



TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución	SENTENCIA
Número/Año	8/2024
Dictada por	DEPARTAMENTO SEGUNDO DE ENJUICIAMIENTO
Título	Sentencia nº 8 del año 2024
Fecha de Resolución	13/12/2024
Ponente/s	EXCMA. SRA. DOÑA ELENA HERNÁEZ SALGUERO
Situación actual	NO FIRME
Asunto:	<i>En el procedimiento de reintegro por alcance núm. B-10/2024; Sector Público Local (Informe de fiscalización del ejercicio del control interno de las Entidades Locales, ejercicios 2019-2020. Ayuntamiento de Benicarló) VALENCIA</i>



SENTENCIA NÚM. 8/2024

En Madrid, a fecha de la firma electrónica.

En el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-10/2024, Sector Público Local (Ayuntamiento de Benicarló), Valencia, en el que ha intervenido como demandante el MINISTERIO FISCAL y, como demandados, DON I y DON C, representados ambos por el Letrado don L; y de conformidad con los siguientes:

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Recibidas en este Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento las Actuaciones Previas n.º 95/2023, referidas a presuntas irregularidades en materia de gestión de ingresos del Ayuntamiento de Benicarló, por medio de Providencia de 27 de febrero de 2024, se dispuso anunciar mediante edictos los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable y emplazar al Ayuntamiento de Benicarló, al Ministerio Fiscal, a don I y a don C, a fin de que comparecieran en autos personándose en forma en el plazo de nueve días.

Los edictos fueron publicados en el Tablón de Anuncios del Tribunal de Cuentas, el día 13 de marzo de 2024; y en el Tablón Edictal Judicial único del Boletín Oficial del Estado, el día 19 de marzo de 2024.

SEGUNDO.- Mediante Diligencia de Ordenación de fecha 10 de abril de 2024, se tuvo por personados tanto al Ministerio Fiscal como a don I y a don C, y se procedió a dar traslado de los autos a los sujetos legitimados activamente para ejercitar acciones de responsabilidad contable, a fin de que en el plazo de veinte días dedujesen, en su caso, la oportuna demanda.

TERCERO.- Una vez transcurrido el plazo de veinte días conferido sin que se hubiera presentado ningún escrito de demanda de responsabilidad contable, mediante Diligencia de Ordenación de fecha 6 de junio de 2024, se tuvo por apartado del presente procedimiento de reintegro por alcance al Ayuntamiento de Benicarló, dando traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal para que en plazo de veinte días dedujera, en su caso, la correspondiente demanda.

CUARTO.- Con fecha 26 de junio de 2024, el Ministerio Fiscal dedujo demanda contra don I y don C, pidiendo que se les declarase responsables contables directos de un alcance a los fondos públicos, por un importe total de 5.256 euros, y que se les condenase a su reintegro, más los intereses legales correspondientes, así como al pago de las costas procesales.

QUINTO.- Por Decreto de 8 de julio de 2024, se admitió a trámite la demanda presentada por el Ministerio Fiscal; se dio traslado de la misma a los codemandados; y se emplazó a éstos para que pudieran presentar escrito de contestación a la demanda; asimismo, se resolvió conferir a las partes un plazo común de cinco días, a fin de que se pronunciasen sobre la cuantía del procedimiento.

SEXTO.- Mediante Auto de fecha 11 de septiembre de 2024, se fijó la cuantía del presente procedimiento en CINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS EUROS (5.256 €).

SÉPTIMO.- Por escrito de fecha 19 de septiembre de 2024, la representación procesal de don C y don I formalizó contestación a la demanda formulada por el Ministerio Fiscal, pidiendo la desestimación de la misma.

OCTAVO.- Mediante Diligencia de Ordenación de fecha 27 de septiembre de 2024, se confirió al Ministerio Fiscal y a la representación letrada de los codemandados un plazo común de cinco días, a efectos de que se pronunciaran sobre la pertinencia, o no, de la celebración de vista.

NOVENO.- Con fecha 7 de octubre de 2024, la representación letrada de los codemandados presentó escrito de alegaciones manifestando que declinaba la celebración de vista.

DÉCIMO.- Asimismo, con fecha 8 de octubre de 2024, el Ministerio Fiscal presentó escrito



TRIBUNAL DE CUENTAS

manifestando que no se oponía a la no celebración de la vista.

