

Las retribuciones indebidas de cargos electos de la Administración local: consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contable

RAFAEL ENTRENA FABRÉ

Abogado.

Socio-Director de Entrena & Santin Abogados

RESUMEN

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el derecho de los cargos electos locales a ser compensados económicamente por el desempeño de sus funciones mediante la percepción de retribuciones, asistencias e indemnizaciones.

Pese a ello, en nuestra sociedad sigue vigente el debate sobre cuál es la retribución justa de un cargo electo.

En el mundo local son habituales los supuestos en que, por desconocimiento de la normativa, reiteración de prácticas irregulares en el tiempo o voluntad de percibir prestaciones sin justo título, se realizan pagos irregulares.

El presente trabajo analiza la doctrina, normativa y jurisprudencia en la materia, en orden a clarificar el régimen normativo de las compensaciones económicas a los cargos electos locales y discernir los supuestos en que la vulneración de la legalidad puede dar lugar a responsabilidad contable.

Finalmente, se contemplan distintos supuestos específicos de especial complejidad y su tratamiento jurisprudencial.

PALABRAS CLAVE

Cargos electos Responsabilidad contable

Asistencias Retribuciones Indemnizaciones

ABSTRACT

Our legal system recognizes the right of local elected officials to receive financial compensation for carrying out their duties, whether through salaries, attendances, or indemnities.

However, the debate over what constitutes fair remuneration for elected officials remains a relevant issue in our society.

In the context of local administration, irregular payments respond to a lack of knowledge of the applicable regulations, the persistence of improper practices over time, or the deliberate intention to receive benefits without a legitimate basis.

This study examines legal doctrine, regulations, and case law on the matter to clarify the legal framework governing financial compensation for local elected officials and to determine the circumstances under which violations of the law may lead to financial liability.

Finally, the study explores various particularly complex cases and how they have been addressed in judicial rulings.

KEYWORDS

Local elected offices Financial responsibility

Salaries Attendances Indemnities

1. Introducción

Las retribuciones, indemnizaciones y otros derechos económicos de los electos locales generan, con frecuencia, polémica, discrepancias políticas, atención mediática y, también, procesos jurisdiccionales.

Pese a que, conforme a la regulación de esta materia por la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), no cabe cuestionar que el ejercicio de cargos representativos en la administración local comporte el derecho a una compensación económica¹, en nuestra sociedad sigue vigente el debate sobre cuál es la retribución justa de un cargo electo².

Son habituales discursos populistas y poco respetuosos con la dedicación y las responsabilidades que ejercen, con vocación de servicio público, la inmensa mayoría de los cargos electos. En el otro extremo, también se dan casos en los que se utiliza fraudulentamente la normativa aplicable para obtener compensaciones desproporcionadas o indebidas que generan una respuesta jurídica en el ámbito Administrativo y que pueden determinar la apreciación de responsabilidad contable y/o sentencias condenatorias de carácter penal.

El presente trabajo analiza la doctrina, normativa y jurisprudencia en la materia, en orden a clarificar el régimen normativo de las compensaciones económicas a los cargos electos locales y discernir los supuestos en que la vulneración de la legalidad puede dar lugar a responsabilidad contable.

Igualmente, se analizará el procedimiento de revisión de los acuerdos contrarios a derecho en la materia que nos ocupa y sus consecuencias jurídicas.

2. Los derechos económicos y el régimen de dedicación de los electos locales

2.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL), el régimen aplicable a los cargos electos:

«debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo realizado y la cobertura social correspondiente».

2.2. En nuestro ordenamiento jurídico, los derechos económicos y el régimen de dedicación de los cargos electos de las Corporaciones Locales se encuentran configurados, con carácter básico, en los artículos 75, 75 bis y 75 ter de la LBRL.

1. Algún autor ha considerado que la percepción de una remuneración constituye un elemento esencial del Derecho Fundamental al ejercicio del cargo público. Es de esta opinión GARCÍA ROCA, J: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Ed. Aranzadi, Navarra 1999, pp. 299-300.

2. Pese a que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 8 incluye dentro de las obligaciones de publicidad activa de las Administraciones, la relativa a las retribuciones de sus altos cargos y máximos responsable, ello, no ha serenado el debate en esta materia, sino que, más bien, ha alentado posiciones críticas con mayor o menor fundamento.

Además, el artículo 13 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), desarrolla la normativa básica en esta materia.

2.3. De acuerdo con dicho cuerpo normativo, se establecen dos claras categorías en orden a establecer los derechos económicos de cargos electos de la Administración local, en función de su dedicación:

a) De un lado, aquéllos que tengan asignado régimen de dedicación exclusiva o parcial. En este supuesto, se contempla la posibilidad de que perciban *retribuciones*.

b) En caso de que no se atribuya dedicación alguna, los electos tienen derecho a una compensación económica por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte (las denominadas *asistencias*).

c) Además, todos los electos locales podrán percibir *indemnizaciones* por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo.

2.4. Por lo que se refiere a la determinación del régimen concreto de dedicación que se asigne a sus miembros, así como el importe de las retribuciones, asistencias e indemnizaciones, forma parte de las competencias de la Administración local en aplicación del principio de autonomía local. Los entes locales gozan, en este ámbito, de un amplio margen de discrecionalidad, dentro del marco legal y de sus límites presupuestarios, de conformidad con lo establecido en el art. 75.5 LBRL.

Todo ello sin perjuicio de los criterios constitucionales que rigen el gasto público en el sentido de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, y programarlos y ejecutarlos conforme a los criterios de eficiencia y economía (artículo 31.2 CE).

2.5. La dedicación de los cargos electos.

a) La dedicación exclusiva se regula en el art. 75.1 de la LBRL:

«1. Los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen general de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes, organismos o empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades, todo ello en los términos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas».

