



TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución	SENTENCIA
Número/Año	10/2025
Dictada por	DEPARTAMENTO PRIMERO DE ENJUICIAMIENTO
Título	Sentencia nº 10 del año 2025
Fecha de Resolución	04/11/2025
Ponente/s	EXCMA. SRA. DÑA. MARÍA DEL ROSARIO GARCÍA ÁLVAREZ
Situación actual	NO FIRME
Asunto:	Procedimiento de reintegro por alcance n.º A33/2024, perteneciente al ramo de sector público local, Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, Sevilla.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Sentencia n.º 10/2025 dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º A33/2024, perteneciente al ramo de sector público local, Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, Sevilla.

En Madrid, a la fecha de la firma electrónica.

Vistos por la Excm. Sra. doña María del Rosario García Álvarez, Consejera del Tribunal de Cuentas, los presentes autos seguidos ante este departamento primero por el procedimiento de reintegro por alcance núm. A 33/2024, perteneciente al ramo de sector público local, Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, Sevilla, en que el Ministerio Fiscal ha formulado demanda contra doña J.

Ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Este procedimiento tiene su origen en las diligencias preliminares n.º A145/2022, que se iniciaron a la vista del informe de la intervención de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, de fecha 31 de agosto de 2022, relativo a las «irregularidades detectadas en las liquidaciones de haberes retributivos percibidas por el funcionario biólogo de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, con especial referencia al concepto de antigüedad», que fue remitido por el interventor de la Mancomunidad.

SEGUNDO. - En las actuaciones previas n.º 41/2023, se practicó el acto de liquidación provisional en fecha 28 de noviembre de 2023, y la instructora concluyó: «Del examen de toda la documentación incorporada a estas Actuaciones Previas, resulta en conclusión que los hechos mencionados anteriormente reúnen los requisitos establecidos en los artículos 49, 59.1 y 72.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para

generar responsabilidad contable, en los términos que a continuación se expresan:

1. Se considera responsable de un presunto alcance en los caudales de la MANCOMUNIDAD INTERMUNICIPAL CAMPIÑA 2000, a la ex presidenta de ésta, doña J., que ocupaba el cargo en el periodo en que se produjeron los hechos calificados provisionalmente como presuntamente irregulares.
2. El citado presunto alcance producido en los fondos públicos de la MANCOMUNIDAD INTERMUNICIPAL CAMPIÑA 2000, asciende a DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON CUARENTA Y DOS CÉNTIMOS (279.887,42 €), correspondiendo 234.176,87 € al principal y 45.710,55 € a los intereses, en aplicación de la legislación vigente y de conformidad con el artículo 47, apartado 1, letra f), de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Todo lo anterior se manifiesta sin perjuicio de lo que en la fase jurisdiccional posterior pueda declarar la Excm. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento a quien por turno de reparto ha correspondido el conocimiento de los hechos objeto de estas Actuaciones Previas».

(Se da el acta de liquidación provisional por reproducida al constar en las actuaciones previas, número de orden 151).

TERCERO. - Por providencia de 5 de abril de 2024, se acordó anunciar mediante edictos los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable y se emplazó al Ministerio Fiscal, al representante legal de Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000 y a doña J., a fin de que compareciesen en autos, personándose en forma, dentro del plazo de nueve días.

CUARTO. - Una vez practicadas las publicaciones y emplazamientos, mediante diligencia de 13 de mayo de 2024, se tuvo por personados al Ministerio Fiscal, al representante legal de Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000 y a doña J. Asimismo, se acordó dar traslado de las actuaciones a la Mancomunidad

Intermunicipal Campiña 2000, para que, dentro del plazo de veinte días, dedujera la correspondiente demanda, si a su derecho convenía.

QUINTO. – Mediante auto de 24 de julio de 2024, se declaró precluido el trámite de formulación de demanda concedido a la Mancomunidad Intermunicipal «Campiña 2000», teniéndolo por caducado, al haber transcurrido el plazo legalmente establecido sin que la misma se hubiera presentado.

SEXTO. - Mediante decreto de 12 de septiembre de 2024, se acordó dar traslado de los autos al Ministerio Fiscal para que, en su caso, dentro del plazo de veinte días, dedujera la oportuna demanda. El Ministerio Fiscal presentó demanda de reintegro por alcance contra doña J. En ella solicita que sea condenada como responsable contable directa de un alcance que cuantifica en 247.526,62 euros, más intereses y costas.

SÉPTIMO. - Mediante decreto de 23 de octubre de 2024, se dio traslado de la demanda formulada por el Ministerio Fiscal a doña J., para que la contestase en el plazo legalmente establecido. Asimismo, se acordó oír por término de cinco días al Ministerio Fiscal y al resto de partes acerca de la determinación de la cuantía del procedimiento que quedó fijada en 247.526,62 euros, por decreto de 9 de abril de 2025, acordándose que se siguiera el procedimiento por los trámites previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) para el juicio declarativo ordinario.

OCTAVO. - Doña J. contestó la demanda formulada por el Ministerio Fiscal y solicitó la estimación de las excepciones procesales propuestas -falta de competencia del Tribunal de Cuentas, litispendencia, error en el modo de proponer la demanda y pérdida sobrevenida del objeto, falta de legitimación pasiva y de litisconsorcio pasivo necesario-, y que se acuerde el sobreseimiento del proceso o la desestimación íntegra de la demanda, con costas.

NOVENO. - Doña J., planteó declinatoria de jurisdicción que fue desestimada por auto de 24 de enero de 2025, que fue recurrido en reposición y confirmado por auto de 27 de marzo de 2025.



DÉCIMO. - El 4 de junio de 2025, se celebró la audiencia previa y se desestimaron las excepciones de error en el modo de proponer la demanda y pérdida sobrevenida del objeto. Mediante auto de 13 de junio de 2025, se desestimaron las excepciones de falta de legitimación pasiva y de litisconsorcio pasivo necesario. Este auto fue recurrido en reposición y confirmado por auto de 8 de septiembre de 2025.

UNDÉCIMO. - El día 24 de septiembre de 2025, a las 10.30 horas, se celebró el juicio. En este acto compareció la representación de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000 quien presentó una serie de documentos - sentencia n.º 164/22, de 27 de septiembre de 2022, dictada en el procedimiento abreviado n.º 96/2022, seguido en el Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 1 de Sevilla; auto de 14 de junio de 2024, dictado por el mismo Juzgado en el procedimiento abreviado n.º 350/2023; sentencia n.º 167/2024, de 26 de noviembre de 2024, dictada en el procedimiento abreviado n.º 350/2023, también por el mismo Juzgado y certificado de la secretaria de la Mancomunidad de la devolución por el funcionario biólogo de la cantidad de 87.509,01 euros-, que quedaron incorporados a las actuaciones como prueba documental, con la expresa aceptación de las partes. En el acto del juicio la representación de doña J. solicitó la práctica de una diligencia final consistente en traer al proceso las actas de la comisión gestora de la mancomunidad.

HECHOS PROBADOS

PRIMERO. - Con la denominación de Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, «y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; artículos 35 y 36 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; artículos 31 al 38, ambos inclusive, del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales; artículo 140 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, así como lo establecido en los artículos 63 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se constituyen, con el núm. de registro JA0541006, en Mancomunidad voluntaria, los municipios de la provincia de Sevilla siguientes: Morón de la Frontera, Marchena, Arahal, Osuna, La Puebla de Cazalla, Paradas y Lantejuela».

Sus estatutos publicados en el BOJA de 21 de diciembre de 2015, «constituirán las normas reguladoras de las funciones y atribuciones de la Mancomunidad y de sus órganos rectores». (Se dan por reproducidos los estatutos que constan como documento A-1.3 del documento 10, de las actuaciones previas).

SEGUNDO. - En la mancomunidad, se asimila al alcalde-presidente, la presidenta de la mancomunidad, y al pleno, la comisión gestora. (Base 18 de las bases de ejecución de los presupuestos de la mancomunidad de 2009 a 2022, documentos A-1.4 a A-1.15 del documento 10, de las actuaciones previas).

TERCERO. - Doña J. ocupó el cargo de presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, desde enero de 2016 hasta el 30 de mayo de 2023. (Documento A-8 del documento 10 de las actuaciones previas).

CUARTO. - El Sr. R. entró en la mancomunidad en 2003 como técnico ambiental. «A medida que la mancomunidad iba asumiendo sus competencias, iban aumentando las funciones del funcionario biólogo. Era el único empleado con destino en la mancomunidad y llevaba a cabo todas las tareas de control de la gestión medioambiental, así como gerenciales, tareas técnicas, prácticamente todo» y «fruto de la evolución de sus funciones su puesto pasó a ser de director técnico». En 2007 «se inicia un proceso de funcionarización, se cataloga el puesto y se valora»; el puesto no se catalogó como director técnico sino como biólogo «pero las funciones eran las de director técnico»; «se catalogó como nivel 30». (Declaración de don G. en el acto del juicio).

QUINTO. - Las funciones del funcionario biólogo eran «de dirección, control medioambiental, gerenciales»; «era el único empleado que estaba en la oficina»;

«prácticamente mandaba en todo». (Declaraciones de doña S. y de don C. en el acto del juicio).

SEXTO. - La comisión gestora de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, convocó el puesto de biólogo y aprobó las «bases para la provisión, por el sistema de concurso-oposición, para el personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario», en fecha 12 de mayo de 2009. La plaza y puesto convocado era como sigue:

«Clasificación: Escala Administración Especial de Administraciones Locales.

- Subescala Técnico Superior: Reservada a promoción interna, disposición transitoria 2.^a Ley 7/2007, de 12 de abril.
- Denominación: Biólogo, Licenciado en Biología.
- Grupo A1.
- Núm. de plazas: 1.
- Nivel: Conforme a Relación de Puestos de Trabajo funcionarios, aprobada por Comisión Gestora de 4 de noviembre de 2008.
- Complemento específico en miles euros: Conforme a Relación de Puestos de Trabajo funcionarios, aprobada por Comisión Gestora de 4 de noviembre de 2008.
- Puesto de Trabajo Laboral vinculado: RPT personal laboral, código empleado M001 Categoría Director Técnico, Catalogación: Puesto laboral que realiza funciones clasificadas de funcionario disposición transitoria 2.^a Ley 7/2007».

(BOJA n.º 124 de 29 de junio de 2009).