DECIMOPRIMERO.- Por Diligencia de Ordenación de Ordenación de fecha 30 de octubre de 2024, a la vista de los escritos presentados por el Ministerio Fiscal y por la representación letrada de los codemandados, se declararon los autos conclusos para dictar sentencia.

II. HECHOS PROBADOS

PRIMERO.- Durante el período 2015-2023, don I fue concejal del Ayuntamiento de Benicarló. En la segunda legislatura (2019-2023), tenía atribuida la responsabilidad del área de Gobernación y Policía, entre cuyas competencias figuraba la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana.

Durante el período 2019-2023, don C fue concejal del Ayuntamiento de Benicarló responsable del área de Hacienda y Recursos Humanos, aunque también asumió, por sustitución del Sr. I, las responsabilidades del área de Gobernación y Policía durante el concreto período temporal que discurrió entre los días 04/03/2021 al 26/04/2021.

SEGUNDO.- Salvo seis expedientes sancionadores que hubieron de archivar en el año 2021 por causa de prescripción de la infracción de la que dimanaban los mismos, todos los demás expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana iniciados por el Ayuntamiento de Benicarló en los ejercicios 2019 y 2020 finalizaron con resolución expresa. Las sanciones derivadas de los mismos ya han sido satisfechas al ayuntamiento, o bien están pendientes de cobro en la vía ejecutiva.

TERCERO.- En cuanto a los referidos seis expedientes sancionadores que hubieron de archivar en el año 2021 por causa de prescripción de la infracción de la que dimanaban los mismos, se detallan en el siguiente cuadro resumen:

	N.º EXPTE. ORIGINAL	DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN	DECRETO FECHA PRESCRIPCIÓN	IMPORTE SANCIÓN
1	2/2019	Gritar y vociferar, especialmente durante las horas de descanso nocturno (Grave)	14-06-2021	751,00 €
2	3/2019	Molestias causadas por gritos consecuencia de una discusión (Grave)	14-06-2021	751,00 €
3	4/2019	Molestias causadas por gritos consecuencia de una discusión (Grave)	24-02-2021	751,00 €
4	5/2019	Proferir gritos de forma continua, provocando con ello un exceso de ruido durante las horas de descanso nocturno del vecindario (Grave)	05-08-2021	751,00 €
5	6/2019	Haber gritado de forma continuada, provocando exceso de ruido en horas de descanso nocturno (Grave)	05-08-2021	751,00 €
6	14/2019	Generar molestias por gritos, música alta, ruidos al subir y bajar constantemente personas al domicilio (Muy grave)	10-03-2021	1.501,00 €
TOTAL				5.256,00 €



TRIBUNAL DE CUENTAS

CUARTO.- Desde finales del año 2017, el Ayuntamiento de Benicarló ha venido implementando diferentes medidas con la finalidad de mejorar la eficacia en la tramitación de los procedimientos sancionadores en particular, y la gestión de la administración municipal en términos generales. Concretamente, con fecha 20 de noviembre de 2017, el Ayuntamiento dictó sendos Decretos a fin de reorganizar eficazmente las funciones de instructor y tramitador de los procedimientos sancionadores. Posteriormente, tras la firma en el año 2019 de un Convenio con la Diputación provincial de Albacete para la puesta a disposición de las correspondientes herramientas electrónicas, con fecha 30 de junio de 2020, el ayuntamiento dictó un Decreto por el que se procedió a la implantación de la administración electrónica en la Corporación, creándose el nuevo “Registro General Electrónico del Ayuntamiento de Benicarló”. Como consecuencia de todas estas actuaciones y mejoras implementadas por el ayuntamiento, y por lo que se refiere concretamente a los procedimientos sancionadores en materia de convivencia ciudadana, se consiguió reducir el porcentaje de expedientes caducados a un 6%, en los años 2021 y 2022.

III.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Ministerio Fiscal, mediante escrito de fecha 25 de junio de 2024, dedujo demanda contra don I y don C, pidiendo que se les declarase responsables contables directos de un alcance a los fondos públicos, por un importe total de 5.256 euros, y que se les condenase a su reintegro, más los intereses legales correspondientes, así como al pago de las costas procesales.