El artículo 75ter LBRL determina el número máximo de miembros de cada corporación local, en función del número de habitantes, que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.

b) La dedicación parcial se encuentra regulada en el artículo 75.2 LBRL, según el cual, los miembros de las Corporaciones locales que desempeñan sus cargos con dedicación parcial

percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que tienen aparejada esta dedicación parcial y de sus retribuciones, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.

En cualquier caso, debe considerarse que el contenido y naturaleza de estas funciones requerirá un cierto carácter de continuidad y permanencia a lo largo del tiempo, es decir, de prestación o ejercicio regular, con independencia de la intensidad de la dedicación requerida, por lo que no cabe confundir la dedicación parcial con una dedicación meramente ocasional o esporádica. En este sentido se pronuncian FONT i LLOVET, VILALTA REIXACH y ALDOMÁ BUIXADÉ³ y SANTIRSO FERNÁNDEZ⁴.

A este respecto, la jurisprudencia ha cuidado de recordar que, si bien en este ámbito el ente local goza de un amplio margen de discrecionalidad no cabe establecer dedicaciones parciales en fraude de Ley⁵.

2.6. En cuanto a la compatibilidad de estas retribuciones con otras de carácter público.

Los cargos electos de las corporaciones locales, si bien no son empleados públicos, puesto que no tienen una relación de servicio con la Administración de naturaleza laboral o funcionarial, están incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LIPAP) en los términos establecidos en su artículo 1⁶.

En lo que se refiere a los cargos municipales con dedicación exclusiva, el art. 13.3 ROF expresa que la dedicación exclusiva exige la dedicación preferente del cargo a sus tareas, sin perjuicio de otras ocupaciones marginales de carácter privado que, en cualquier caso, no podrán causar detrimento a su dedicación a la Corporación y que, en el caso de ser remuneradas, requerirán una declaración formal de compatibilidad por parte del Pleno de la entidad local.

En cuanto a los cargos electos municipales con dedicación parcial, tanto el art. 5.2 de la LIPAP, como el art. 75.2 LBRL admiten la posibilidad de que éstos perciban retribuciones

3. FONT i LLOVET, T.; VILALTA REIXACH, M.; ALDOMÁ BUIXADÉ, J. «Límites a las retribuciones de los cargos electos locales», *R.V.A.P.* 104 enero-abril 2016, pp. 103-134.

4. SANTIRSO FERNÁNDEZ, M.A.: «Retribuciones, asistencias e indemnizaciones de los cargos electos», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 8, abril-mayo 2015, p. 1039.

5. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 23 de febrero de 2018, en el que se analiza el establecimiento por un Ayuntamiento de población superior a 1.000 habitantes, de un régimen de dedicación parcial superior al 75 % (exactamente del 90 %, para el Tercer Teniente de Alcalde) considera que debe existir alguna diferencia entre la dedicación exclusiva y la parcial, sin que la diferencia entre la exclusiva (100 %) y la parcial sea tan insignificante que permita eludir las restricciones legales. Aun reconociendo que el límite del 75 % está fijado por el legislador para los municipios de población inferior a 1.000 habitantes, considera el Tribunal que, aunque sea a los efectos orientativos, puede resultar de interés atender a tal porcentaje. De modo indubitado el Tribunal entiende que una dedicación parcial de hasta el 90 % viene en la práctica a suponer una dedicación exclusiva, y por tanto debe de ser anulada.

6. «El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma».

por la misma, pese a prestar servicios retribuidos en el sector público, siempre que la desempeñen fuera de su jornada de trabajo en la Administración, y sin superar en ningún caso los límites que con carácter general se establezcan.

En cuanto a los límites retributivos aplicables a los miembros de los entes locales con dedicación parcial que realicen otra actividad en el sector público, además de los topes establecidos en el artículo 75 LBRL, habrá que tener en cuenta lo establecido en el artículo séptimo de la LIPAP.

En cualquier caso, de acuerdo con el artículo 75.3 LBRL, la dedicación exclusiva y la parcial son incompatibles con la percepción de asistencias en la propia administración local.

3. Las retribuciones en sentido estricto

Debe entenderse por retribuciones los ingresos periódicos y en cuantía fija que perciben los cargos electos locales por el desarrollo ordinario de sus funciones.

Como se ha expuesto, el régimen retributivo y la posible compatibilidad con otros ingresos públicos o privados, varía en función de que se tenga asignada la dedicación exclusiva o parcial.

La fijación de las retribuciones de los cargos electos es competencia del órgano plenario. La LBRL no fijaba, directamente, ningún límite retributivo en caso de dedicación exclusiva, por lo que las entidades locales actuaban con un amplio margen de discrecionalidad en esta materia. La situación varió de manera muy significativa con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En la actualidad, conforme a lo establecido en el art. 75 bis LBRL, los Presupuestos Generales del Estado determinan, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la Corporación local y a su población, tomando como referencia la retribución de los Secretarios de Estado.

4. Las asistencias

4.1. Previsión normativa

El artículo 75.3 LBRL prevé que los miembros de las Corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial puedan percibir asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación⁷.

7. «3. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que forman parte, en la cuantía señalada por el pleno de la misma».

4.2. Naturaleza

No hay, en doctrina y jurisprudencia, una respuesta unívoca respecto de la naturaleza jurídica de las asistencias.

a) Existe una posición que le otorga **carácter retributivo**.

Defienden esta tesis, entre otros, FONT LLOVET, VILALTA REIXACH y ALDOMÁ BUIXADÉ, identifican una serie de elementos que llevan a considerar las asistencias como una remuneración⁸.

b) En otras ocasiones, se les ha atribuido carácter indemnizatorio. Avalaría dicha tesis el contenido del artículo 13.6 del ROF⁹.