SÉPTIMO. - Las retribuciones del puesto de biólogo se determinaron en un acuerdo de la comisión gestora en el que expresamente se estableció «que no superarían las retribuciones que venía cobrando como director técnico». En la convocatoria del puesto «se tuvieron en cuenta las retribuciones que venía cobrando como laboral». (Declaración de don G. en el acto del juicio).



OCTAVO. - Por resolución de la presidencia de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, n.º 19/2009 de 23 de noviembre, se nombró a don R. como funcionario de carrera, «para ocupar plaza de Biólogo, encuadrada en el grupo de clasificación A1 y perteneciente a la Escala de Administración Especial, Subescala Técnico Superior, clase Biólogo». (Documento 5. 2-B del documento 10 de las actuaciones previas).

NOVENO. - Con fecha 26 de abril de 2021, se elaboró el informe resumen de control financiero del ejercicio 2020, en el que se pone de manifiesto que hay una «crónica y grave carencia del personal adscrito a la gestión administrativa y presupuestaria. La estructura de recursos humanos en este sentido se circunscribe a un funcionario biólogo y un auxiliar administrativo», así como que no existe RPT en la mancomunidad y que «se han detectado irregularidades de especial relevancia en la liquidación de los haberes retributivos del funcionario biólogo». Este informe fue entregado a los órganos rectores de la mancomunidad el mismo día 26 de abril de 2021. (Documentos 110 y 120 de las actuaciones previas).

DÉCIMO. - Con base en este informe el interventor reparó la nómina del Sr. R. de julio de 2021, para que se detrajera los trienios que se le estaban pagando. La presidenta levantó el reparo, pero la actitud contraria del Sr. O. a dejar de detraer los trienios hizo que cambiara y que volviera a detraer los trienios de las nóminas; ante las alegaciones del funcionario, la presidenta pidió un informe propuesta a la secretaria de la mancomunidad. (Declaración de don O. en el acto del juicio).

UNDÉCIMO. - Con fecha 31 de agosto de 2022, el interventor de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, emitió informe sobre las irregularidades detectadas en las liquidaciones de haberes retributivos percibidas por el funcionario biólogo de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, con especial referencia al concepto de antigüedad, en el que entre otras llega a la siguiente conclusión: «...desde el ingreso del Sr. R. en la plaza de funcionario biólogo de la Mancomunidad, éste ha venido percibiendo

retribuciones económicas de distinta índole y naturaleza al margen o muy por encima de las previsiones legales que anualmente se determinan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado así como en las normas reguladoras de las retribuciones de los funcionarios públicos. Este comportamiento altamente irregular y continuado en el tiempo, no solo afecta a la percepción del complemento retributivo de la antigüedad, sino también a otros complementos de mayor repercusión económica, especialmente los importes percibidos en concepto de complemento de destino y complemento específico». La presidenta puso a disposición del interventor a tres personas que le ayudaron a analizar toda la documentación que estaba desordenada (declaración de don O. en el acto del juicio. El informe se da por reproducido al constar en las diligencias preliminares).

DUODÉCIMO. - El acceso al expediente personal del funcionario biólogo, que lo tenía el mismo funcionario en su vivienda, no se obtuvo hasta marzo de 2023, después de la elaboración del informe de 31 de agosto de 2022. La presidenta actuó conforme al criterio del interventor, y tuvo una actitud plenamente colaboradora y de disposición absoluta; para garantizar cualquier resolución, solicitaba todos los informes, su actuación fue diligente en todo momento; la presidenta fue extraordinariamente rápida para conseguir la aprobación de la RPT. (Declaraciones de doña S., don O. en el acto del juicio).

DECIMOTERCERO. - El 28 de marzo de 2023, se aprobó la RPT de la mancomunidad, así como la valoración detallada de los puestos de trabajo. (Documentos A-4.2.5, A-4.2.1 y A-4.2.2 del documento 10, de las actuaciones previa).

DECIMOCUARTO. - El acuerdo de la comisión gestora de 28 de marzo de 2023, «a la vista del expediente personal del funcionario biólogo», declaró los pagos indebidos realizados al funcionario biólogo «tal y como se refleja en el informe emitido por la Intervención» de 31 de agosto de 2022 e impulsó el correspondiente expediente de reintegro, designando como instructor al

responsable de la tesorería de la mancomunidad. (Documento 5-B-1 de las actuaciones previas).

DECIMOQUINTO. - La comisión gestora con fecha 20 de abril de 2023, «visto el informe emitido por Intervención con fecha 31 de agosto de 2022» acordó «iniciar expediente para declarar el reintegro de la cantidad de 376.863,01 euros, por las cantidades indebidamente abonadas junto a los intereses que correspondan al empleado de la mancomunidad D. R.» y emplazarle para que tome vista del expediente y pueda hacer alegaciones en un plazo de quince días. (Documento 5.B.2 de las actuaciones previas).

DECIMOSEXTO. - Con fecha 19 de junio de 2023, la Presidencia de la Mancomunidad Campiña 2000 dictó el decreto de reintegro -Resolución 120/23-, vistas las alegaciones presentadas por el funcionario Sr. R., en fecha 11 de mayo de 2023, y «visto el informe del responsable de la Tesorería de la Mancomunidad, Instructor del expediente de reintegro, de fecha 13 de junio de 2023», declaró como pago indebido la cantidad de 362.797,37 euros, y le requirió el reintegro de 87.509,01 euros, más los intereses, al considerar prescrito el resto de esa cantidad. (Documentos 5-B-7 de las actuaciones previas). Con fecha 2 de agosto de 2023, la Presidencia dictó el decreto -resolución nº 169/2023- por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la presidencia nº 120/2023.

DECIMOSÉPTIMO. - Con fecha 27 de septiembre de 2022, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 12 de Sevilla, dictó la sentencia n.º 164/22, en el procedimiento abreviado n.º 96/22, instado por don R. contra la indebida retracción de haberes practicada por la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, desde julio de 2021, al haberle reducido el reconocimiento de los trienios consolidados. La sentencia estima parcialmente el recurso interpuesto. (Documento n.º 1 de los incorporados en el acto del juicio).

DECIMOCTAVO. - Con fecha 26 de noviembre de 2024, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 de Sevilla, dictó la sentencia n.º 167/2024, en



el procedimiento abreviado n.º 350/2022, instado por don R., contra la Resolución n.º 169/23, de 2 de agosto de 2023, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución n.º 120/2023, de 19 de junio, citada; contra la propia resolución n.º 120/2023 de 19 de junio; y contra los acuerdos de la Comisión Gestora de 28 de marzo de 2023, que acuerdan declarar los supuestos pagos indebidos de las retribuciones e impulsar el expediente de reintegro. La sentencia desestima el recurso interpuesto. (Documento n.º 3 de los incorporados en el acto del juicio).

DECIMONOVENO. - Ninguna de estas sentencias es firme. Tanto la sentencia n.º 164/22, como la sentencia n.º 167/2024, han sido recurridas en apelación. (Manifestaciones de la representación de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, y de la demandada en el acto del juicio).

VIGÉSIMO. - Con fecha 27 de noviembre de 2024, se reconoció a don R., el nivel 30 de complemento de destino, y 3 trienios. (Documento 19 de los incorporados con la contestación a la demanda).

VIGESIMOPRIMERO. - En las actuaciones previas n.º 41/2023, se practicó la liquidación provisional en fecha 28 de noviembre de 2023, previa citación el 23 de octubre de 2023 a doña J., así como al representante legal de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000 y al Ministerio Fiscal.

VIGESIMOSEGUNDO. - La cantidad de 87.509,01 euros, considerada como cobro indebido del funcionario biólogo, ha sido devuelta en su totalidad. (Documento n.º 4 de los incorporados en el acto del juicio).

VIGESIMOTERCERO. - La Comisión Gestora de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000 acordó, con fecha 21 de mayo de 2024, no interponer demanda en el PR n.º A33/2024 contra doña J. (Documento 4 de los incorporados con la contestación a la demanda).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Objeto del procedimiento y cuestiones preliminares



1.- La demanda rectora de este procedimiento es la formulada por el Ministerio Fiscal contra doña J., presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000 y de la comisión gestora intermunicipal, en las fechas a que se refieren los hechos -2016 a 2023-. Pretende que se le declare responsable contable como consecuencia de haber ordenado el pago, que considera indebido, de las retribuciones del empleado biólogo de la mancomunidad, don R. El Ministerio Fiscal cuantifica las retribuciones abonadas injustificadamente al Sr. R. en 335.035,63 euros

2.- El objeto de la litis consiste en determinar si las retribuciones pagadas al Sr. R. eran debidas o si, al carecer de justificación han ocasionado un daño a la hacienda municipal y, si de ese perjuicio económico es responsable contable la demandada Sra. J., que hizo caso omiso de los informes de reparo en contra de estas nóminas emitidos por el Interventor en julio de 2021, y con su actuación dolosa, culpable o gravemente negligente causó el daño cuyo resarcimiento se exige en este juicio. Aunque no lo explicita en su demanda, se advierte que el Ministerio Fiscal está reclamando, en suma, la cuantía que en la resolución 120/2023, de 19 de junio, no se ordena su reintegro porque se consideró prescrita (hecho probado decimosexto de esta resolución), pues hace constar que se ha reintegrado un total de 87.509,01 euros, por lo que faltan por reintegrar 247.526,62 euros, cantidad en la que cifra los perjuicios ocasionados a la mancomunidad y cuyo reintegro pretende en este juicio contable.

3.- En el acto del juicio la representación de doña J. solicitó la práctica de una diligencia final consistente en traer al proceso las actas de la comisión gestora de la mancomunidad. Considera esta juzgadora que, ciertamente, tal como se desprende de lo dispuesto en el art. 435 de la LEC, con las diligencias finales se pretenden afrontar casos excepcionales en los que las partes no han podido practicar pruebas, bien por imposibilidad de proponerlas y practicarlas en los momentos ordinarios, o bien porque siendo propuestas y admitidas, no fueron practicadas o la práctica fue inútil por causas ajenas a su voluntad: responden a un criterio de equidad, constituyendo un cauce para practicar aquellas pruebas que por razones independientes a la voluntad de las partes no se practicaron o

fueron infructuosas. Además, se persigue que el planteamiento del debate en la primera instancia sea lo más completo posible. Pero, en el caso, la demandada no ha alegado motivo alguno que le hubiera impedido proponer la prueba en la audiencia previa al juicio, lo cual es suficiente para denegar la diligencia final solicitada, además de que en este proceso contable se ha desplegado una amplia actividad probatoria y todas las pruebas propuestas han sido debidamente practicadas: la demandada acompañó con la demanda 24 documentos que han sido incorporados a las actuaciones; en el acto del juicio han declarado cuatro testigos; y se han incorporado tres documentos nuevos aportados por la representación de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, como prueba documental, con la expresa aceptación de las partes; además de toda la documentación que consta en las diligencias preliminares y actuaciones previas de las que este juicio trae causa.