El Ministerio Público ha dirigido su pretensión contra los codemandados, en su condición de concejales del Ayuntamiento de Benicarló en el momento de los hechos enjuiciados, aduciendo que, en el ejercicio de las competencias que les correspondían como responsables del área de Gobernación y Policía (al Sr. I originariamente; y al Sr. C por sustitución del anterior, durante su período baja por paternidad), dejaron de tramitar seis expedientes sancionadores (Ref.: n.º 2/2019, 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019 y 14/2019) destinados a la liquidación y cobro de sanciones en materia de convivencia ciudadana, lo que habría conllevado la prescripción de las correspondientes infracciones, y el que se dejase de ingresar en las arcas municipales un importe total de 5.256 euros.

En cuanto a la conducta de los codemandados, el Ministerio Fiscal se ha limitado a afirmar que la responsabilidad directa de don I y don C resultaría de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LOTCu por cuanto, en el supuesto de autos, habrían ejecutado materialmente los hechos determinantes de la responsabilidad contable.

SEGUNDO.- Por su parte, la representación letrada de don I y don C ha pedido la desestimación de la demanda aduciendo, esencialmente, la falta de concurrencia del elemento subjetivo de la responsabilidad contable en la actuación de sus patrocinados. En este sentido, en la contestación a la demanda se afirma que el Ministerio Fiscal no ha aportado prueba alguna de que la conducta de ambos fuera negligente y, ni mucho menos, dolosa; y se añade que la mera producción del daño o menoscabo a los fondos públicos no es causa suficiente para que nazca la responsabilidad contable.

En apoyo de la anterior pretensión, la representación letrada de los codemandados concluye su escrito de contestación en los siguientes términos: “la actuación de los concejales de mandos queda muy lejos de ser una conducta negligente grave, atendiendo a las circunstancias sanitarias de momento, que ya fueron explicadas por los demandados en la fase de instrucción. Hay que recordar que el segundo estadio de alarma no se levantó sino hasta el 21 de mayo de 2021. La pandemia supuso para el régimen local un esfuerzo impresionante e imprevisible, en momento de merma en el empleo local debido a la enfermedad. No se puede atribuir falta de previsión a los concejales demandados cuando, desde 2017, el gobierno municipal estaba implementando medidas destinada a dotar de mayor eficacia a la tramitación de sanciones, iniciativas que han logrado lo que se pretendía”.



TRIBUNAL DE CUENTAS

TERCERO.- A la hora de valorar si concurren todos los elementos determinantes de la presunta responsabilidad contable en la conducta de los codemandados, debe examinarse, en primer lugar, si efectivamente se ha producido un menoscabo en los caudales públicos del Ayuntamiento de Benicarló.

El Ministerio Fiscal considera que los codemandados, en su condición de concejales del Ayuntamiento de Benicarló en el momento de los hechos enjuiciados, y en el ejercicio de las competencias que les correspondían como responsables del área de Gobernación y Policía (al Sr. I originariamente; y al Sr. C por sustitución del anterior, durante su período baja por paternidad), serían responsables contables de un alcance causado en el patrimonio público del Ayuntamiento de Benicarló por haber dejado de tramitar seis expedientes sancionadores (Ref.: n.º 2/2019, 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019 y 14/2019) destinados a la liquidación y cobro de sanciones en materia de convivencia ciudadana, lo que, a su vez, habría conllevado la prescripción de las correspondientes infracciones, y el que se dejase de ingresar en las arcas municipales un importe total de 5.256 euros; cantidad ésta en la que el demandante cifra el alcance causado a los fondos públicos del Ayuntamiento de Benicarló.

Consta incorporado a los autos (Actuaciones Previas. PDF. Doc. 55) certificado de fecha 21 de noviembre de 2023, emitido por el Secretario del ayuntamiento, en el que, mediante un cuadro resumen, se desglosan todos los expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana “caducados o prescritos” durante el período temporal 2019 a 2021.

A la vista del precitado certificado se constata que todos los referidos expedientes sancionadores incoados en el año 2019 volvieron a reiniciarse posteriormente, tanto en el año 2019 como en el año 2020, a medida que se declaraba la caducidad del procedimiento, finalizando todos ellos con el dictado de la correspondiente resolución expresa, salvo en el caso de los seis expedientes que se detallan en el hecho probado tercero de la presente resolución, respecto de los que, finalmente, en el año 2021, se produjo la prescripción de la infracción administrativa de la que dimanaban los mismos.