Existía una línea jurisprudencial que con base a dicho precepto y a la anterior redacción del art. 75.4 LBRL, en la que se reconocía el derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a ser indemnizados en términos más amplios, sin hacer referencia a «*gastos efectivos*», y remitiendo exclusivamente a lo acordado por el Pleno en cuanto a cuantía y condiciones de la indemnización pergeñó un concepto amplio del término *indemnización*, incluyendo, dentro de dicho concepto las retribuciones preestablecidas, con carácter general, en los distintos entes locales.

En este sentido, la STS de 18 de enero 2000, basándose en que el artículo 75.2 de la LBRL se refería, en general, a «*indemnizaciones*», sin hacer referencia a «*gastos*», interpretó que la norma autorizaba el resarcimiento, no solamente de gastos, sino de daños o perjuicios derivados de otros conceptos como ganancias dejadas de obtener a consecuencia del trabajo o dedicación que impida la obtención de otro ingreso durante el tiempo que tal trabajo o dedicación al cargo sea exigido, o la «*pérdida*» o dedicación de un tiempo a una actividad cuando se podía haber dedicado a otra actividad particular. Sin embargo, no parece que esta interpretación amplia pueda mantenerse tras la reforma de la LBRL operada por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, ya que la norma se refiere expresamente las indemnizaciones como «*gastos efectivos*» ocasionados en el ejercicio del cargo, al mismo tiempo que establece otros conceptos retributivos que dan una cobertura más adecuada a la compensación de las ganancias dejadas de obtener por los miembros de las Corporaciones Locales como con-

-
8. En primer lugar, las percepciones derivadas de las asistencias son compatibles con las indemnizaciones que puedan corresponder a los que por dicha asistencia se desplacen desde su residencia oficial, lo que indica que la concurrencia a tales sesiones implica la prestación de un cargo cuyo ejercicio puede comportar además el desembolso de unos gastos que deben ser indemnizados; en segundo término, la vigente redacción de la LBRL da a las existencias el tratamiento de remuneración; en tercer lugar, la legislación de incompatibilidades incluye dentro del concepto de remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado directa o indirectamente de una prestación o servicio personal independientemente de que su cuantía sea fija o variable y su devengo periódico u ocasional. Se añade el argumento de que debe efectuarse sobre dichas asistencias la correspondiente retención a efectos IRPF, lo que indica que tiene la condición de rendimiento del trabajo y finalmente, se expresa que las asistencias no pueden considerarse indemnización en el sentido del artículo 75 LBRL por cuanto no responden a un gasto efectivo. *Ob. cit.*, pp. 110 y 111.
 9. «Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que forman parte, en la cuantía que señale el Pleno de la misma. No obstante, todos podrán percibir esta clase de indemnizaciones cuando se trate de órganos rectores de organismos dependientes de la corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de Consejos de Administración de Empresas con capital o control municipal o de Tribunales de pruebas para selección de personal».

secuencia del tiempo requerido para el cumplimiento de los deberes del cargo (retribución por dedicación parcial, o asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación)». En este sentido se ha pronunciado la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en su Sentencia 12/2017, de 16 de octubre.

c) Existe una tercera posición que las configura como un *tercium genus* de naturaleza diversa a las otras dos categorías. Esta última postura encuentra acomodo en distintos preceptos legales:

- Art. 75.5 LBRL: «Las Corporaciones locales consignarán en sus presupuestos las retribuciones, indemnizaciones y asistencias a que se hace referencia en los cuatro números anteriores».
- Art. 75 bis LBRL: «Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias».
- Art. 5.2 LIPAP: «...sólo podrá percibirse la retribución correspondiente a una de las dos actividades, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra».

Entiendo que esta es la posición más acertada y con mayor apoyo normativo, las asistencias tienen naturaleza diversa a las retribuciones e indemnizaciones, lo que determina que su abono no genere la obligación de dar de alta en la seguridad social ni formalizar cotización, ni comporten incompatibilidad con la realización de actividades retribuidas en el sector público, o incluso, con la percepción de indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio del cargo que ocupen.

4.3. Límites

Como se ha expresado anteriormente, la determinación del importe de las retribuciones, asistencias e indemnizaciones forma parte de las competencias de la Administración local en ejercicio de su capacidad de autoorganización y aplicación del principio de autonomía local.

Los entes locales gozan, por tanto, de un amplio margen de discrecionalidad, si bien dentro de los límites que establece el artículo 75.1.bis de la LRBRL en función de la naturaleza de la corporación local y su número de habitantes. El límite máximo total se fija, anualmente, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

4.4. Posibilidad de establecer un régimen diferenciado indemnizatorio a distintos cargos de una misma entidad local por asistencias a órganos colegiados

Si bien la jurisprudencia, inicialmente, rechazó la validez de los acuerdos de las entidades locales que reconocían una compensación diferenciada entre los distintos miembros de un mismo órgano colegiado —superior al Alcalde frente a otros regidores— basándose en que no cabía apreciar una diligencia diversa entre unos y otros, sin embargo, en la actualidad, la jurisprudencia mayoritaria admite dicha posibilidad en orden a compensar las diferentes funciones ejercidas y la intensidad en su desempeño.

Sirva de ejemplo la Sentencia 164/2016 de 20 de septiembre, del Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 3 de León: «No es disconforme a Derecho que el Presidente de las comisiones informativas o de la junta de coordinación de Concejalías delegadas reciba una mayor retribución que los demás asistentes en atención a los méritos o razones que derivan de su mayor trabajo exigencia y responsabilidad...».

