



TRIBUNAL DE  
CUENTAS

0 0802109

TRIBUNAL DE CUENTAS  
SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO  
DEPARTAMENTO 3º

CONSEJERO DE CUENTAS  
EXCMO. SR. DON JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO

EL SECRETARIO EN EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE Nº C-229/13,  
DIRECTOR TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO 3º DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO  
DE ESTE TRIBUNAL,

**CERTIFICO:** Que en dicho procedimiento se ha dictado el siguiente

" **AUTO**

Madrid, veinte de noviembre de dos mil trece.

Dada cuenta del procedimiento de reintegro por alcance nº C-229/13, del ramo de  
EE.LL. (Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava).- CIUDAD REAL, y de conformidad con los  
siguientes



I. ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por Diligencia de Reparto de 2 de octubre de 2013, se turnó a este Departamento Tercero el procedimiento de reintegro por alcance nº C-229/13, del ramo de EE.LL. (Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava), CIUDAD REAL, relativo a presuntas irregularidades en materia retributiva y contractual, puestas de manifiesto por el Ministerio Público, mediante escrito, de fecha 23 de diciembre de 2009, a la vista del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (Ciudad Real), ejercicios 2004-2006 (ambos inclusive), elaborado por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, remitido, en su día, al Excmo. Sr. Presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

**SEGUNDO.-** Considerando que, del Acta de Liquidación Provisional, de fecha 30 de setiembre de 2013, podía inferirse la inexistencia de responsabilidad contable, se dictó Diligencia de Ordenación el 14 de octubre de 2013, en la que se acordó oír a las partes a efectos de que alegaran lo conveniente acerca de la posible incoación del procedimiento

de reintegro por alcance, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68.1 "in fine" de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 73.1 del mismo Texto legal.

**TERCERO.-** El Ministerio Fiscal, mediante escrito de 30 de octubre de 2013, y tras hacer resumen de antecedentes, manifestó que mostraba su conformidad con las conclusiones a las que llegó el Delegado Instructor de las Actuaciones Previas nº 84/10, que se encontraban recogidas en el Acta de Liquidación Provisional a la que ya sea hecho referencia, por cuanto, se podía constatar:

1.- En relación a los incrementos salariales previstos para el ejercicio 2006 superiores a los autorizados, que estos fueron establecidos en virtud de Acuerdo Plenario que aprobaba el Correspondiente acuerdo de personal funcionario y el Convenio Colectivo del personal laboral, no constituyendo su pago alcance a tenor de la doctrina del Tribunal Supremo al respecto manifestada en sentencias de 18 de enero y 28 de noviembre de 2012.

2.- En relación al pago de conceptos no justificados:

En materia de trienios, que la satisfacción de estos a personal interino durante el ejercicio 2006 a pesar de su prohibición tuvo lugar al entender la Corporación obligatorio su pago al amparo de lo dispuesto en el Derecho Comunitario, dado que este derecho para funcionarios interinos nació en el año 1999 con la aprobación de la Directiva Comunitaria 1999/70/CE que prohibía la desigualdad de trato entre trabajadores fijos y temporales y que tenía que haber sido objeto de trasposición a los Estados miembros antes del 10 de julio de 2001. Incorporándose el 13 de mayo de 2007 a nuestra legislación con la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado que ya disponía el reconocimiento de los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de su entrada en vigor, si bien no les reconocía efectos retributivos más que a partir de dicha entrada en vigor. Entendiendo por ello que las consideraciones al respecto tenidas en cuenta por la Corporación, y el posterior desarrollo legal de la cuestión impiden apreciar la existencia de una actitud negligente o dolosa en la conducta de los responsables de la gestión municipal.



En materia de antigüedad, que los abonos realizados en los expedientes 1 y 2 no se correspondían en realidad con el concepto de antigüedad, sino que tuvieron lugar unos, en virtud de una regularización salarial en materia de productividad acordada por Acuerdo Plenario de fecha 5 de octubre de 2004 que modificaba la estructura retributiva del puesto de Secretaría de la Corporación. Y otros, a fin de regularizar asimismo determinadas diferencias en el incremento del IPOC aplicado a determinados funcionarios y en base al



TRIBUNAL DE  
CUENTAS

0 0802110

Acuerdo Marco regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario, que establecía el abono de una paga creada al efecto para retribuir las diferencias entre el IPC previsto y el IPC real. Tratándose por tanto de pagos debidos, con cobertura legal y en ejecución de acuerdos no impugnados.