Asimismo, de acuerdo con la información recogida en el mencionado certificado del Secretario del ayuntamiento, de fecha 21 de noviembre de 2023 (v. columna del cuadro resumen denominada “Responsable resolver”), así como en otro certificado emitido por el mismo, con fecha 20 de noviembre de 2023 (Actuaciones Previas. PDF. Doc. 46), se constata que el responsable de resolver los seis expedientes prescritos era don I, en su condición de concejal titular del área de de Gobernación y Policía, salvo en el concreto período temporal que discurrió entre los días 04/03/2021 al 26/04/2021, en el que dicha responsabilidad fue asumida, por sustitución, por el concejal don C.

En consecuencia, conforme a la prueba documental obrante en las actuaciones, debe concluirse que, en el año 2021, teniendo atribuida los codemandados la competencia para haber resuelto los seis expedientes sancionadores recién referidos ut supra, se produjo un menoscabo en los fondos públicos del Ayuntamiento de Benicarló, cifrado en la cantidad total de 5.256 euros, como consecuencia de haberse producido la prescripción de las infracciones administrativas que habían dado lugar a la incoación de los seis expedientes sancionadores que se detallan en el cuadro resumen recogido en el presente fundamento.

CUARTO.- Ahora bien, la existencia de un menoscabo a los fondos públicos no es suficiente por sí sola para que se produzca un supuesto de alcance generador de responsabilidad contable, sino que para exigir esta clase de responsabilidad también es preciso que exista una relación de causalidad que ligue ese resultado dañoso a la conducta de los codemandados, así como la concurrencia en dicha conducta del elemento subjetivo de la culpabilidad, de tal manera que el menoscabo a los fondos públicos sea imputable a título de dolo o culpa grave a quien se halle encargado del manejo o custodia de los mismos. Ello es así porque la responsabilidad contable, como tipo específico y autónomo de responsabilidad, tanto por su régimen jurídico propio, como por sus específicos elementos configuradores (subjetivos, objetivos y formales), tiene carácter



TRIBUNAL DE CUENTAS

subjetivo y personalísimo, y, por tanto, a efectos de declarar la imputabilidad de una persona determinada por una supuesta actuación dañosa para el patrimonio público, resulta necesario verificar la existencia, o no, de una relación de causalidad entre dicha actuación y el resultado dañoso producido; de tal manera que, una vez comprobada la existencia de dicha relación, habrá de establecerse si, atendidas las circunstancias del caso concreto, cabe calificar la conducta del demandado como dolosa o gravemente negligente.

En el supuesto aquí enjuiciado resulta que la causa del daño producido en el patrimonio público del Ayuntamiento de Benicarló fue la prescripción de las infracciones que dieron lugar a la incoación de los seis expedientes sancionadores identificados por el demandante, y cuya cuantía total ascendía al importe de 5.256 euros.

Pues bien, constatada la existencia de la causa del daño causado a los fondos públicos municipales, a continuación, debe examinarse si don I y don C, en su condición de concejales del Ayuntamiento de Benicarló y en el ejercicio de las competencias que les correspondían como responsables del área de Gobernación y Policía, actuaron con dolo o negligencia grave en relación con los hechos enjuiciados.

En relación con la conducta de los codemandados, el Ministerio Fiscal se ha limitado a aportar el siguiente razonamiento: “La responsabilidad directa contra D. I, y D. C en relación con los hechos mencionados, resultan de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LOTCu, 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 caso presente los demandados han ejecutado materialmente los hechos determinantes de la responsabilidad contable”.

No habiéndose alegado en el escrito de demanda la concurrencia de dolo en la actuación de los codemandados -esto es, de una actuación dirigida intencionadamente a la producción del resultado dañoso para el patrimonio público del Ayuntamiento de Benicarló-, a continuación, debe analizarse si, en relación con los hechos aquí enjuiciados, concurriría el elemento de la negligencia grave en la conducta de don I y don C.

Conforme a reiterada doctrina, la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas viene afirmado que, por un lado, la diligencia exigible todo gestor de fondos públicos resulta “especialmente cualificada” como consecuencia de la naturaleza de los bienes y derechos que gestiona (por todas, v. Sentencias n.º 9/03, de 23 de julio; o n.º 12/2014, de 28 de octubre); y, por otro lado, que debe exigirse a los gestores de fondos públicos un “plus de diligencia” en el manejo y control de los fondos públicos; que tradicionalmente se conoce como “agotamiento de la diligencia debida” (por todas, v. Sentencias 4/2010, de 1 de marzo; 8/2021, de 27 de octubre; 2/2022, de 1 de marzo; o 9/2023 de 2 de noviembre).