4.5. Posibilidad de que los cargos con dedicación exclusiva o parcial puedan percibir remuneraciones por asistencias

Es un fenómeno harto frecuente que el ejercicio de la Alcaldía comporte, por designación del propio ayuntamiento o de otras instancias, la participación en órganos colegiados de otros entes públicos como consorcios, mancomunidades y otras entidades en las que participe el consistorio.

Además, un concejal puede ser elegido miembro de entes locales supramunicipales, como Diputaciones provinciales o entidades equivalentes. En este supuesto, el artículo 75bis.2 LBRL establece la compatibilidad entre ambos cargos, siempre y cuando no se acumulen dos dedicaciones exclusivas.

La cuestión que se suscita con cierta frecuencia es si la dedicación exclusiva o parcial en un municipio impide la percepción de remuneraciones por asistencias a sesiones de esos órganos colegiados de otros entes públicos. Recuérdese, en este sentido, que el artículo 75.3 de la LBRL dispone que: «Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el pleno de la misma».

Por su parte, el artículo 13.6 del ROF, establece que: «Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el Pleno de la misma».

Si bien, matiza a continuación que: «No obstante, todos podrán percibir esta clase de indemnizaciones cuando se trate de órganos rectores de Organismos dependientes de la Corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de Consejos de Administración de Empresas con capital o control municipal o de Tribunales de pruebas para selección de personal».

Entiendo, sin embargo, que la prohibición de que un cargo electo con dedicación exclusiva perciba otras *retribuciones* del sector público y que el impedimento legal de que cobren por *asistencias* en la propia administración local, en modo alguno imposibilita que se les abonen cantidades por su participación en órganos colegiados de otros entes públicos. Si, como se ha expuesto, la normativa admite la percepción de asistencias por la concurrencia a las sesiones de los órganos colegiados de entes adscritos y dependientes de la misma corporación local, con más motivo debe admitirse que estos cargos electos puedan percibir asistencias por su participación en los órganos colegiados de otras administraciones de los que sean miembros.

Esta opinión encuentra respaldo jurisprudencial en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3.ª del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, de 21 de abril de 2017. En dicha resolución se expresa que: «desde la perspectiva de la compatibilidad de actividades, es incuestionable que el cargo que desempeñan los miembros de las Corporaciones locales sin dedicación exclusiva o parcial es plenamente compatible con las funciones que puedan desempeñar con dedicación exclusiva por cargo público en otra institución» y reconoce la compatibilidad entre aquella dedicación exclusiva y la percepción de asistencias. No sólo eso, sino que, incluso califica como discriminatoria la fijación de unos importes más reducidos para los miembros con dedicación exclusiva en otro ente local.

Sobre este particular se ha pronunciado muy recientemente, con un profundo análisis y claridad expositiva, el Departamento Segundo de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en su Sentencia 2/2025, de 17 de febrero, a la que más adelante me referiré, en el sentido de negar la responsabilidad contable por al abono de asistencias a órganos municipales de un alcalde con dedicación exclusiva en la Diputación, por entender que dichos pagos tienen sustento normativo.

5. Las indemnizaciones

Las indemnizaciones son pagos que se realizan para resarcir a los cargos públicos de los gastos efectivos derivados del desarrollo de sus funciones. Por lo tanto, no tienen carácter retributivo, sino compensatorio. Como quiera que el fundamento de las indemnizaciones es que los gastos ocasionados en el ejercicio del cargo no deben soportados por su titular, sino por el ente público en el que se encuadra, las cantidades abonadas no se ven afectadas por los límites retributivos que establece el art. 75 bis de la LBRL.

Se trata, por tanto, de cantidades abonadas ocasionalmente, de importe variable y susceptibles ser percibidas por cualquier cargo electo independientemente de que tengan dedicación exclusiva o parcial.

El Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, establece, en su artículo 3, que constituyen comisiones de servicio con derecho a indemnización aquellos cometidos especiales que: «circunstancialmente se ordenen al personal comprendido en el artículo anterior y que deba desempeñar fuera del término municipal donde radique su residencia oficial, entendiéndose como tal el término municipal correspondiente a la oficina o dependencia en que se desarrollen las actividades del puesto de trabajo habitual [...]».

El artículo 9 de ese Real Decreto procede a definir los conceptos de las distintas clases de indemnizaciones, entre las que destacan las *dietas* y *gastos de viaje*.

En cualquier caso, las indemnizaciones pueden ser percibidas por los cargos electos por los *gastos efectivos* que hayan tenido que asumir en el ejercicio de su cargo, en este sentido, el artículo 13.5. del ROF exige, expresamente, la previa justificación documental¹⁰.

10. «Todos los miembros de la Corporación, incluidos los que desempeñan cargos en régimen de dedicación exclusiva, tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en este sentido aprueba el Pleno corporativo».

Como veremos, a efectos de responsabilidad contable lo relevante no es la estricta adecuación del pago al sistema reglamentariamente establecido, sino la constatación de que el gasto se ha soportado efectivamente y que se generó en el ejercicio de las funciones propias del cargo.

6. Las consecuencias administrativas del incumplimiento del régimen legal de retribuciones, indemnizaciones y asistencias

6.1. Como se ha expuesto, corresponde al Pleno del Ayuntamiento, el establecimiento del régimen de dedicación de sus ediles y cuantía de las retribuciones, indemnizaciones y asistencias.

De apreciarse la nulidad de tales acuerdos, por contravención de la normativa en los términos del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), cabe instar la revisión de oficio según el procedimiento previsto en el artículo 106 del mismo Texto Legal, y posteriormente, requerir a sus beneficiarios la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, siempre y cuando no hubiera prescrito dicha acción.