En materia de gratificaciones, que los dos primeros supuestos cuestionados obedecen al abono de indemnizaciones a funcionarios que integraron el Tribunal de Oposiciones de la Policía Local, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002 sobre indemnizaciones de servicio, y una vez comprobada la efectiva asistencia a dicho Tribunal. Y el tercer supuesto, a la compensación por una mayor dedicación del personal al servicio del Ayuntamiento. Teniendo lugar este incrementos retributivo ante la inexistencia de una relación de puestos de trabajo que definiese cada puesto, con el objetivo de retribuir la efectiva mayor carga de trabajo, y conforme a la subida retributiva acordada por el Ayuntamiento y recogida en el Presupuesto.

3.- En relación al contrato de obras de la Plaza de Toros, que sí consta la existencia de las correspondientes certificaciones, unidas a los expedientes contables de mandamientos de pago existentes en la intervención municipal. Así como dos facturas por excesos de obra abonadas al contratista tras haber sido informadas favorablemente por el arquitecto director de las obras. No existiendo dudas acerca de la realización de la contraprestación pactada por el adjudicatario y de la necesidad por tanto de la satisfacción del importe de las obras realizadas.

4.- En relación al contrato de suministro e instalación de equipamiento de la Casa de Cultura, que la adjudicación del mismo tuvo lugar realmente mediante subasta, realizándose a favor de la empresa que, si bien presentaba una oferta más elevada, era la única que cumplía e incluso mejoraba las prescripciones técnicas y estéticas del contrato, según informe de la dirección facultativa. Habiendo sido desestimados los recursos planteados por las otras empresas no favorecidas, y constando en el expediente todos los certificados soporte de los pagos realizados y la recepción formal de la obra a conformidad del Ayuntamiento suscrita por los representantes de la Administración Local, los directores de obra y del contratista, así como el comienzo a partir de esa fecha del plazo de garantía y del uso de la misma.

5.- En relación a la anulación de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados sin que consten expedientes justificativos, que existía una delegación de funciones recaudatorias por parte del Ayuntamiento en la Diputación Provincial. No



concretándose por los fiscalizadores qué expedientes y en qué cuantía fueron defectuosamente tramitados, si lo fueron por la Diputación provincial o por el Ayuntamiento, y cual fue en cada caso la causa que determinó la posterior anulación, que incluso podía deberse al abono por partida doble de un impuesto o tasa o a la insolvencia de los obligados tributarios. Por lo cual, y no habiendo tenido lugar una delimitación y cuantificación de dichos expedientes de cancelación de créditos por parte del Órgano Fiscalizador, referente a tributos que en su mayor parte ni siquiera tramitados directamente por el Ayuntamiento, no existe dato alguno que permitan concretar la existencia de un importe de supuesto menoscabo a los fondos de la Corporación.

6.- En relación a la enajenación de dos parcelas en el Polígono Industrial "El Salobral", que consta en los expedientes de venta de las mismas la existencia de la correspondiente valoración técnica de las mismas por parte del Arquitecto técnico municipal determinante, en unión de otras circunstancias derivadas de las finalidades sociales y de reindustrialización, del sistema de concurso y del precio fijado.

7.- Por último, y en relación al contrato de suministro de aguas, que si bien es cierta la existencia de irregularidades de índole administrativo en la preparación y adjudicación de dicho contrato, así como en las modificaciones del mismo realizadas durante su desarrollo, consta no obstante que el contrato de referencia fue cumplido por el adjudicatario, que tenía derecho al correspondiente pago de sus servicios. Existiendo durante tal desarrollo, un incremento monetario de carácter contractual en beneficio de la empresa concesionaria debidamente justificado por la concurrencia de causas ajenas a su gestión (exceso den los consumos, incremento extraordinario de habitantes), y hallarse prevista tal compensación en el contrato y en el pliego de licitación.