En suma, existen elementos de prueba suficientes para formar la convicción necesaria para resolver la pretensión planteada en este juicio contable y no concurren las causas del art. 435 LEC para su admisión, por lo que procede denegar la diligencia final solicitada por la Sra. J. en el acto del juicio.

SEGUNDO. - Planteamiento de la demanda del Ministerio Fiscal

4.- El Ministerio Fiscal refiere que este proceso contable tiene su origen en el informe de la intervención de la mancomunidad de 31 de agosto de 2022, relativo a las «irregularidades detectadas en las liquidaciones de haberes retributivos percibidos por el funcionario biólogo de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, con especial referencia al concepto de antigüedad», en el que se pone de manifiesto que el citado funcionario «habría percibido de manera injustificada asignaciones salariales en concepto de antigüedad, complemento de destino de nivel 30, impropio de una plaza de biólogo, complemento específico de cuantía considerablemente elevada y sin que concurren en el puesto los parámetros legales que lo motivan, y asignaciones injustificadas en concepto de productividad, bonificación y gratificaciones o ayudas sociales».



5.- D. R. fue nombrado funcionario de carrera de la escala de Administración Especial de Corporaciones Locales, subescala Técnico Superior, mediante la Resolución n.º 19/2009 de 23 de noviembre de 2009, de la presidencia de la mancomunidad y tomó posesión de la plaza de biólogo en la mancomunidad, el 26 de septiembre de 2023.

6.- Cuantifica las retribuciones abonadas injustificadamente al Sr. R. en 335.035,63 euros. Añade que consta que ha reintegrado un total de 87.509,01 euros, por lo que faltan por reintegrar 247.526,62 euros, cantidad en la que cifra los perjuicios ocasionados a la mancomunidad y cuyo reintegro pretende en este juicio contable. Como antes se ha indicado, aunque no explícitamente así formulado el Ministerio Fiscal reclama la cuantía que no fue objeto de orden de reintegro por resolución 120/2023, de 19 de junio, porque se consideró prescrita (hecho probado decimosexto de esta resolución).

7.- Las retribuciones que considera abonadas irregularmente tienen el siguiente detalle:

1.- Retribuciones en exceso en concepto de trienios desde mayo de 2016 a junio de 2021 por importe total de 10.876,92 euros:

2016 - 1.378,56 euros
2017 - 2.073,12 euros
2018 - 2.051,49 euros
2019 - 2.081,18 euros
2020 - 2.219,44 euros
2021 - 1.073 euros

2.- Retribuciones en exceso en concepto de complemento de destino N 30 desde mayo de 2016 a abril de 2023 por importe total de 40.321,37 euros:

2016 - 3.708 euros
2017 - 5.558,94 euros
2018 - 5.593,20 euros



2019 - 5.844,60 euros

2020 - 5.966,44 euros

2021 - 5.462,90 euros

2022 - 6.182,30 euros

2023 - 2.004,99 euros

3.- Retribuciones en exceso en concepto de complemento específico desde mayo de 2016 a abril de 2023 por importe total de 226.600,96 euros:

2016 - 20.692,08 euros

2017 - 31.193,34 euros

2018 - 31.577,16 euros

2019 - 32.614,92 euros

2020 - 33.323,42 euros

2021 - 32.252,60 euros

2022 - 34.469,35 euros

2023 - 10.478,09 euros

4.- Retribuciones abonadas en exceso en concepto de pagas extras desde mayo de 2016 a abril de 2023, por importe total de 46.062,71 euros:

2016 - 6.312,66 euros

2017 - 6.331,65 euros

2018 - 6.386 euros

2019 - 6.631,53 euros

2020 - 6.816,00 euros

2021 - 6.748,42 euros

2022 - 6.836 euros

5.- Retribuciones abonadas sin justificación en concepto de «productividad», «ayuda social», «atrasos» y «calificación Marchena» desde mayo de 2016 a abril de 2023, por importe de 11.173,67 euros: Productividad - 5.987,75 euros; Ayuda social - 2.525,00 euros; Atrasos - 2.503,92 euros; Calificación Marchena - 157,00 euros.

8.- Sostiene que la demandada, doña J., en su condición de presidenta de la mancomunidad y de la comisión gestora intermunicipal era la encargada de la aprobación del gasto y ordenación del pago de las retribuciones y omitió las obligaciones que por razón de su cargo le correspondían.

9.- En su opinión, la demandada no valoró correctamente el derecho del perceptor a recibir las cantidades abonadas ya que carecían de cobertura legal e, igualmente, hizo caso omiso de los informes de reparo emitidos por el interventor en junio de 2021, todo lo cual permite apreciar, al menos, una conducta gravemente negligente que dio lugar al menoscabo patrimonial en los fondos de la mancomunidad que reclama en este proceso contable.

10.- Solicita que doña J. sea declarada responsable contable directa del daño ocasionado a la hacienda municipal, que cifra en 247.526,62 euros, y que sea condenada a su pago, más intereses y costas. Esta cifra, como se ha señalado, es el importe cuyo reintegro no fue solicitado por la resolución 120/2023, al considerarse prescrita.

TERCERO. - Alegaciones de la contestación a la demanda de doña J.

11.- La Sra. J. se opone a la demanda formulada por el Ministerio Fiscal. Solicita que se estimen las excepciones procesales propuestas en su escrito de demanda y que se sobresea el procedimiento o, en el caso de entrar a valorar el fondo del asunto, que se desestime íntegramente la demanda formulada contra ella.

12.- Como excepciones procesales, planteó en la contestación a la demanda la falta de competencia del Tribunal de Cuentas y la existencia de litispendencia, error en el modo de proponer la demanda, pérdida sobrevenida del objeto, falta de legitimación pasiva, falta de litisconsorcio pasivo necesario y prescripción de la responsabilidad contable. También, formuló declinatoria de jurisdicción que fue desestimada en virtud del auto de fecha 24 de enero de 2025, que fue recurrido en reposición, y confirmado mediante auto de 27 de marzo de 2025.

13.- La excepción de error en el modo de proponer la demanda fue desestimada en la audiencia previa. Sobre la pérdida del objeto de este juicio contable se consideró improcedente resolverla como cuestión procesal previa, y se resolverá lo que corresponda en esta sentencia.

14.- Por otro lado, en el mismo acto de la audiencia previa, manifestó que no planteaba litispendencia. Igualmente, fueron desestimadas la falta de legitimación pasiva y de litisconsorcio pasivo necesario mediante el auto de 13 de junio de 2025, recurrido en reposición y confirmado por auto de 8 de septiembre de 2025.

15.- Ahora bien, tanto la falta de legitimación pasiva «ad causam», como la prescripción de la responsabilidad contable, por ser cuestiones que afectan al fondo del asunto, se resolverán en esta sentencia.

16.- En cuanto a la falta de legitimación pasiva, sostiene que conforme a lo dispuesto en el art. 38 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y en el art. 188 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), pueden incurrir en responsabilidad contable quienes autorizan los gastos y quienes ordenan los pagos y, sostiene que si bien era competente para ordenar el pago de las retribuciones discutidas en este juicio, no lo era para aprobar el gasto correspondiente a las retribuciones y complementos salariales del personal de la mancomunidad.

17.- Afirma que el órgano competente para autorizar los gastos de personal, conforme a lo dispuesto en los estatutos de la mancomunidad, en relación con las bases de ejecución de los presupuestos de cada ejercicio, era la comisión gestora, así como para aprobar las ofertas de empleo, las bases de selección, los presupuestos anuales, la plantilla y la relación de puestos de trabajo: como presidenta de la mancomunidad únicamente «ejecuta el pago que corresponde autorizar al órgano ordenador de gasto, la comisión gestora».

18.- En cuanto a la prescripción, sostiene que este proceso contable se inició en virtud del informe de Intervención de la mancomunidad de fecha 31 de agosto de 2022, relativo a las «irregularidades detectadas en las liquidaciones de haberes retributivos percibidas por el funcionario biólogo de la mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, con especial referencia al concepto de antigüedad», por lo que es aplicable lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas -LFTCu-, según el cual las responsabilidades contables detectadas en el examen y comprobación de cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador prescriben por el transcurso de tres años contados desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente.

19.- En su opinión, el día inicial del cómputo de los tres años debe ser el 7 de octubre de 2022, fecha de aprobación de dicho informe por la comisión gestora, incluso el 28 de marzo de 2023, fecha de aprobación de la relación de puestos de trabajo (RPT), como consecuencia del informe de la intervención o, incluso la fecha de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP), de Sevilla 19 de abril de 2023.

20.- Por lo que respecta al fondo del asunto, afirma que no concurre daño alguno en los fondos municipales que deba ser resarcido: las retribuciones del Sr. R. no eran arbitrarias ni injustificadas, ya que estaban amparadas en acuerdos de la comisión gestora de la mancomunidad.

21.- Afirma que el informe de la intervención de 31 de agosto de 2022, que inició este proceso contable, parte de errores porque no pudo contar con toda la documentación, faltaba precisamente el expediente personal del funcionario biólogo, entre otros documentos.

22.- Añade, que falta el elemento subjetivo de la culpa. Sostiene que la Sra. J. actuó con total diligencia «a las órdenes del interventor»; a partir del informe de 31 de agosto de 2022, «lo que tiene que hacer lo hace». Cuando le dicen que procede el reintegro «lo inicia y lo aprueba».

23.- En definitiva, solicita el sobreseimiento del proceso por haber perdido su objeto o la desestimación íntegra de la demanda formulada por el Ministerio Fiscal.

CUARTO. - Pronunciamiento sobre la legitimación pasiva

24.- En primer lugar, sostiene la demandada que carece de legitimación pasiva en este proceso contable, dado que, si bien era competente para ordenar el pago de las retribuciones discutidas, no lo era para aprobar el gasto correspondiente a las retribuciones y complementos salariales del personal de la mancomunidad.