6.2. De manera habitual se opone a dicha solicitud, por parte de los beneficiarios de los acuerdos ilegales, el enriquecimiento injusto que supondría para la Administración la devolución de unos abonos por unos servicios efectivamente prestados. Sobre esta cuestión la STSJ de Extremadura de 25 enero de 1999 analiza la posibilidad de que se oponga a dicha restitución de las percepciones indebidas el enriquecimiento injusto de la Administración, al haberse prestado efectivamente las prestaciones retribuidas y el Tribunal declara que, si bien existen cuantiosos ejemplos en la jurisprudencia de acogida de esa solución en supuestos de ineficacia de actos que afecten a funcionarios, matiza que:

«el caso presente fue la misma actuación de los interesados la que propició la actuación contraria al Ordenamiento Jurídico y, a su vez, los beneficiados con lo acordado. En suma, de aceptarse sin reservas el argumento esgrimido por los ahora demandados, se llegaría a la inadmisibles conclusión de que cualquier persona física que detente un cargo administrativo pueda dictar —o cooperar a que se adopten en un órgano colectivo— actos manifiestamente ilícitos —y por ello nulos de pleno derecho— que les afecten personalmente y dejar sin efecto las consecuencias de esa nulidad una vez declarada, amparándose en los servicios prestados bajo la situación contraria a derecho. Conclusión evidente y que ha de encontrar amparo desde el punto de vista técnico-jurídico en que, como dijimos, esa pretendida compensación de las retribuciones ilegales con los trabajos realmente realizados, está reservada para aquellos supuestos en que el interesado no hubiesen propiciado con su actuación la misma existencia del acto nulo de pleno derecho; pues en otro caso, la causa directa, inmediata y exclusiva del perjuicio —trabajo sin retribuciones— no es el mero funcionamiento de los servicios públicos; sino la misma actuación del lesionado, alterándose la necesidad de la relación causal como uno de los elementos necesarios de la responsabilidad patrimonial en que se basarla ese derecho de resarcimiento.

Y buen ejemplo de lo expuesto es el caso de autos pues a tenor de lo ya declarado en nuestra anterior sentencia fue la actuación de los mismos ediles afectados por el acuerdo luego declarado nulo los que permitieron y colaboraron de forma decisiva a su adopción, por lo que no cabe estimarles ajenos a las consecuencias que la ulterior declaración de nulidad comporta; de ahí que no pueda excluirse de los efectos de esa declaración y de la declaración realizada la devolución de las cantidades real y efectivamente percibidas en base a dicho acuerdo».

6.3. De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia contencioso-administrativa, la declaración de nulidad de cualquier disposición general produce efectos «*ex tunc*», es decir, que los efectos de la declaración de nulidad se retrotraen al mismo momento en el que se dictó la resolución que fue declarada nula de pleno derecho.

Ahora bien, esta eficacia, atendiendo a principios como el de seguridad jurídica y confianza legítima es objeto de modulación por la propia normativa, es decir, tales principios pueden actuar como límites respecto a la eficacia retroactiva de las decisiones administrativas que anulen disposiciones de carácter general¹¹.

De este modo, las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Por lo tanto, en principio y como regla general, la retroactividad de la nulidad comportaría la necesidad de eliminar todos aquellos efectos derivados de la norma declarada inválida, si bien por razones de seguridad jurídica la propia normativa permite, en determinados supuestos modular los efectos de esta retroactividad. Dicho planteamiento ha sido admitido jurisprudencialmente (por todas STS de 12 de diciembre de 2003)

En el mismo sentido, conviene recordar que el art.110 de la Ley 39/2015 habilita a las Administraciones Públicas a ponderar las diferentes circunstancias que concurren en el momento de decidir si procede o no la incoación de la revisión de oficio de los actos dictados al amparo de una disposición general que ha sido declarada nula, pudiendo la Administración no proceder a tal revisión si, ponderando las circunstancias concurrentes, considera que, dicha solución conculcaría los principios de seguridad jurídica, equidad, buena fe y particularmente, la protección de la confianza de los trabajadores en la apariencia de que la actuación administrativa era conforme a la legalidad.

7. La responsabilidad contable derivada del abono de pagos indebidos a cargos electos locales

7.1. Planteamiento

El alcance está definido en el artículo 72 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), 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.

¹¹ Así, el art. 106.4 de la Ley 39/2015 prevé lo siguiente: 4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Así pues, en la materia que nos ocupa, la declaración de responsabilidad contable, tras el desarrollo de un procedimiento de responsabilidad por alcance, exigirá la constatación de todos los elementos que normativa y jurisprudencialmente conforman dicha infracción. Como quiera que el objeto del presente artículo no es el estudio de la doctrina general sobre el alcance, sino las cuestiones específicas vinculadas con el abono indebido de retribuciones, asistencias e indemnizaciones a los cargos electos locales, nos limitaremos a recordar, sucintamente, los requisitos que doctrina y jurisprudencia han precisado, en su interpretación del art. 49.1 LFTCU, para que pueda apreciarse la comisión de dicha infracción contable:

a) Condición de cuentadante del responsable contable

El artículo 2 de la LOTCU establece que el Tribunal de Cuentas debe enjuiciar la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

La SJTCu, en las Sentencias 8/07, de 6 de junio; 18/04, de 13 de septiembre; y 4/01, de 28 de febrero, entre otras, ha venido sosteniendo que el ámbito subjetivo de la responsabilidad contable se extiende, de acuerdo con la interpretación sistemática de los artículos 38.1, 15.1 y 2.b) de la LOTCU, a quienes «recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos», debiendo, además, la actividad gestora de bienes y derechos de titularidad pública tener su fundamento en un vínculo jurídico «funcionarial, laboral o administrativo» (Sentencias de la SJTCu 27/04, de 13 de diciembre).