Complementando las premisas anteriores, esto es, que a todo gestor de fondos públicos se le debe exigir una diligencia “especialmente cualificada” o un “plus de diligencia”, la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas también viene sosteniendo de manera reiterada que, para analizar si en un supuesto concreto concurre, o no, el elemento subjetivo de la responsabilidad contable, “La previsibilidad es elemento esencial a la hora de valorar la posible conducta culposa, de forma que una conducta que causa un daño no puede calificarse de culposa si el daño no era previsible en la esfera normal de los acontecimientos. Ahora bien, la exigencia de prever hay que considerarla, en todo caso, en la actividad del hombre medio, pero siempre, tal como ha quedado expuesto, en relación con las circunstancias personales, de tiempo y de lugar y el entorno físico y social en que se desenvuelve. Esta Sala de Justicia ha venido exigiendo, para que exista negligencia grave, que el demandado no haya desplegado en su actuación la debida diligencia, entendiéndose que ésta obliga a adoptar las medidas correspondientes para evitar el resultado dañoso, previo un juicio de previsibilidad del mismo, de forma que es negligente quien no prevé debiendo hacerlo, lo que le lleva a no evitar, o previendo no ha tomado las medidas necesarias y ordenadas para evitar el evento” (por todas, v. Sentencias 4/2010, de 1 de marzo; 8/2021, de 27 de octubre; 2/2022, de 1



TRIBUNAL DE CUENTAS

de marzo; o 9/2023 de 2 de noviembre).

Por lo tanto, conforme a la precitada doctrina de la Sala de Justicia, a pesar de que la diligencia exigible a todo gestor de fondos públicos resulta “especialmente cualificada”, ello no puede conllevar, en ningún caso, que la responsabilidad contable se convierta en una suerte de “responsabilidad objetiva”, en la que la obligación resarcitoria pudiera nacer de una mera constatación de la existencia de una relación de causalidad entre la conducta del gestor de fondos públicos y el daño producido a los mismos, con independencia de cuál hubiera sido el grado de diligencia seguido en dicha conducta. Por el contrario, en aquellos supuestos en que se constate que la actuación del gestor de fondos públicos, aun vinculada causalmente al daño, no se haya desviado del nivel de diligencia que le resultaría exigible, atendidas las circunstancias del caso concreto, no será posible apreciar la existencia de responsabilidad contable.

En consecuencia, conforme a la doctrina expuesta anteriormente, a la hora de examinar si don I y don C actuaron con negligencia grave, o no, en relación con los hechos aquí enjuiciados, en su condición de concejales responsables del área de Gobernación y Policía y gestores de fondos públicos, resulta necesario analizar las circunstancias del caso concreto para valorar si, efectivamente, puede concluirse que debían haber previsto el resultado dañoso para el patrimonio público municipal conforme a “la esfera normal de los acontecimientos”.

Pues bien, una vez analizado el conjunto de la documentación obrante en las actuaciones, deben realizarse las siguientes consideraciones:

1ª) En fase de diligencias preliminares, el Ayuntamiento de Benicarló presentó escrito de alegaciones de fecha 28 de febrero de 2023 (Diligencias Preliminares. PDF “Documento Alegaciones Ayto. 00”, de 28-02-2023; y documentos anexos n.º 7, 8 y 9), acompañado de documentación complementaria, en el que, por lo que a los hechos enjuiciados se refiere, manifiesta lo siguiente:

“[...] En noviembre 2017, analizadas las necesidades de personal existentes en los diferentes servicios del Ayuntamiento, en relación con el personal funcionario en plantilla, el equipo de gobierno del Ayuntamiento de Benicarló concluyó que la opción idónea para dar efectividad a la necesidad existente era asignar las funciones de instructor de los procedimientos sancionadores al TAG de Urbanismo y trasladar al Jefe de Negociado de Ingresos al puesto de Responsable de Gestión de Ordenanzas. Se adjuntan copias de los Decretos que se dictaron -documento anexo n.º 7-.