25.- Afirma que el órgano competente para autorizar los gastos de personal, conforme a lo dispuesto en los estatutos de la mancomunidad, en relación con las bases de ejecución de los presupuestos de cada ejercicio, era la comisión gestora: como presidenta de la mancomunidad únicamente «ejecuta el pago que corresponde autorizar al órgano ordenador de gasto, la comisión gestora».

26.- El Ministerio Fiscal se opuso a la estimación de esta excepción manifestando que la demandada ordenó indebidamente el pago de las retribuciones del funcionario biólogo y que era una cuestión de fondo que debía ser resuelta en la sentencia.

27.- Efectivamente, la legitimación pasiva no es sino la capacidad para ser parte demandada en un proceso concreto. Viene a identificarse con la efectiva titularidad activa o pasiva de la relación jurídica concreta deducida en el litigio, siendo una cuestión íntimamente ligada al fondo del asunto, aunque de tratamiento preliminar, y consiste en una posición objetiva en conexión con la relación material objeto del pleito que determina la aptitud o idoneidad para ser parte (por todas, las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2012 o de 24 de julio de 2014).

28.- Recuerda el Tribunal Supremo -por todas, la sentencia núm. 260/2012, de 30 de abril-, que la legitimación «constituye un presupuesto procesal susceptible de examen previo al del conocimiento del fondo del asunto en tanto que, incluso

siendo acogible la pretensión -si se abstrae de la consideración del sujeto actuante- la misma no ha de ser estimada cuando quien la formula no puede ser considerado como 'parte legítima'». Afirmar también el Tribunal Supremo en la sentencia núm. 306/2019, de 3 de junio, que la legitimación es «una posición o condición objetiva en conexión con la relación material objeto del pleito que determina una aptitud o idoneidad para ser parte procesal, en cuanto supone una coherencia o armonía entre la cualidad atribuida -titularidad jurídica afirmada- y las consecuencias jurídicas pretendidas».

29.- Por ello, para resolver sobre la legitimación pasiva de la demandada hay que partir del ámbito subjetivo de los posibles responsables contables que define el artículo 2 de la LOTCu. Según este precepto, corresponde al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran aquellos que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. El artículo 38.1 de dicho texto legal establece que quien, por acción u omisión contraria a la Ley, originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.

30.- Por su parte, el artículo 15 de la misma LOTCu, señala que el enjuiciamiento contable se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. Así, la SSJ -sentencia de la Sala de Justicia- núm. 9/2023, de 2 de noviembre; o en los términos de la SSJ núm. 5/2021, de 24 de junio, F.D. 14.º:

«Respecto a la legitimación pasiva ad causam, con referencia a las acciones basadas en responsabilidad contable, es doctrina reiterada de esta Sala de Justicia “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”, de forma 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” (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)».

31.- Cabe también remitir a la doctrina del Tribunal Supremo sobre el elemento subjetivo de la responsabilidad contable, por todas, la sentencia de 2 de marzo de 2012, según la cual: «Una interpretación integradora de tales preceptos lleva a entender que la responsabilidad contable está siempre vinculada al manejo de caudales o efectos públicos. Los arts. 15 y 38 de dicha Ley Orgánica hacen girar la responsabilidad contable en torno a los conceptos de caudales o efectos públicos. Así en la medida que se hayan originado daños a los fondos públicos se abre la posibilidad de declarar responsabilidades contables siempre que concurren el resto de los requisitos establecidos en la Ley».

32.- Una vez recordada tanto la jurisprudencia como el criterio de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, para decidir sobre la legitimación pasiva de la Sra. J., es preciso partir de que ocupaba el cargo de presidenta de la mancomunidad y es necesario, además, acudir a los estatutos de la mancomunidad (BOJA de 21 de diciembre de 2015) que, como ha quedado expuesto en el hecho probado primero, constituyen «las normas reguladoras de las funciones y atribuciones de la mancomunidad y de sus órganos rectores».

33.- Establece el art. 22 de los estatutos, que la aprobación de los gastos seguirá necesariamente las fases de autorización, disposición de gastos y reconocimiento de la obligación, pudiendo acumularse algunas o todas de estas fases según lo dispuesto en las bases de ejecución del presupuesto de la entidad. La autorización del gasto constituye el inicio del procedimiento de ejecución del gasto y la ordenación del gasto es el acto mediante el que se acuerda la realización del gasto previamente autorizado.

34.- Dispone el mismo art. 22 de los estatutos que, dentro del importe de los créditos autorizados en el presupuesto, la autorización y disposición del gasto corresponderá a la presidenta de la mancomunidad y a la comisión gestora intermunicipal, para gastos que no superen el límite de los créditos establecidos en el presupuesto y no superen el ejercicio. Por su parte, el art. 23, establece que corresponderá la ordenación de pago a la presidenta de la comisión gestora intermunicipal.

35.- De igual modo, si acudimos a lo dispuesto en el art. 124 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), al que remiten las bases de ejecución de los presupuestos de la mancomunidad -base 12-, y, en parecidos términos a lo dispuesto en el apartado 17 del art. 41 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 (ROF), la competencia para ordenar el pago de las retribuciones de los funcionarios de la mancomunidad corresponde a la presidencia.

36.- En suma, conforme a las normas que se han citado, la presidenta tiene competencia para la ordenación del pago de las retribuciones de los funcionarios de la mancomunidad, lo cual no ha sido discutido en este juicio, pero también participa en la autorización del gasto en cuanto miembro y presidenta de la comisión gestora -art. 29 de los estatutos de la mancomunidad-.

37.- No se puede olvidar que «la responsabilidad contable surge, en todo caso, en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de fondos

públicos teniendo aquélla dos actos o momentos de vital trascendencia, a saber, el cargo o entrega de los fondos, y la data, descargo o justificación del destino dado a los caudales recibidos. El que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca la data, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión, o bien sea bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas o entrega de las cantidades recibidas en interés de un tercero», por todas, STS de 2 de marzo de 2012.

38.- Y la Sala de Justicia ha manifestado en las SSJ núm. 9/2023, de 2 de noviembre y SSJ núm. 5/2021, de 24 de junio, citadas -y en parecidos términos de la sentencia 7/2007, de 25 de abril- que:

«Las previsiones de los artículos 2 b) y 15 de la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, y del artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en lo que a la legitimación pasiva de los procedimientos de responsabilidad contable se refiere, han de ser interpretados en el sentido de poder predicarse dicha responsabilidad respecto de aquéllos que forman parte de la cadena del gasto o del pago realizado por las Administraciones públicas, esto es, de aquéllos que se encuentran en algún lugar del proceso de toma de decisiones que lleva a contraer obligaciones de trascendencia económico-financiera o a liquidarlas o a solventarlas. No sólo puede predicarse la condición de gestor de fondos públicos de aquéllos que recauden los mismos, los custodien, los controlen, o adopten decisiones que impliquen su movimiento hacia fuera de su ente titular, sino que puede adjetivarse como tal función gestora todo aquél cometido que se sitúa de modo relevante en el camino de la disposición de fondos públicos».

39.- En definitiva, resulta pacífico que la condición de cuentadante ante la jurisdicción contable la ostentan quienes, por tener encomendada bajo cualquier título la recaudación, intervención, administración, custodia, manejo o utilización de bienes, caudales o efectos públicos deben rendir cuentas del destino dado a los caudales públicos que les fueron encomendados.



40.- La participación en la actividad económico-financiera de un ente público hace a la persona susceptible de ser sujeto de responsabilidades contables, pues la responsabilidad contable deriva del menoscabo de los caudales públicos: nace de una relación jurídica que está directamente vinculada a la obligación de rendir cuentas de los fondos públicos cuya gestión tiene encomendada.

41.- Lo que se enjuicia en este proceso contable es la gestión de la demandada de los fondos de la mancomunidad que tenía a su cargo, esto es, si ordenó indebidamente el pago de las retribuciones del Sr. R. Ese es el ámbito de actuación de la jurisdicción contable.

42.- Por tanto, con base en lo anteriormente razonado, doña J., en su condición de presidenta de la mancomunidad es cuentadante ante esta jurisdicción, pues la condición de gestor de fondos públicos debe predicarse de todo aquél que se sitúa de modo relevante en el camino de la disposición de fondos públicos, y debe dar cuenta y responder del destino de los fondos municipales.

43.- En definitiva, está legitimada para ser demandada en este juicio, por lo que procede desestimar la excepción de falta de legitimación pasiva.

QUINTO. - Pronunciamiento sobre el sobreseimiento y la pérdida sobrevenida del objeto

44.- Una vez que se ha afirmado la legitimación de la Sra. J. para ser demandada en este juicio, procede pronunciarse sobre la alegada pérdida sobrevenida del objeto de este proceso contable y la solicitud de sobreseimiento.

45.- Como ha quedado expuesto en el fundamento de derecho tercero de esta resolución, en el acto de la audiencia previa se consideró improcedente resolverla como cuestión procesal previa, quedando pendiente resolver en sentencia.

46.- La causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el art. 22 LEC, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación

con la pretensión ejercitada. La pérdida sobrevenida de objeto del proceso se puede definir como aquella forma o modo de terminación que se fundamenta en la aparición de una realidad extraprocesal que priva o hace desaparecer el interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida. Es decir, se produce algún hecho o circunstancia que incide de forma relevante sobre la relación jurídica cuestionada y que determina que el proceso en curso no es necesario, en la medida en que la tutela solicitada de los tribunales ya no es susceptible de reportar la utilidad inicialmente pretendida, de suerte que no se justifica la existencia del propio proceso y éste debe concluir. En este sentido, la STS 752/2025, de 12 de junio, con base en sentencias previas, la define como:

«aquella forma o modo de terminación del mismo que se fundamenta en la aparición de una realidad extraprocesal que priva o hace desaparecer el interés legítimo a obtener la tutela judicial pretendida. Es decir, se produce algún hecho o circunstancia que incide de forma relevante sobre la relación jurídica cuestionada y que determina que el proceso en curso no es necesario, en la medida en que la tutela solicitada de los tribunales ya no es susceptible de reportar la utilidad inicialmente pretendida, de suerte que no se justifica la existencia del propio proceso y éste debe concluir. En estos casos y a diferencia de lo que ocurre con la satisfacción extraprocesal de la pretensión de la parte actora, la razón de la desaparición del proceso es ajena a la voluntad de las partes».

47.- Así, señala el Tribunal Constitucional en la sentencia STC 102/2009, de 27 de abril que «...la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el artículo 22, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso...» y, por ello para que la decisión judicial de cierre del proceso por pérdida sobrevenida del objeto resulte respetuosa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es necesario que la pérdida del interés legítimo sea completa.