El Tribunal de Cuentas, ha desarrollado un concepto amplio de gestor y de cuentadante de modo que la condición de cuentadante concurre en quien 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, pero, también, en quien al menos hayan participado de forma relevante en la gestión económico-financiera de la entidad que dispuso de los fondos públicos a su cargo, siempre que ostente capacidad de decisión sobre su uso (Sentencias de la SJTCu 4/2006, de 29 de marzo y 3/2012, de 12 de febrero, entre otras).

En el ámbito local el carácter de gestor de fondos públicos se extiende a todos los claveros —los que guardan las llaves— o depositario de los fondos, es decir, el Alcalde u ordenador de pagos, al interventor y al Tesorero¹².

b) Infracción de la normativa contable o presupuestaria

En segundo lugar, y como elemento objetivo conformador del ilícito, la infracción legal generadora del daño a los fondos públicos se refiere a las obligaciones impuestas por las leyes de la contabilidad pública y del régimen presupuestario aplicable al Sector Público de que se trate y no meras prácticas reprochables según la sana crítica.

12. En este sentido se manifiesta CASANA MERINO, F.: *La responsabilidad contable: naturaleza jurídica y elementos que la integran*, Instituto de Estudios Fiscales 2005, p. 129.

c) Afectación a la rendición de cuentas

La acción u omisión contraria a la Ley debe resultar o desprenderse de las cuentas, en sentido amplio, que deban rendir quienes recauden, intervengan o administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos.

d) Perjuicio efectivo

Dicha infracción debe causar un daño, pues estamos ante una jurisdicción esencialmente resarcitoria y, de ahí la importancia de concretar los daños y perjuicios que se causen durante la actividad administrativa. En este sentido, el artículo 59.1 de la LFTCu señala la necesaria exigencia de que:

«Los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos».

Por ello, la jurisprudencia contable mantiene el criterio constante de la necesaria realidad o efectividad del daño o perjuicio, lo que significa que éste ha de ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos.

e) Relación de causalidad

Debe existir una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente causado.

f) Dolo o negligencia grave

Finalmente, a estos elementos objetivos hay que añadir el requisito de que la acción u omisión contraria a la Ley y generadora de perjuicios al erario público esté revestida de subjetividad y acotada, por consiguiente, en los presupuestos de dolo, culpa o negligencia, con distintas modulaciones en lo que a la gravedad de la culpa se refiere, según se trate de responsabilidad directa o subsidiaria.

7.2. Procedimiento aplicable

En aplicación de dicha normativa y jurisprudencia el Tribunal de Cuentas ha enjuiciado, en reiteradas ocasiones los supuestos de abonos a cargos electos en vulneración del régimen de incompatibilidades, pagos de asistencias indebidas o no justificadas o indemnizaciones improcedentes.

Resulta claro que, en la mayoría de los casos, nos encontramos, en puridad, ante supuestos de pagos indebidos no subsumibles *strictu sensu* en la infracción contable de malversación o alcance, por lo que, como ya he manifestado en otros trabajos, siguiendo a CORTES GINER¹³ entiendo que, conforme a la normativa aplicable, la eventual responsabilidad contable debería ser dirimida a través del juicio de cuentas o procedimientos administrativos de responsabilidad contable. Ello no obstante, no cabe desconocer que el Tribunal de Cuentas ha conformado un concepto amplio de alcance que permite subsumir dentro del mismo las diferentes infracciones contempladas en el artículo 177 de la LGP y enjuiciarlas a través del Procedimiento jurisdiccional de reintegro por alcance y dicho criterio ha sido recogido, de manera homogénea en la jurisprudencia más reciente (Auto núm. 5/2004, de 3 de marzo, SJTCU y S. Departamento Segundo 3/2023, de 17 de marzo, entre otras).

13. CORTELL GINER, R.: «Los expedientes administrativos de responsabilidad contable», en *Auditoría Pública* n.º 19 (1999), p. 67

7.3. Principios específicos en materia de retribuciones indebidas

Como se ha expuesto, en el caso de que se constate la existencia de unos pagos a cargos electos disconformes con la normativa de aplicación, tan solo cabrá apreciar responsabilidad contable por alcance si se dan los requisitos enumerados en el apartado anterior. Sin embargo, en la materia que nos ocupa rigen unos criterios particulares que determinan la exención de responsabilidad si se constatan determinadas circunstancias.

a) La jurisdicción contable no se encarga de declarar la adecuación o no a la legalidad de los actos administrativos, ya que esa es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (por todas Sentencia 9/2009 de 5 de mayo) tiene reconocido de manera uniforme que: «el contenido de la tutela judicial que se hace efectiva a través de los procesos contables y contencioso-administrativos no es coincidente. Así, en el ámbito contable la tutela que se garantiza no es sino la declaración de exigencia de responsabilidad contable que trata de lograr la indemnización de los caudales públicos, es decir, la restitución íntegra de la Hacienda Pública que ha sufrido un daño económico como consecuencia del incumplimiento ilegal y culpable de sus obligaciones por parte del gestor de los fondos públicos menoscabados, por lo que se exige al declarado responsable contable el reintegro del importe en que se cifran los daños ocasionados, más los intereses correspondientes. Sin embargo, en el ámbito contencioso-administrativo se enjuician pretensiones relativas a la conformidad a derecho de los actos de las Administraciones Públicas sujetos a derecho administrativo, disposiciones de rango inferior a la ley y decretos legislativos cuando excedan de los límites de la delegación, es decir, ambos órdenes jurisdiccionales contable y contencioso-administrativo conocen de los hechos desde diferente perspectiva, en virtud de su propia competencia objetiva».