En el mismo sentido, con fecha 30 de junio de 2020, el Ayuntamiento decretó (se acompaña copia) -documento anexo n.º 8- que el aplicativo del nuevo Registro General Electrónico del Ayuntamiento de Benicarló sustituyera la anterior aplicación informática, procediendo de ese modo a la implantación de la administración electrónica; y ello, visto el convenio que se había suscrito, en fecha 16 de septiembre de 2019, entre la Diputación provincial de Albacete y el Ayuntamiento de Benicarló para la puesta a disposición de la totalidad de aplicativos y herramientas que integran la plataforma de la Administración Electrónica SEDIPUALBA y visto que durante los meses de abril a junio de 2020, se había llevado a cabo la formación del personal del Ayuntamiento de Benicarló en el uso de dichas herramientas.

Con las anteriores medidas, desde finales de 2017 y especialmente a partir de 2019, el Ayuntamiento trató de impulsar la tramitación de los expedientes sancionadores.

El progreso en esta materia se hace palpable igualmente a través del certificado que se adjunta -documento anexo n.º 9-, en el que consta que, en relación con los procedimientos iniciados en materia de convivencia ciudadana en el Ayuntamiento de Benicarló, frente a un 86% de expedientes caducados en 2019 y 65% de caducados y prescritos en 2020, en los años 2021 y 2022 el porcentaje de procedimientos caducados se ha reducido a un 6% en ambas anualidades, siendo destacable que el número de procedimientos se ha incrementado considerablemente.

Asimismo, consta que el 75% de las sanciones impuestas en 2019 fueron cobradas por el Ayuntamiento y que el 25% restante está en ejecutiva. En cuanto respecta al ejercicio 2020, de las



TRIBUNAL DE CUENTAS

15 sanciones impuestas, 2 fueron anuladas por estimación de alegaciones y por fallecimiento del infractor, 4 han sido cobradas y 9 están pendientes de cobro en vía ejecutiva.

En definitiva, en cuanto fueron detectadas las dificultades en la tramitación de estos expedientes, se tomaron medidas que demuestran una evolución favorable, habiéndose reducido a un 6% los procedimientos que caducan en la tramitación del expediente, habiéndose incrementado la cantidad de sanciones pagadas e iniciándose la vía ejecutiva en cuanto respecta a las que no se abonan voluntariamente, de modo que no pueden considerarse determinantes los datos del año 2019 ni tampoco puede achacarse a ningún funcionario en particular una responsabilidad por menoscabo de los caudales públicos a este respecto”.

2ª) Posteriormente, en fase de actuaciones previas, compareció a la liquidación provisional de fecha 9 de enero de 2024, además de los presuntos responsables contables, el actual Alcalde de Benicarló quien, según consta en el acta (Actuaciones Previas. PDF. Doc. 112, pág. 11), manifestó su disconformidad con el contenido de la misma en los siguientes términos literales:

“A pesar de ser nuevo en la alcaldía del Ayuntamiento tiene conocimiento de la gestión de la entidad al haber sido anteriormente concejal. Argumenta que los problemas que han podido dar lugar a la irregularidad denunciada se deben a la carencia de personal y falta de medios en el departamento de gestión de las ordenanzas, así como al hecho de que esta situación coincide en el tiempo con la pandemia y con la circunstancia de que los empleados estuvieran teletrabajando en un momento en el que todavía no se contaba con las herramientas para llevar a cabo esta modalidad de trabajo de forma óptima, ya que además no se había implantado todavía la administración electrónica.

Añade que, además, los dos presuntos responsables, como miembros del equipo de gobierno anterior, han estado realizando sus funciones durante ocho años con total honradez y responsabilidad”.

3ª) En cuanto a la comparecencia de los presuntos responsables contables a la liquidación provisional de fecha 9 de enero de 2024, según consta en el acta (Actuaciones Previas. PDF. Doc. 112, págs. 11 y 12), don I manifestó lo siguiente:

“[...] que habiendo sido concejal del Ayuntamiento en periodo 2015- 2023 y en la segunda legislatura con responsabilidad en el área de gobernación y política (que es donde se ubican los hechos de la irregularidad tercera). Cuando entraron al gobierno se encontraron que no estaba creada la oficina de tramitación de sanciones, se puso en marcha a finales del 2018 y principios del 2019 con la problemática que se encontraron de la escasez de personal. De manera que debieron asumir las funciones de instructor y tramitador de los expedientes dos personas que no habían estado nunca haciendo estas funciones. El tramitador era un administrativo de otro departamento que no conocía la materia y el instructor era un TAG de urbanismo. A todo ello hay que sumar que el Ayuntamiento no disponía de una figura de habitación nacional (secretario), lo que dificultaba la instauración de la oficina de sanciones a pesar de que la persona que hacía de secretaria accidental ayudó a crearla.