48.- Sin embargo, no concurre, en este caso, la falta de interés del Ministerio Fiscal en la pretensión ejercitada que permitiría un pronunciamiento como el solicitado por la demandada, -no se ha alegado ni probado causa externa alguna que prive o haga desaparecer el interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida-. No se aprecia, en definitiva, la pérdida sobrevenida del objeto de este proceso contable invocada por la demandada.

49.- Y, por lo que respecta al sobreseimiento del proceso contable, está regulada en el artículo 79 de la LFTCu, exclusivamente para los supuestos que este precepto establece: cuando, transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria en los procedimientos de juicio de cuentas o de reintegro por alcance, no resultaren debidamente acreditados los hechos que hubieren dado motivo a su incoación; cuando, ultimadas dichas fases, resultaren hechos constitutivos de alcance o cualquier otro supuesto de responsabilidad contable, pero no existieren motivos suficientes para imputarlos a persona alguna o cuando se hubiera reintegrado el importe del alcance.

50.- No podemos olvidar que el proceso contable es un juicio de naturaleza civil, en el que se resuelven peticiones de parte y en el que se aplican las reglas de la carga de la prueba previstas en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tal como de manera reiterada ha declarado la Sala de Justicia (por todas, la sentencia núm. 13/2022, de 22 de septiembre).

51.- Por ello, para poder dictar un auto de sobreseimiento con base en la falta de acreditación de los hechos, tendrían que concurrir unas circunstancias que posibilitaran la terminación del proceso de forma anticipada por la inexistencia de hecho objetiva pues, de seguirse el proceso, se estaría produciendo un funcionamiento anómalo de la justicia.

52.- Obviamente, esta circunstancia no concurre en el presente caso, como tampoco el reintegro de la cantidad alcanzada, ni la inexistencia de motivos suficientes para imputar el hecho constitutivo de alcance o cualquier otro supuesto de responsabilidad contable a persona alguna en cuanto, como ya se

ha dicho, la Sra. J. está legitimada para ser demandada en este juicio contable, siendo procedente entrar a valorar las alegaciones y pruebas y decidir sobre el fondo del asunto sometido a enjuiciamiento.

53.- Por ello, no se da ninguno de los supuestos previstos legalmente para que pueda sobreseerse este juicio contable.

SEXTO. - Pronunciamiento sobre la prescripción de la responsabilidad contable

54.- También, antes de entrar a analizar la concurrencia del daño y los demás elementos definitorios de la responsabilidad contable, procede verificar un pronunciamiento sobre la prescripción de la responsabilidad que se exige en este juicio.

55.- En efecto, la demandada considera prescrita la responsabilidad que se le exige en este proceso contable. Considera que debe aplicarse el plazo especial de prescripción de tres años establecido en el apartado 2 de la disposición adicional tercera de la LFTCu, a contar desde el informe de Intervención de la mancomunidad de fecha 31 de agosto de 2022, relativo a las «irregularidades detectadas en las liquidaciones de haberes retributivos percibidas por el funcionario biólogo de la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000, con especial referencia al concepto de antigüedad».

56.- En su opinión, el día inicial del cómputo de los tres años debe ser el 7 de octubre de 2022, fecha de aprobación de dicho informe por la comisión gestora, incluso la fecha de la aprobación de la RPT 28 de marzo de 2023 o, incluso, la fecha de la publicación en el BOP de Sevilla 19 de abril de 2023.

57.- Para resolver sobre la prescripción es preciso analizar el régimen jurídico de esta institución que se halla contenido en la disposición adicional -DA- tercera de la LFTCu. El punto primero de la mencionada disposición señala que «las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años contados desde la fecha en que se hubieran cometido los hechos que las

originen». Por su parte, el apartado segundo establece que las responsabilidades contables detectadas en el examen y comprobación de cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas por sentencia firme, prescribirán por el transcurso de tres años contados desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o desde que la sentencia quedó firme y, el apartado tercero dispone que «el plazo de prescripción se interrumpirá desde que se hubiera 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».

58.- El Tribunal Supremo -STS de 26 de junio de 2012, rec. núm. 825/2011, FD 9.º- resuelve cómo en la DA tercera LFTCu referida se prevén dos plazos de prescripción, con sus respectivos *dies a quo*, uno general de cinco años desde la fecha de comisión de los hechos, y otro de tres, si son detectadas en el examen y comprobación de cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas por sentencia firme. Cada uno de esos plazos tienen sus respectivos *dies a quo*: fecha de comisión de los hechos para el primero; y fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o de firmeza de la sentencia en el segundo. Asimismo, declara cómo la interrupción del plazo de prescripción se produce por el inicio de cualquier actuación o procedimiento fiscalizador o similar que tuviera por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable.

59.- En suma, es preciso analizar las siguientes circunstancias: a) el plazo legal aplicable; b) el inicio del cómputo del plazo legal o *dies a quo*; c) el día final del cómputo del plazo o *dies ad quem*; y d) la existencia de circunstancias a las que legal y jurisprudencialmente se atribuye virtualidad para interrumpir la prescripción y, para ello, es necesario llevar a cabo una interpretación sistemática e integradora de lo dispuesto en la DA tercera de la LFTCu, pues la verdadera razón que justifica la existencia de esta institución jurídica es «la

obligación de dotar de certeza a las relaciones jurídicas y, por tanto, de ofrecer seguridad jurídica a los ciudadanos, ya que, en caso contrario se conculcaría ese mismo principio de seguridad jurídica, garantizado en el artículo 9.3 del Texto Constitucional, pudiendo ocasionar indefensión», por todas SSJ núm. 17/2018, de 5 de diciembre; o núm. 13/2018, de 10 de octubre).

60.- Así, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en la DA tercera de la LFTCu, resulta que, ocurrido un hecho generador de responsabilidad contable, se inicia un plazo de cinco años para el ejercicio de la acción de exigencia de la responsabilidad, -el plazo de cinco años es el plazo general de prescripción de la responsabilidad contable, según refiere la STS de 26 de junio de 2012, citada-

61.- Y, dicho plazo se interrumpe desde que se hubiera iniciado cualquier procedimiento «que tuviera por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable», siendo necesario, según la doctrina del Tribunal Supremo, que los interesados tengan conocimiento del acto interruptivo.

62.- En efecto, la STS 437/2016, de 25 febrero, literalmente indica que:

«el conocimiento personal de cualquier actuación pública interruptora de la prescripción es una garantía para dar satisfacción al principio de seguridad jurídica (art. 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. (...) debe también subrayarse que ese conocimiento podrá tener lugar bien a través de la notificación formal y personal de la actuación interruptora a todos esos miembros (que será el instrumento más idóneo y seguro), bien a través de cualquier otro hecho o circunstancia que permita

formar la razonable convicción de que ese conocimiento efectivamente tuvo lugar. Así lo impone la especial ponderación del sacrificio del valor justicia que toda prescripción extintiva conlleva en aras de la seguridad jurídica (...)).

63.- Por tanto, el Tribunal Supremo pone el acento en la «convicción razonable» de que los interesados conocieron el hecho interruptivo no siendo, sin embargo, necesaria la notificación formal. En la misma línea se situaba, por su parte, la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en resoluciones como las sentencias n.º 8/2016 de 18 de julio, n.º 16/2018, de 5 de diciembre n.º 1/2019, de 20 de marzo, entre otras.

64.- Los hechos generadores de la responsabilidad contable que se exige en este juicio son el pago de las retribuciones al Sr. R. desde mayo de 2016 y hasta junio de 2021, en el caso de los trienios y, hasta abril de 2023, para el resto de los conceptos retributivos, por lo que el día inicial del cómputo del plazo de prescripción debe quedar fijado en el que se realizaron cada uno de los pagos mensuales que el Ministerio Fiscal considera que son causantes del daño.

65.- Además ha quedado probado -hecho probado noveno-, que con fecha el 26 de abril de 2021, se elaboró el informe resumen de control financiero del ejercicio 2020, en el que se analizaron las retribuciones pagadas al funcionario biólogo objeto de este proceso contable y en el que se puso de manifiesto que «se han detectado irregularidades de especial relevancia en la liquidación de los haberes retributivos del funcionario biólogo»; igualmente, ha quedado probado que este informe fue entregado a los órganos rectores de la mancomunidad el mismo día 26 de abril de 2021 y, esta actuación, previa al informe de la intervención de la mancomunidad de fecha 31 de agosto de 2022, interrumpió el plazo general de cinco años de prescripción de la responsabilidad contable.

66.- Ciertamente, se dan todos los requisitos para que se le atribuya virtualidad interruptiva de la prescripción: es una actuación de control interno de la actividad económica financiera de la entidad local; detectó los hechos generadores de la responsabilidad contable que se exige en este juicio y la demandada tuvo

conocimiento de esa actuación de control. Las partes no han discutido ninguna de estas circunstancias.

67.- La demandada alega el plazo de prescripción especial de tres años. Conforme a la doctrina de la Sala (sentencia de la Sala de Justicia 8/2014, de 3 de julio), tampoco se puede apreciar la prescripción del plazo especial de tres años una vez interrumpida la prescripción de cinco años y sin que hubieran transcurrido con posterioridad tres años. Así en los términos del FD cuarto de la sentencia 8/2014, referida:

«Esta Sala comparte la fundamentación y la decisión del Juzgador de instancia sobre este punto, y considera que la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, así como la Jurisprudencia de esta propia Sala, confirmada por el Tribunal Supremo, inducen a desestimar la pretensión de prescripción planteada en el recurso de apelación pues, al margen del conocimiento de los trabajos de la fiscalización en su momento por el apelante, el inicio de la misma supuso una interrupción del plazo general de cinco años, sin que tampoco quepa apreciar que hubiera transcurrido el especial de tres años desde la aprobación del informe».

68.- En el caso de autos, a partir de ese informe de 26 de abril de 2021 -o, en su caso, desde la terminación de su examen, como alega la demandada en 2023-, y de acuerdo con la doctrina de la Sala de Justicia de este Tribunal, referida, se computaría el plazo de prescripción de tres años, que alega la demandada. Según la doctrina de la Sala no es necesario, para que un concreto informe determine el inicio del cómputo de dicho plazo, que en el mismo se detallen posibles responsabilidades contables, sino que será suficiente con que se detecten los hechos irregulares de los que posteriormente pueda derivarse un supuesto de responsabilidad contable, la cual, por otra parte, únicamente podrá ser declarada por los órganos judiciales de la presente jurisdicción. La razón no es otra que permitir, desde el momento en que esos hechos se han detectado, que los activamente legitimados puedan ejercitar las acciones correspondientes

que pudieran dar lugar a la declaración de responsabilidad contable, disponiendo de un plazo de tres años para ello.