En este sentido se ha pronunciado la Sala Tercera del Tribunal Supremo (entre otras, en las sentencias de 27 de octubre de 2011; 29 de marzo de 2012 y 28 de noviembre de 2012), al establecer que la jurisdicción contable «en modo alguno ejerce una jurisdicción revisora de la conformidad a Derecho de disposiciones y actos de las Administraciones Públicas que corresponde a los órganos de la jurisdicción del orden contencioso-administrativo».

b) En conexión directa con el anterior principio, no cabe olvidar que la jurisdicción contable tiene carácter reparador, por lo que la mera comisión de irregularidades en la adopción de acuerdos por los que se fijan los derechos económicos de los cargos electos o en el procedimiento de justificación de los mismos no genera, por sí misma responsabilidad contable, sino que se requiere la apreciación de un perjuicio efectivo a las arcas públicas

En este sentido, la Sentencia 1/2023 del Departamento Tercero del TCU, analiza, la posible responsabilidad por alcance derivado de las retribuciones por asistencia a órganos de gobierno municipales. En este caso, se dicta sentencia desestimatoria de la demanda, por cuanto las irregularidades formales, como la inexistencia de actas, no determinan la responsabilidad contable, al haberse acreditado en fase probatoria la celebración de las sesiones y la asistencia de concejales.

Dicha resolución sigue la doctrina reiterada de la Sala de Justicia según la cual el requisito del daño efectivo se «deduce de la interpretación conjunta de los artículos 38 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y 49 y 59 de la Ley 7/1988, de 5 de abril. Ello supone que la administración irregular de los recursos públicos no genera, por sí sola, responsabilidades contables. Es necesario que implique, entre otros requisitos, un menoscabo concretado en caudales o efectos públicos individualizados. Todo ello sin perjuicio, lógicamente, de que la gestión irregular de que se trate pueda generar, en su caso, otras responsabilidades en Derecho distintas de la contable» (Sentencia 1/2011 de 1 de marzo), En el mismo sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia 19/2010, de 17 de mayo.

Dicho criterio es sustentado, de manera generalizada, por la doctrina¹⁴.

c) Los pagos a empleados y cargos públicos no generan responsabilidad contable, aunque sean contrarios a la normativa si en el momento de su abono se sustentaron en un acuerdo válido y eficaz

En efecto, es doctrina reiterada del Tribunal de Cuentas de la que es buen ejemplo la SSJT-Cu 14/2022: «Los pagos a empleados públicos no suponen alcance si son obligatorios para la Administración en virtud de norma, acuerdo o convenio».

En dicha sentencia se concluye: «la ausencia de uno de los presupuestos determinantes de la eventual comisión de un ilícito presupuestario y contable por los dos responsables, puesto que estaban obligados a los pagos en virtud de Convenios y Acuerdos Colectivos en vigor plenamente válidos y eficaces al tiempo en que se dictaron y ejecutaron».

Se aplica, en estos supuestos, la doctrina establecida, con carácter más genérico en relación con las retribuciones a empleados públicos. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre del 2012, concluye que no existe responsabilidad contable en un supuesto de pago de unos complementos retributivos abonados por un ayuntamiento, que derivaba de la ejecución de un Convenio colectivo válido y eficaz que no había sido impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ni reparado por la Intervención municipal ni informado negativamente por los letrados de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento, a pesar de no ajustarse a la normativa presupuestaria (en el mismo sentido SS 11/2014, de 1 de octubre, y 1/2017, de 14 de febrero, SJTCu, entre otras muchas).

En seguimiento de dicha tesis, la ya citada sentencia del Departamento Segundo de TCU, 2/2025, de 17 de febrero niega la existencia de alcance como consecuencia de los pagos realizados por el Ayuntamiento a los portavoces de los grupos políticos municipales, en la cantidad de 60 euros mensuales, ya que se trataba de pagos debidos por el Ayuntamiento en virtud de un acuerdo plenario en materia de asistencias y retribuciones que, en su virtud, no causaron daño alguno a los fondos públicos municipales.

14. Entre otros muchos CORTELL GINER, R.: «Aspectos críticos de la responsabilidad contable», en: *Auditoría Pública* n.º 43 (2007) p. 53: «dado el carácter reparador de la responsabilidad contable, será necesario inferir que dicho acto ha ocasionado un perjuicio económico a la Hacienda Pública. Esta última consideración, excluye de la responsabilidad contable todos aquellos actos que, aun siendo contrarios al ordenamiento jurídico, han dado lugar a una prestación cuyo importe económico debe ser satisfecho, ya que de otro modo se originaría un enriquecimiento sin causa por parte de la Administración».

7.4. Supuestos constitutivos de responsabilidad contable

Ahora bien, en los casos en que se den todos los elementos de la responsabilidad contable por alcance y entre ellos, de manera muy relevante, la acreditación de un perjuicio injustificado para las arcas municipales, el Tribunal de Cuentas condena a los responsables directos y subsidiarios al reintegro de estas cantidades. A continuación, se recogen diversas resoluciones en las que se valora la existencia de responsabilidad contable por los abonos indebidos a cargos electos en concepto de retribuciones, asistencias e indemnizaciones.

a) Retribuciones

- Pago de retribuciones superiores a las legalmente permitidas o carentes de justificación

La Sentencia 5/2020 del Departamento Segundo, de 29/04/2020, estima la existencia de responsabilidad contable con la siguiente fundamentación:

«La actuación de D. FSV objeto de enjuiciamiento en las presentes actuaciones fue contraria a Derecho ya que el pago de retribuciones superiores a las que legalmente corresponden, la realización de pagos carentes de causa o el pago de determinados conceptos sin que concurren los requisitos que lo justifican son actuaciones prohibidas por la normativa reguladora de la gestión presupuestaria, tanto la de carácter estatal (Ley General Presupuestaria, arts. 73 y siguientes), como la autonómica (Ley de Hacienda Pública de La Rioja, arts. 65 y siguientes) y la local (Ley Reguladora de las Haciendas Locales, arts. 183 y siguientes). (...)».