Concluyó, el Ministerio Fiscal, afirmando que los hechos no suponen la existencia de menoscabo alguno para los fondos públicos imputable por negligencia grave a persona alguna, interesando la no incoación del juicio contable, conforme a lo dispuesto a los artículos 68.1 "in fine" y 73.1, ambos de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, al resultar, de modo manifiesto e inequívoco, la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable.

**CUARTO.-** Por la representación legal del Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava se solicitó, en escrito, con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 25 de octubre de 2013, igualmente, el archivo, conforme al artículo 68.1 de la LFTCu, ante la inexistencia de responsabilidad contable por alcance.





TRIBUNAL DE  
CUENTAS

0 0802111

Dicha petición está fundamentada en la existencia de normativa comunitaria que "... *justifica el derecho de los funcionarios interinos al cobro de trienios, en concreto la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, en cuyo Anexo contiene el Acuerdo marco de la CES, la UNICE, y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, cláusula 4.1, normativa que se rige por los principios básicos del derecho europeo de primacía y efecto directo, cuyo plazo impuesto a los Estados miembros para su transposición al Derecho interno finalizó el 10 de julio de 2001, y sobre la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado con nitidez en Sentencia de 22 de diciembre de 2010, llegando incluso a reconocer el derecho de los funcionarios interinos a reclamar los trienios con carácter retroactivo, en la medida que ese colectivo estuvo privado «de manera discriminatoria de un complemento salarial por antigüedad incluido en las condiciones de trabajo, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco, durante el período comprendido entre la expiración del plazo impuesto a los Estados miembros para la transposición de la Directiva 1999/70 al Derecho interno y la adopción del artículo 25, apartado 2 del EBEP (apartado 98), esto es, desde el 10 de julio de 2001 hasta la fecha de entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público que tuvo lugar el 13 de mayo de 2007.».*



## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Corresponde dictar el presente Auto a este Consejero de Cuentas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas en relación con lo prevenido en los artículos 52.1 a y 53.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y en virtud de la Diligencia de Reparto de fecha 2 de octubre de 2013.

**Segundo.-** La jurisdicción contable, como jurisdicción propia de este Tribunal, tiene por objeto, según el artículo 2.b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. La definición legal de responsabilidad contable fue inicialmente instituida en el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, según el cual "el que 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".

Ahora bien, como ha señalado en reiteradas ocasiones la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, la formulación del principio de responsabilidad contable no puede hacerse solamente desde la perspectiva que ofrece la literalidad del artículo 38.1 anteriormente citado, ya que si se hiciese así, este precepto regularía no sólo la responsabilidad contable sino la civil frente a la Administración Pública, con la absurda consecuencia de que el conocimiento de todas las cuestiones que sobre esta materia se suscitasen correspondería a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas y no a los órdenes jurisdiccionales civil, o contencioso-administrativo como sería lo correcto; incidiéndose así, con vulneración del artículo 16 de la Ley Orgánica anteriormente citada, en extralimitación de la competencia de la jurisdicción contable, que nunca podría invadir la esfera reservada al resto de los órdenes jurisdiccionales.

La enunciación del principio de responsabilidad contable ha de hacerse a la vista del referido artículo 38.1 en relación con el 2.b) y el 15, todos ellos de la Ley Orgánica 2/1982. De la interpretación conjunta de todos ellos se deducen los siguientes elementos calificadores de la responsabilidad contable: **a)** sólo podrán incidir en aquélla quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; **b)** no toda acción u omisión contraria a la Ley que produzca menoscabo de caudales públicos, realizada por quien está encargado legalmente de su manejo, será suficiente para generar responsabilidad contable, ya que se requerirá, además, que resulte o se desprenda de las cuentas, en sentido amplio, que deben rendir todos aquellos que recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos; **c)** que la infracción legal se refiera a las obligaciones impuestas por las Leyes de Presupuestos, en orden al manejo de los tan repetidos caudales o efectos; **d)** la existencia de dolo o negligencia grave en la conducta del infractor; y **e)** que el daño causado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con determinados caudales o efectos. No quiere decirse con esto que quien no se encuentre en las situaciones descritas no pueda incurrir en responsabilidad, pero no será contable y, por consiguiente, su exigencia deberá de hacerse ante los órganos jurisdiccionales del orden que proceda y no ante el Tribunal de Cuentas. Además de lo anterior, hay que precisar que el alcance está definido en el artículo 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, como el saldo deudor injustificado en una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.