69.- Así lo expone la sentencia de la Sala de 3 de julio de 2014 (y otras como las sentencias de la Sala n.º 2/2010 de 2 de marzo y n.º 11/2012, de 25 de mayo), refiriéndose a los procedimientos fiscalizadores en los que se conocen los hechos que pudieran dar lugar a responsabilidad contable, en la que se fundamenta en los términos siguientes:

«Si, como consecuencia de dichos procedimientos se conocen hechos que pudieran ser constitutivos de dicha responsabilidad, comenzará a contar el tiempo para la prescripción de la acción correspondiente (Disposición Adicional Tercera.3ª de la Ley 7/1988). En efecto, es entonces cuando surge el presupuesto necesario -en concordancia con el artículo 1969 del Código Civil-, para que opere el instituto prescriptivo, esto es, que los legitimados activos -conociendo ya los hechos que pudieran ser perjudiciales para los fondos públicos- hagan abandono de su derecho a ejercitar la acción para la exigencia de la responsabilidad contable correspondiente, pues hasta dicho momento no habrán podido ejercitarse las correspondientes acciones (al desconocerse los hechos que legitimarían su ejercicio) y, por ende, no habría empezado a transcurrir el plazo de prescripción de tres años; todo ello, sin perjuicio de que sí corría el general de cinco años (Disposición Adicional Tercera.1ª)”, aclarando la sentencia de 2 de marzo de 2010 de esta Sala de Apelación que “lo único que prevé la Ley es que en el objeto de la fiscalización se encuentre el examen de los hechos que posteriormente puedan ser declarados como constitutivos de responsabilidad contable, no siendo necesario que en el informe de esa fiscalización se detallen los mismos como posibles irregularidades contables».

70.- En definitiva, y aplicada al caso de autos la doctrina referida de la Sala de Justicia, el plazo de prescripción de cinco años quedó interrumpido en virtud del informe de 26 de abril de 2021, sin que ese proceso de control haya quedado paralizado en ningún momento posterior o terminara sin declaración de

responsabilidad: la intervención de la mancomunidad elaboró y aprobó el informe 31 de agosto de 2022; las diligencias preliminares de las que trae causa este juicio contable se iniciaron mediante la diligencia de apertura de 13 de octubre de 2022; por diligencia de ordenación de 25 de octubre de 2022 se acordó oír a la mancomunidad, con entrega de copia de las actuaciones, para que alegara sobre la procedencia de acordar el nombramiento de delegado instructor -doña J. era la presidenta de la mancomunidad-; y constan, además, el escrito de la Sra. J. contestando a un requerimiento de información de la instructora con fecha 15 de mayo de 2023 y la citación a la liquidación provisional de 23 de octubre de 2023, celebrada el 28 de noviembre de 2023. Por tanto, desde el informe de 26 de abril de 2021 -o desde la terminación de su examen, como alega la demandada en 2023- tampoco transcurre el plazo de tres años de prescripción alegada por la demandada conforme al plazo especial de la DA tercera, párrafo segundo LFTCu.

71.- En suma, no ha transcurrido el plazo legal de prescripción de la responsabilidad contable que se exige en este juicio a la Sra. J. por ordenar el pago de las retribuciones del Sr. R. desde mayo de 2016, que es el hecho causante del resarcimiento que pretende el Ministerio Fiscal en este proceso contable.

SÉPTIMO. - Elementos de la responsabilidad contable

72.- Para que pueda declararse la responsabilidad contable que pretende el Ministerio Fiscal, deben concurrir todos los elementos que la configuran, tal como los definen los artículos 38.1 de la LOTCu y 49.1 de la LFTCu. Al respecto, la Sala de Justicia -SJ- del Tribunal de Cuentas mantiene una doctrina constante sobre cuáles son los requisitos que debe reunir una determinada acción para poder ser constitutiva de responsabilidad contable. Se enunció en la SSJ núm. 12/1992, de 30 de junio, seguida de muchas otras hasta la más reciente SSJ núm. 14/2022, de 24 de noviembre:

1. Que se trate de una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.
2. Que dicha acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos.
3. Que la mencionada acción suponga una vulneración de la normativa presupuestaria o contable reguladora del sector público de que se trate.
4. Que esté marcada por una nota de subjetividad, pues su concurrencia no es sino la producción de un menoscabo en los precitados caudales o efectos por dolo, culpa o negligencia grave.
5. Que el menoscabo sea efectivo e individualizado en relación con determinados caudales o efectos, y evaluable económicamente.
6. Que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido.

73.- Además, es criterio unánime de la Sala de Justicia la necesidad de la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos expuestos: daño, infracción legal, dolo o culpa grave y nexo causal.

74.- En el caso que nos ocupa, las partes no discuten que se pagaran las retribuciones al Sr. R. ni su cuantía. La discusión se centra en determinar si las retribuciones eran debidas o si carecían de justificación y, por tanto, como afirma el Ministerio Fiscal, se ha ocasionado un daño a la hacienda de la mancomunidad que debe ser resarcido. Igualmente, discrepan sobre la concurrencia del elemento subjetivo de la responsabilidad. Estos dos requisitos se analizan a continuación.

OCTAVO. - Pronunciamiento sobre la concurrencia de daño en los fondos de la mancomunidad

75.- La responsabilidad contable viene caracterizada por los elementos identificativos que se han descrito en el fundamento de derecho anterior y que hacen de ella un tipo específico y autónomo de responsabilidad.

76.- El primer requisito que debe concurrir, para que pueda exigirse responsabilidad contable, es la existencia de un daño individualizado, real y efectivo en los fondos públicos: la obligación que nace de la declaración de existencia de responsabilidad contable es estrictamente la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la hacienda pública afectada.

77.- Es imprescindible, por tanto, que haya quedado probada la existencia de un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a determinados caudales o efectos públicos. Tal como ha declarado la Sala de Justicia en reiteradas ocasiones -por todas, la sentencia núm. 1/2011, de 1 de marzo, que recoge doctrina de anteriores sentencias como la núm. 12/2005, de 18 de julio y núm. 1/2003, de 26 de febrero, entre otras-, no sería concebible que naciera un deber de resarcimiento sin que hubiera quedado acreditada la existencia de los daños ocasionados, sin haberse producido y acreditado el perjuicio en los fondos públicos. Lo que fundamenta la pretensión de exigencia de responsabilidad contable es la existencia de un daño real y efectivo en los fondos municipales.

78.- Ha reiterado la Sala de Justicia del Tribunal, por todas SSJ 11/2024, de 17 de octubre, que el alcance viene determinado por el resultado, es decir, por la inexistencia de justificación en una cuenta de fondos públicos, por la ausencia de acreditación del destino dado a los caudales o efectos públicos o, incluso, por la desaparición injustificada de los mismos, «...De esta forma, el alcance en los fondos públicos podrá apreciarse, bien cuando el gestor de fondos públicos no consiga acreditar el destino de los fondos de los que haya dispuesto, o bien, cuando habiendo acreditado dicho destino, el mismo sea distinto del previsto en la normativa vigente para los fondos públicos de que se trate».

79.- Así, el concepto de alcance como el saldo negativo e injustificado de la cuenta que deben rendir quienes tienen a su cargo caudales o efectos públicos, ha sido reiteradamente definido por la Sala de Justicia, por todas en la SSJ núm. 3/1996, de 13 de febrero, del siguiente modo: «...No rendir cuentas debiendo hacerlo por razón de estar encargado de la custodia o manejo de caudales públicos, no justificar el saldo negativo que éstos arrojen, no efectuar ingresos a que se esté obligado por razón de percepción o tenencia de fondos públicos, sustraer o consentir que otro sustraiga, o dar ocasión a que un tercero realice la sustracción de caudales o efectos públicos que se tengan a cargo, aplicándolos a usos propios o ajenos, etc. son todos supuesto de alcance...». En parecidos términos lo definió el Tribunal Supremo, en la sentencia de 22 mayo 1990, como «...una deficiencia contable que ocasione un menoscabo en los caudales públicos, ya que al ser la obligación natural de todo administrador, público o privado, el rendir cuentas de su actuación justificando verazmente el porqué de la misma, su incumplimiento, como en el presente caso, hace incurrir en responsabilidad al obligado a tal rendición de cuentas, por aquello que se haya efectuado sin justificar la razón de un ingreso o un pago...». El alcance es el saldo en contra que resulta de la liquidación de las cuentas, de quienes, por razón de su cargo, manejan fondos o efectos públicos, y todo alcance contable implica la obligación de reintegrar el importe de dicho alcance, por aplicación natural del principio de responsabilidad civil.

80.- Pues bien, para que concurra el daño en la hacienda municipal cuyo resarcimiento pretende el Ministerio Fiscal en este juicio, tendría que haberse producido un descubierto en las arcas de la mancomunidad como consecuencia del pago indebido de las retribuciones al Sr. R. en los años 2016 a 2023.

81.- Las retribuciones de los funcionarios de las entidades locales están integradas por las retribuciones básicas -sueldo, trienios y pagas extraordinarias- y las complementarias (complemento de destino, específico, de productividad y gratificaciones), conforme establece el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL, siguiendo los criterios de la legislación básica sobre función pública, en los arts. 74 ss. y 22ss. 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).

82.- Esta es la estructura retributiva aplicable al Sr. R. desde que en 2009 accedió al puesto de funcionario de carrera y tomó posesión de la plaza de biólogo. Tal como establece el artículo 1 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre el régimen de retribuciones de los funcionarios de la administración local «sólo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto».

83.- Si acudimos al relato de hechos probados se puede comprobar que el acceso del Sr. R. a la plaza de biólogo, lo fue como consecuencia de un «proceso de funcionarización» -el Sr. R. era empleado laboral de la mancomunidad desde 2003-, en el que se catalogó y valoró el puesto de biólogo como nivel 30, con las funciones de director técnico.

84.- Hay que insistir en que las partes discuten, precisamente, si se debían pagar al funcionario biólogo el complemento de destino de nivel 30, el complemento específico en la cuantía en que se le pagó y los trienios -no discrepan sobre la realidad de los pagos ni sobre la cuantía de lo pagado-.