La instauración de la oficina conllevó mayor tiempo que el deseado. El alegante manifiesta que empezó como concejal de policía en junio del año 2019. Siendo una materia totalmente nueva para él, ya que en la anterior legislatura era responsabilidad del área de obras y servicios y fiestas. Cuando se puso al día de la concejalía, se dio cuenta de que las sanciones que se estaban poniendo tenían unas cuantías desproporcionadas y planteó la revisión de las cuantías, y la iniciación de la revisión de las mismas. Trabajaron en cómo se podía mejorar, aun con la falta de personal, costó un tiempo hasta poder saber que podían hacer una instrucción para modificar estas cuantías. La revisión de los expedientes y la instauración de esa modificación en las cuantías también llevó un tiempo, de manera que no fue hasta el 22 de febrero de 2021 cuando entró en vigor la instrucción que conllevaría la reducción efectiva del importe de las sanciones, atendiendo así las continuas manifestaciones de los ciudadanos de las sanciones que les eran impuestas. La implantación de tal medida a la que se le dio prioridad dificultó la gestión en el día a día de los expedientes que se iban



TRIBUNAL DE CUENTAS

generando. De ahí el desconocimiento en el tema de la caducidad y prescripción de los expedientes, al ver que los expedientes caducaban y volvían a iniciarse era una manera de dar oxígeno a las personas afectadas, y que pudieran ahorrar para poder pagar las sanciones mientras que se estaba tramitando el expediente.

Todo esto coincidió con el tema de la pandemia, con lo que se dedicaban a otras cuestiones diferentes que exigían la situación, tal y como establecía la normativa del Gobierno de España, teniendo que crear un departamento de desescalada donde todos los días dedicaban mucho tiempo a ello, mientras que los trabajadores del ayuntamiento estaban en sus casas y el ayuntamiento no disponía de la administración electrónica lo que dificultaba todos los trámites”.

4ª) Asimismo, según consta en el acta de liquidación provisional, de fecha 9 de enero de 2024 (Actuaciones Previas. PDF. Doc. 112, pág. 12), don C manifestó lo siguiente:

“[...] se remite a lo manifestado por su compañero. En su caso, en la legislatura 2019-2023 era responsable de Hacienda y Recursos Humanos, asumiendo también las responsabilidades de Gobernación y Policía durante el periodo de 16 semanas de baja paternal de su compañero. Tenía un desconocimiento del funcionamiento del Departamento. El 4 de marzo de 2021 empezó recibiendo un correo electrónico del tramitador, poniendo documentos a la firma, pero necesita información sobre dicha documentación a firmar. A partir del 10 de marzo, todos los expedientes que se ponen a la firma eran de caducidad o de inicio, conforme a la nueva instrucción, y todos ellos son firmados conforme se le iban remitiendo, teniendo total desconocimiento de que en el departamento había otros expedientes con riesgo de que prescribieran y que no le fueron pasados a la firma”.

Una vez valorado el conjunto de la prueba documental recogida en las anteriores consideraciones, debe concluirse que, en relación con la incoación y resolución de expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana, cuya competencia estaba atribuida al área de Gobernación y Policía, de la que era responsable don I durante el período 2019 a 2023, salvo el concreto período en que fue sustituido por don C (desde el día 04/03/2021 hasta el día 26/04/2021), la actuación del Ayuntamiento de Benicarló dista mucho de haber sido negligente.

En primer lugar, se constata que, con fecha 20 de noviembre de 2017, el Ayuntamiento dictó sendos Decretos a fin de reorganizar eficazmente, con carácter general, las funciones de instructor y tramitador de los procedimientos sancionadores. Posteriormente, en el año 2019, firmó un Convenio con la Diputación provincial de Albacete para la puesta a disposición de las herramientas que integraban la plataforma de la Administración Electrónica denominada SEDIPUALBA. Más adelante, una vez impartida la formación para el uso de dichas herramientas al personal de la Corporación municipal (primer semestre de 2020), con fecha 30 de junio de 2020, el Ayuntamiento dictó un Decreto por el que procedió a la implantación de la administración electrónica en la Corporación, creando el nuevo “Registro General Electrónico del Ayuntamiento de Benicarló”. Como consecuencia de todas estas actuaciones y mejoras implementadas por el ayuntamiento, y por lo que se refiere concretamente a los procedimientos sancionadores en materia de convivencia ciudadana, se consiguió reducir el porcentaje de expedientes caducados a un 6%, en los años 2021 y 2022.