TRIBUNAL DE  
CUENTAS

0 0802112

**Tercero.**- Del examen de la documentación aportada en las Actuaciones Previas, incorporadas a estos autos, ha quedado acreditada la ausencia de elementos constitutivos de la responsabilidad contable, puesto que las presuntas irregularidades detectadas, en un principio, al Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (CIUDAD REAL), han resultado aclaradas y justificadas, en los términos expuestos por el Ministerio Fiscal, que ostentaría, en todo caso, la legitimación activa en el correspondiente procedimiento de responsabilidad contable por alcance, en su escrito de fecha 30 de octubre de 2013; igualmente, el representante legal del Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava, en su escrito de 25 de octubre de 2013, interesó el archivo del procedimiento de reintegro. Ello ha motivado apreciar la ausencia de menoscabo en los caudales públicos de la citada Entidad Local.

Por ello, y no pudiéndose acreditar perjuicio real y concreto a los fondos públicos, imputables por negligencia grave a persona alguna, el Ministerio Público y el representante legal del Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava interesaron la no incoación de juicio contable, a tenor de lo dispuesto en el art. 68.1 in fine, en relación con el art. 73.1 de la LFTCu.

**Cuarto.**- El ya mencionado artículo 68.1, *in fine*, en relación con el 73.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal, permite, en los términos prevenidos para la inadmisión del recurso en el proceso contencioso-administrativo ordinario -regulada en el artículo 51 de la Ley 29/1998, de 13 de julio-, declarar no haber lugar a la incoación del correspondiente juicio contable cuando de las actuaciones instructoras resultara la inexistencia de supuesto alguno de responsabilidad contable por alcance, al no darse los requisitos constitutivos de éste, en los términos ya vistos anteriormente, circunstancia que se produce en este procedimiento.

De esta manera, no procede otra cosa que ratificar las conclusiones del Acta de Liquidación Provisional, de fecha 30 de setiembre de 2013, declarando la inexistencia de alcance, y, por ello, la no incoación del presente procedimiento contable.

Por todo lo expuesto, **VISTOS** los preceptos citados y demás de pertinente y general aplicación, **ESTE CONSEJERO DE CUENTAS** acuerda la siguiente

### III. PARTE DISPOSITIVA

**ÚNICO.-** Declarar que no procede la incoación del procedimiento de reintegro por alcance nº C-229/13; y, en consecuencia, archívese el mismo.

Notifíquese esta resolución al Ministerio Fiscal y al representante legal del Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava, con la advertencia de que contra la misma cabe interponer recurso de apelación, ante este Consejero de Cuentas en el plazo de los quince días a contar desde su notificación, que se elevará a la Sala de Justicia de este Tribunal para su resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 80.1.c) y 85 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y procediéndose, en otro caso, a la firmeza de la misma. Librese certificación de la presente resolución y remítase, una vez firme, al Excmº. Sr. Presidente de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.

Lo mandó y firma el Excmo. Sr. Consejero de Cuentas, anotado al margen, de que doy fe. – El Consejero de Cuentas: José Manuel Suárez Robledano.- El Secretario: Fernando de la Cueva Iranzo.- Firmados y rubricados."

Y para que conste y surta los efectos oportunos, expido la presente en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil trece.

EL SECRETARIO

A handwritten signature in black ink is written over a blue circular official stamp. The stamp contains the text "TRIBUNAL DE CUENTAS" at the top, "DPTO. 3" in the center, and "SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO" at the bottom. The center of the stamp features the coat of arms of Spain.

Fdo.: Fernando de la Cueva Iranzo

REPRESENTANTE LEGAL DEL AYUNTAMIENTO DE BOLAÑOS DE CALATRAVA