85.- Ciertamente, en el caso que nos ocupa, están siendo objeto de recursos contencioso-administrativos a instancia del funcionario Sr. R., tanto la detracción de los trienios de las nóminas que se acordó como consecuencia del informe resumen de control financiero del ejercicio 2020, como la declaración de cobro indebido y la exigencia de reintegro acordada por la comisión gestora con fecha 19 de junio de 2023.

86.- En el caso, se han aportado en el acto de juicio la sentencia n.º 164/22, de 27 de septiembre 2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo del n.º 12 de Sevilla, en el procedimiento abreviado n.º 96/2022, tramitado a instancia del Sr. R. contra la detracción de los trienios en las nóminas; y la sentencia n.º 167/2024, de 26 de noviembre de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo del n.º 12 de Sevilla, en el procedimiento

abreviado n.º 350/2023, tramitado también a instancia del Sr. R. contra la declaración de 19 de junio de 2023, de cobro indebido de 362.797,37 euros, y la exigencia de reintegro de 87.509,37 euros.

87.- La primera sentencia citada n.º 164/22, de 27 de septiembre 2022, tiene por objeto como se ha dicho, «la indebida retracción de haberes practicada por la Mancomunidad Intermunicipal Campiña 2000», al funcionario biólogo desde julio de 2021 y solicita que se declare «el derecho del funcionario de carrera a la antigüedad reconocida desde el 18 de marzo de 1998» y, se anule y revoque la detracción de los trienios. La sentencia estima parcialmente la pretensión el Sr. R. y afirma que: «la Administración debió utilizar las vías que le brinda el ordenamiento jurídico, dependiendo del supuesto en que se encuentre o la revisión de oficio de actos nulos o la acción de lesividad, motivo por el cual hemos de dar la razón al recurrente en el sentido de que el acto recurrido es anulable ya que se ha dictado al margen de la legalidad con todas las consecuencias a ello inherentes».

88.- Por su parte, la sentencia n.º 167/2024, de 26 de noviembre de 2024, desestima la pretensión del actor que «sostiene, en síntesis, que la resolución recurrida incurre en vicio de nulidad del art. 47 LPACAP, por cuanto se ha omitido la preceptiva revisión de oficio de los actos administrativos previos que ponen de relieve la plena legalidad en la configuración de la estructura retributiva de la plaza del funcionario» y resuelve:

«Tanto el complemento de destino como el complemento específico son conceptos retributivos de naturaleza objetiva, directamente vinculados al desempeño de un puesto de trabajo... El carácter objetivo del complemento específico conlleva que, para fijarlo, han de tenerse en cuenta las funciones asignadas al puesto, así como que una vez fijado y firme el acuerdo de asignación, su posterior modificación sólo puede producirse mediante una nueva reclasificación del puesto o por la alteración de las funciones... es el Pleno el órgano competente para fijar la cuantía del complemento específico, estableciéndose el requisito previo de la valoración del puesto atendiendo a

las circunstancias particulares expresadas y una vez efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar o modificar la relación de puestos de trabajo, determinará su respectiva cuantía...

No puede tener amparo legal el cobro de dichos complementos retributivos sin valoración del puesto de trabajo y la inexistencia de dicho trámite previo invalida incluso cualquier incremento salarial de dicho concepto como el percibido por el actor en algún ejercicio pues, aun cuando se tratara de un incremento singular y excepcional, la justificación debería obedecer a una variación de los contenidos del puesto de trabajo y ello debe quedar debidamente justificado en la nueva valoración de los puestos y una modificación de la RPT, como cualquier otra variación de los elementos económicos del puesto, lo que no se ha probado que hubiera tenido lugar.

Además, el puesto de trabajo del actor no puede venir referido ni a la catalogación que del puesto de Director Técnico de la Mancomunidad ostentaba en 2007, cuando aún era trabajador laboral fijo de la plantilla, ni a la relación de puestos de trabajo de 2006 ya que la creación de la plaza que ocupa como funcionario data de la RPT de 2008, que según se especifica en la publicación del anuncio del proceso selectivo fue aprobada por la Comisión Gestora de 4 de noviembre de 2008, en la cual tampoco consta que se hubiera realizado su valoración.

Por lo tanto, las diversas cantidades percibidas por dicho concepto devienen del todo improcedente y resultan contrarias a derecho».

89.- Ninguna de estas dos sentencias es firme y evidencian que existen acuerdos de los órganos de gobierno de la mancomunidad sobre las retribuciones del Sr. R., y que se está revisando la «legalidad en la configuración de la estructura retributiva de la plaza del funcionario».

90.- En definitiva, la resolución de cobro indebido y de reintegro están siendo objeto de revisión en vía contencioso administrativa, por lo que, desde el punto de vista de la responsabilidad contable, las retribuciones pagadas al Sr. R. y

reclamadas en este proceso (que se corresponden con los considerados indebidos pero a su vez prescritos, por lo que no se ordenó su reintegro), dado que son objeto de los referidos recursos contencioso-administrativos, toda vez que han sido impugnadas las actuaciones y resoluciones en exigencia del reintegro de los pagos eventualmente indebidos, no pueden reputarse a fecha de hoy como pagos indebidos, y, como consecuencia, no es posible tampoco cuantificar la indemnización que pretende en este juicio el Ministerio Fiscal. En cualquier caso, y sin perjuicio de todo lo anterior, se aprecia que tampoco concurre el elemento subjetivo de la culpa como se analizará a continuación, por lo que, en ningún caso, sean debidos o indebidos, según resuelva la jurisdicción contencioso-administrativa, podrán ser imputados a actuación negligente alguna de la demandada.

NOVENO. - Pronunciamiento sobre el elemento subjetivo de la culpa

91.- En el análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad contable se hace preciso recordar la reiterada doctrina de la Sala de Justicia, según la cual la culpa o negligencia consiste, a tenor del artículo 1.104 del Código Civil, en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar.

92.- En el ámbito contable la diligencia exigible al gestor de fondos públicos es especialmente intensa, ya que la omisión de la diligencia adecuada en la administración de los caudales o efectos públicos puede generar un menoscabo susceptible de un reproche social cualificado, por lo que debe exigírsele una especial diligencia en el ejercicio de sus funciones para preservar el patrimonio de la comunidad, según ha declarado la Sala de Justicia, entre otras en la SSJ núm. 9/03, de 23 de julio. La negligencia, por tanto, debe ser grave.

93.- La negligencia o culpa leve es predicable de quien omite las cautelas que, no siéndole exigibles, adoptaría una persona muy reflexiva o extremadamente cauta, mientras que la grave es predicable de quien omite las exigibles a una persona normalmente prudente, así se ha pronunciado la Sala de Justicia de manera reiterada, entre otras en la SSJ núm. 5/2024, de 30 de abril:

«12.- ... Esta Sala de Justicia ha venido exigiendo, para que exista negligencia grave, que el demandado no haya desplegado en su actuación la debida diligencia, entendiendo 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...

13.- Procede, en consecuencia, y siguiendo la doctrina expuesta, que esta Sala de Justicia analice si en el caso se omitió ese juicio de previsibilidad requerido, es decir, si el demandado no previó debiendo hacerlo o previendo no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento, todo ello en el contexto del descuido inexcusable en atención a las responsabilidades encomendadas, a la denominada esfera técnica del caso. En otros términos, debemos analizar si el demandado debería haber observado una serie de precauciones en su actuación de asequible adopción que hubieran enervado el daño producido, atendiendo a las concretas obligaciones asignadas al máximo responsable..., esto es, ante un resultado previsible en la esfera normal de los acontecimientos, en exigencia de la especial diligencia en el cumplimiento de las obligaciones de custodia, justificación y rendición de cuentas, en cuanto su incumplimiento da lugar a una conducta, generadora de daños y perjuicios, que puede considerarse socialmente reprobable, pero no siéndole exigibles las cautelas que adoptaría una persona muy reflexiva o extremadamente cauta».

94.- En suma, es exigible a quienes gestionan fondos públicos una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles daños derivados de su actuación, sin que baste la mera observancia de procedimientos y trámites, sino que reclama la plena efectividad de todas las garantías y derechos reconocidos legalmente, así como observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad.

95.- La buena gestión del patrimonio público forma parte de las obligaciones derivadas del principio de buena administración que, según la STS de 15 de octubre de 2020:

«está implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106), ha sido positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42) constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo «excluye la gestión negligente y -como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones- no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las administraciones públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos».

96.- La estimación de la acción deducida en este juicio por el Ministerio Fiscal exige que el saldo negativo injustificado en el patrimonio municipal sea imputable jurídicamente a una acción u omisión de la demandada, interviniendo dolo, absolutamente descartado en este caso, o culpa grave, por infracción de ese deber de diligencia que le es exigible. La sentencia del Tribunal Supremo núm. 185/2016, de 18 de marzo, con cita de reiterada jurisprudencia, resuelve al respecto que: «... La apreciación de la culpa es una valoración jurídica resultante de una comparación entre el comportamiento causante del daño y el requerido por el ordenamiento. Constituye culpa un comportamiento que no es conforme a los cánones o estándares de pericia y diligencia exigibles según las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar». Por tanto, el juicio de culpabilidad, hay que realizarlo en relación con las circunstancias concretas que concurren en el caso que nos ocupa.

97.- Hay que acudir de nuevo al relato de hechos probados para comprobar que el Sr. R. era el único empleado con destino en la mancomunidad -desde 2003-: llevaba a cabo todas las tareas de control de la gestión medioambiental, así

como gerenciales y de dirección, lo hacía prácticamente todo, mandaba en todo y, precisamente, fruto de la evolución de sus funciones su puesto pasó a ser de director técnico.

98.- Igualmente, ha quedado probado que el acceso a la plaza de biólogo, lo fue como consecuencia de un proceso de funcionarización, en el que, aunque la plaza no se convocó como director técnico las funciones eran las de director técnico.

99.- En este proceso se catalogó y valoró el puesto de biólogo como nivel 30, y el puesto se convocó de acuerdo con las bases publicadas en el BOJA n.º 124, de 29 de junio de 2009, que establecieron que dicha funcionarización se realizaba mediante promoción interna horizontal y que «cada trabajador sólo podrá optar a la plaza a la que esté adscrito su puesto».