Por todo lo anterior, debe concluirse que, en relación con los seis expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana iniciados en el año 2019, que hubieron de archivarse en el año 2021 por causa de prescripción de las infracciones de las que dimanaban, se explicaría como una circunstancia aislada o excepcional dentro una actuación diligente y eficaz del Ayuntamiento de Benicarló, en relación con la incoación y resolución de esta clase de expedientes sancionadores de la competencia del área de Gobernación y Policía. En efecto, debe advertirse que el reinicio de estos seis expedientes, tras su última declaración de caducidad, se produjo en el primer trimestre del año 2020, coincidiendo con la pandemia del COVID-19, así como con la declaración del estado de alarma realizada mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo; posteriormente, la situación de confinamiento y las limitaciones a los desplazamientos hicieron muy difícil la gestión



TRIBUNAL DE CUENTAS

administrativa, teniendo en cuenta, además, que en ese momento temporal los empleados municipales aún no contaban con las herramientas para llevar a cabo sus funciones en la modalidad de teletrabajo de forma óptima y que la administración electrónica aún no se había implantado.

Pues bien, a pesar de las especiales dificultades concurrentes para la gestión administrativa recién descritas ut supra, debe destacarse que, en relación con la totalidad de los expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana incoados en el año 2019, y reiniciados posteriormente en el mismo año 2019 y en el año 2020, el área de Gobernación y Policía, de la que era responsable don I durante el período 2019 a 2023, salvo el concreto período en que fue sustituido por don C (desde el día 04/03/2021 hasta el día 26/04/2021), sólo dejó de tramitar los seis expedientes prescritos de referencia.

En consecuencia, teniendo en cuenta las especiales circunstancias que dificultaban la tramitación de cualquier tipo de expediente administrativo durante el año 2020, así como durante casi la primera mitad del año 2021 -el fin de la vigencia del estado de alarma se produjo en mayo de 2021-, debe concluirse que la actuación de los demandados fue absolutamente diligente, en relación con la incoación y resolución de expedientes sancionadores en materia de convivencia ciudadana. En este sentido, debe advertirse que también la propia Delegada Instructora destaca en el acta de liquidación provisional (Actuaciones Previas. PDF. Doc. 112, pág. 8) esta circunstancia al señalar que, en relación con el resto de los expedientes sancionadores no prescritos que también se iniciaron en los ejercicios 2019 y 2020, o bien se ha verificado que las sanciones derivadas de los mismos han sido satisfechas, o bien están pendientes de cobro en la vía ejecutiva, no existiendo, por tanto, una pérdida en los ingresos municipales constitutiva de un alcance contable. En cuanto a los “expedientes inicialmente caducados”, se constata que fueron reiniciados de nuevo por el ayuntamiento (al no haber prescrito todavía la infracción); y, en cuanto a los “expedientes no cobrados”, se ha verificado que, actualmente, no existen porque en todos los casos en los que venció el período voluntario de pago de la sanción fueron remitidos al órgano de recaudación para su cobro en vía de apremio.

QUINTO.- En definitiva, al no concurrir en el supuesto de autos uno de los elementos configuradores de la responsabilidad contable, como es el elemento subjetivo del dolo o la negligencia grave en la conducta de los codemandados, que sería imprescindible para imputar a su actuación el resultado dañoso para el patrimonio público, debe concluirse que no procede la declaración de responsabilidad contable de don I, y don C, y, en consecuencia, procede la desestimación de la demanda formulada por el Ministerio Fiscal.

SEXTO.- Finalmente, respecto al pago de las costas procesales, no procede su imposición, conforme a lo dispuesto en el artículo 394.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Por todo lo expuesto, VISTOS los antecedentes de hecho, hechos probados y fundamentos de derecho expresados.

III.- FALLO

ÚNICO.- Se desestima íntegramente la demanda formulada por el Ministerio Fiscal contra don I, y don C. Sin costas.

Notifíquese a las partes con la advertencia de que contra la referida resolución cabe interponer recurso de apelación, en el plazo de quince días a contar desde el siguiente al de la notificación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80 de la LFTCu, en relación con el artículo 85.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

Así por esta mi Sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

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



TRIBUNAL DE CUENTAS

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.