100.- También es un hecho probado que como consecuencia del informe resumen de control financiero del ejercicio 2020, en el que se detectaron «irregularidades de especial relevancia en la liquidación de los haberes retributivos del funcionario biólogo», el interventor reparó la nómina del funcionario del mes de julio de 2021, en lo relativo al pago de los trienios, la presidenta levantó el reparo, pero la actitud contraria del Sr. O. a dejar de detraer los trienios, hizo que cambiara y que volviera a detraer los trienios de las nóminas -declaración del Sr. O.- y ante las alegaciones del funcionario la presidenta pidió un informe propuesta a la secretaria de la mancomunidad.

101.- Todas las actuaciones de la presidencia y de la comisión gestora se realizaron de forma inmediata, pero en atención a las circunstancias, de acceso al expediente personal y previos los informes oportunos de tesorería e intervención y de acuerdo con ellos -hechos probados, decimocuarto a decimosexto-:

a) el informe resumen de control financiero de fecha 26 de abril de 2021 detecta irregularidades en los pagos al funcionario biólogo de especial relevancia, pero no contenía más concreción ni cuantificación;

b) el reparo de julio de 2021 al que ciñe el Ministerio Fiscal la responsabilidad de la demandada, se refería solo a los trienios, y, aunque en principio se levantó el reparo, la presidenta se retractó de tal actuación y fueron inmediatamente detraídos en tanto no hubiera un informe al respecto;

c) el informe emitido por la Intervención» de 31 de agosto de 2022 detalló por primera vez (aunque sin tener a su disposición aún el expediente personal), las retribuciones que debieran corresponder al funcionario biólogo y las cuantificó;

d) el acuerdo de la comisión gestora de 28 de marzo de 2023 que declaró los pagos indebidos realizados al funcionario biólogo se hizo, precisamente, «a la vista del expediente personal del funcionario biólogo», que se consiguió en marzo de 2023, y tal acuerdo fue adoptado, además, «tal y como se refleja en el informe emitido por la Intervención» de 31 de agosto de 2022, e impulsó el correspondiente expediente de reintegro, designando como instructor al responsable de la tesorería de la mancomunidad;

e) asimismo, el acuerdo de la comisión gestora de fecha 20 de abril de 2023, de inicio del expediente de reintegro de la cantidad de 376.863,01 euros, se adoptó «visto el informe emitido por Intervención con fecha 31 de agosto de 2022» por las cantidades indebidamente abonadas junto a los intereses que correspondan al empleado de la mancomunidad D. R.»;

f) y por resolución n.º 120/2023, de la presidencia de la mancomunidad, una vez, que finaliza el expediente de reintegro, se aprobó el decreto y declaró como pago indebido la cantidad de 362.797,37 euros, y le requirió el reintegro de 87.509,01 euros, más los intereses, al considerar prescrito el resto de esa cantidad, «visto el informe del responsable de la Tesorería de la Mancomunidad, Instructor del expediente de reintegro, de fecha 13 de junio de 2023». Esta resolución fue confirmada en reposición mediante decreto de 2 de agosto de 2023 de la misma presidenta.

102.- Además, todos los testigos han corroborado esa actuación de la demandada en atención a las circunstancias y conforme a los informes de

intervención: han declarado en el acto del juicio que la presidenta actuó siempre conforme al criterio del interventor, «tuvo una actitud plenamente colaboradora y de disposición absoluta»; «para garantizar cualquier resolución, solicitaba todos los informes, su actuación fue diligente en todo momento» y «la presidenta fue extraordinariamente rápida para conseguir la aprobación de la RPT».

103.- Asimismo, -hecho probado vigesimotercero- la comisión gestora de la mancomunidad acordó el 21 de mayo de 2024, no interponer demanda de exigencia de responsabilidad contable contra la Sra. J. y, en ese acuerdo adoptado por unanimidad consta que «no aprecia ni ha apreciado que en los 10 años de gestión de Doña J. como Presidenta de esta Mancomunidad, ésta haya incurrido en un comportamiento doloso, culposo o negligente, habiendo recibido, tanto la Presidenta como los miembros de las dos últimas Gestoras, una situación heredada y con apariencia de buen derecho en todos los campos de gestión; tanto en cuanto a las retribuciones del personal, y en cuanto a otros asuntos de funcionamiento, situaciones heredadas, acordadas y en vigor»; la Sra. J. «han obrado en todo momento acorde con lo que la Intervención, la Secretaria y el Tesorero, habilitados de la Mancomunidad, han informado en cada expediente y en cada momento, especialmente siguiendo los ritmos y los dictados de la Intervención en cada momento».

104.- Las circunstancias descritas ponen de manifiesto que la presidenta demandada actuó con la diligencia debida y todo ello a partir del informe resumen de control financiero de fecha 26 de abril de 2021 -que detecta irregularidades en los pagos al funcionario biólogo de especial relevancia pero que no contenía más concreción ni cuantificación-. Así, proveyó lo necesario para que se llevara a cabo el estudio e informe sobre la cuantificación de los pagos indebidos, que tuvo lugar en el informe de intervención de 31 de agosto de 2022, aún a falta del expediente personal del funcionario biólogo -al que se tuvo acceso en marzo de 2023-, e iniciando en consecuencia un expediente de reintegro el 20 de abril de 2023 -por resolución nº 80/2023 de la presidencia- de acuerdo con ese informe de intervención de 31 de agosto de 2022.



105.- Fue precisamente con ocasión de ese proceso de reintegro y según el informe del responsable de tesorería de la mancomunidad de fecha 13 de junio de 2023, referido, en el que además se apreció la posible prescripción de parte de la cuantía -que se corresponde con la cuantía reclamada por el Ministerio Fiscal, aunque no lo formule, en ese sentido, como responsabilidad por prescripción de pagos de indebidos-, y así se decretó por la presidenta de la mancomunidad de forma subsiguiente, por la resolución nº 120/23, de 19 de junio.

106.- La demandada no pudo anticipar en la esfera normal de los acontecimientos que tales pagos en las nóminas del funcionario biólogo eran indebidos, pues, como se ha referido, fue en 2023, y no antes, a la vista de su expediente personal -al que se tuvo acceso en marzo de 2023- cuando se pudo apreciar que resultaban indebidos determinados pagos en concreto. Así, como se ha referido, es cierto que todo el proceso de identificación de los pagos como indebidos se hizo a partir del informe resumen de control financiero de fecha 26 de abril de 2021, que denunciaba los hechos, pero tal informe aún no los cuantificaba.

107.- Fue precisamente y siguiendo lo apuntado en tal informe, por lo que se inició el procedimiento de reintegro en el que se desvelaron tales pagos como indebidos: por acuerdo de la comisión gestora de fecha 20 de abril de 2023 se inició el expediente de reintegro de la cantidad de 376.863,01 euros, y ello siguiendo el informe emitido por intervención con fecha 31 de agosto de 2022, por las cantidades indebidamente abonadas junto a los intereses que correspondan al empleado de la mancomunidad D. R., y concluyó por resolución nº 120/2023, de la presidencia de la mancomunidad, que declaró como pago indebido la cantidad de 362.797,37 euros, y le requirió el reintegro de 87.509,01 euros, más los intereses, al considerar prescrito el resto de esa cantidad, «visto el informe del responsable de la Tesorería de la Mancomunidad, Instructor del expediente de reintegro, de fecha 13 de junio de 2023». Esta resolución fue confirmada en reposición mediante decreto de 2 de agosto de 2023 de la misma presidenta.

108.- Es decir, la demandada actuó conforme al informe de intervención de 31 de agosto de 2022 en el que por primera vez se identificaron en detalle y cuantificaron los pagos indebidos, sin tener aún a la vista el expediente personal del funcionario biólogo. Incluso la prescripción de tales pagos indebidos, sólo se aprecia en ese mismo momento, en 2023 y no antes. Actuó en atención al juicio de previsibilidad requerido a una persona prudente, con confianza y apoyo único en los informes de la intervención y de la secretaría, poniendo a su disposición los medios necesarios para el esclarecimiento de los hechos y siempre en atención al criterio del interventor. Sólo en 2023, a la vista del expediente personal del funcionario biólogo, pudieron identificarse y concretarse los pagos efectivamente realizados y considerados indebidos y la posibilidad de reclamar los no prescritos.

109.- No ha quedado acreditado que exista decisión o actuación de la presidenta de la que se pueda derivar responsabilidad, oposición a los criterios de la intervención o el conocimiento y su falta de actuación ante unos pagos considerados indebidos. Al contrario, ordenó la búsqueda de su expediente personal e impulsó y resolvió el expediente de reintegro por la cantidad no prescrita, según se cuantificó en el propio expediente de reintegro de 2023 y siguiendo el previo informe del interventor. La demandada adoptó, a la vista de la información disponible, las medidas necesarias para reclamar los pagos que fueron apreciados como indebidos y evitar que prescribiera su reclamación por completo, y adoptó así las medidas correspondientes para evitar el resultado dañoso, previo un juicio de previsibilidad, no siéndole exigibles mayores cautelas, dado que actuó precisamente en atención a los informes previos requeridos en cualquier caso y no pudiendo anticipar por sí sola tales consecuencias, que sólo a la postre pudieron ser advertidas.

110.- En suma, la demandada ha adoptado las precauciones debidas en atención a su responsabilidad y adecuadas a las circunstancias del caso, conforme se tenía certeza de los pagos considerados indebidos, a la vista del expediente del funcionario biólogo y de los informes sucesivos de intervención, sin que haya quedado acreditada en su conducta la negligencia requerida en el

juicio de previsibilidad necesario que debe concurrir para su condena. Falta, en cualquier caso, y a criterio de quien ahora resuelve, el requisito subjetivo de la culpa grave en la actuación de la demandada.

DÉCIMO. - Desestimación de la demanda y costas

111.- Lógica consecuencia de cuanto se ha dicho es la desestimación íntegra de la demanda formulada por el Ministerio Fiscal contra doña J.

112.- En cuanto a las costas, no procede su imposición en virtud de lo establecido en el art. 394. 5 de la LEC, según el cual: «En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal en los procesos en que intervenga como parte».

En su virtud, vista la legislación vigente, procede dictar el siguiente

FALLO

ÚNICO. – Desestimo las excepciones formuladas por la parte demandada y desestimo la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal contra doña J., a quien se absuelve de las pretensiones formuladas en su contra. Sin imposición de costas.

Contra la presente resolución las partes pueden interponer recurso de apelación ante esta Consejera de Cuentas y para la Sala de Justicia, en el plazo de quince días, conforme a lo establecido en el art. 85 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el art. 80 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Así, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN. - Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Sra. Consejera que la suscribe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

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.