- Aumento de retribución de Alcalde sin cobertura legal

«en el presente caso la responsabilidad que la sentencia de instancia imputa al Alcalde no es por la adopción de un acuerdo político sino por la ordenación de pagos sin título para ello. Así, en la sentencia recurrida lo que se cuestiona no es la decisión misma del aumento de las retribuciones del Alcalde, sino el incumplimiento de los requisitos que han de concurrir para adoptar dicha decisión y la improcedencia de autorización de gastos que carecen de la necesaria cobertura legal como consecuencia de dicho incumplimiento. En este sentido, la responsabilidad del Alcalde deriva no de haber adoptado un acuerdo para aumentar sus retribuciones sino precisamente de haber ordenado que se hiciesen estos pagos sin la existencia de un acuerdo del Pleno válidamente adoptado para ello». SSJTCu 2/2010, de 1 de marzo.

b) Asistencias

En esta materia la responsabilidad contable no radica en la posible constatación de irregularidades formales, ya que, como expresa la S. 1/2023 del Departamento Tercero de Enjuiciamiento éstas no determinan «per se» la existencia de una salida injustificada de los fondos municipales», sino, en la inexistencia del derecho a percibir dichos derechos económicos, el cobro de cantidades superiores a las legalmente previstas o la falta de acreditación de la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados.

- Falta de justificación de la asistencia a las sesiones de los órganos colegiados

La S. 10/2022 de 19 de diciembre del Departamento Primero de Enjuiciamiento estima que los miembros del Ayuntamiento tenían derecho al cobro de indemnizaciones por asistencia a los órganos colegiados de las Mancomunidades en idénticos términos a los previstos respecto de las sesiones de los órganos colegiados municipales, pues así se encontraba previsto en el Reglamento Orgánico de la entidad. Sin embargo, la legalidad de su percepción, al igual que en el anterior caso, se encontraba condicionada, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 75.3 de la LBRL y del 13.6 del RD 2568/1986, a la concurrencia efectiva y posterior justificación de asistencia a las concretas sesiones referidas. Y conforme a la prue-

ba practicada no se estima acreditada la participación en distintas sesiones de dichos órganos colegiado por lo que se entienden injustificadas en las indemnizaciones por asistencias.

- **Abono de asistencias por participación en sesiones de órganos municipales no previstos legalmente**

La Sentencia del Departamento Primero, de la Sección de Enjuiciamiento TCU, de 3 de julio de 2014, desestima la condena a los concejales que percibieron las asistencias, al entender que ello implicaría un enriquecimiento injusto de la Administración¹⁵.

- **Abono de asistencias a concejales no miembros del órgano colegiado**

La ya citada sentencia del Departamento Segundo de TCU, 2/2025, de 17 de febrero desestima la existencia de responsabilidad contable en lo que se refiere a los pagos de asistencias a sesiones de la Junta de Gobierno Local a cinco Concejales que asistían como invitados, sin ser miembros de pleno derecho de dicho órgano colegiado, en base a los siguientes argumentos:

- La convocatoria a una sesión de la Junta de Gobierno de Concejales que no pertenecen (art. 126.5 de la LBRL y art. 113.3 ROF).

Por otro lado, las asistencias a que se refiere el artículo 75.3 LBRL retribuyen, como el propio precepto indica, la «concurencia efectiva» a las sesiones del órgano colegiado, y no la «pertenencia» al mismo.

- Por todo lo anterior, debiendo considerarse a estos efectos que «forman parte» del órgano colegiado todos los concejales que sean convocados por el Alcalde, bien por su condición de miembros del órgano, bien porque, sin tener dicha condición, el Alcalde reclama su asistencia.

c) Indemnizaciones

En materia de indemnizaciones, como se ha avanzado en páginas anteriores, lo relevante es la justificación del gasto efectivo generado en el desempeño de funciones públicas. Lo que la normativa exige para que un gestor público tenga derecho a indemnización por desplazamientos es que los mismos se hayan producido para dar cumplimiento a una necesidad de interés público y que tal circunstancia resulte material o formalmente probada (por todas, sentencia n.º 19/2019 de la Sala de Justicia).

Ello no obstante, la jurisprudencia del TCu ha cuidado de resaltar que: «La justificación, en ningún caso, puede quedar al libre arbitrio del que gestiona y maneja los caudales o efectos públicos, sino que ha de acomodarse a lo legal y reglamentariamente dispuesto, de suerte que los docu-

15. «habiéndose procedido al pago a los concejales por la efectiva asistencia a reuniones de los órganos municipales, si se condenara a los demandados al pago de las cantidades reclamadas por la parte demandante, y puesto que está acreditada la asistencia a las mismas, se estaría produciendo un enriquecimiento injusto a favor del Ayuntamiento en los términos definidos por la Sentencia de la Sala 9/2013 de 7 de marzo, la cual señala los requisitos del enriquecimiento injusto establecidos por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias como las de 11 de mayo de 2004 y 12 de diciembre de 2012. La eventual irregularidad de la puesta en marcha de determinados órganos municipales no puede determinar por sí misma responsabilidad contable, es necesario que vaya acompañada de unos hechos generadores de daños y perjuicios. En el presente caso, ese menoscabo patrimonial sería consecuencia de haberse pagado las dietas sin asistencia a las reuniones o sin actividad en los órganos convocantes de las mismas, lo que no ha quedado acreditado en autos».

mentos que sirvan de soporte a los pagos realizados reúnan una serie de requisitos formales pero además, es imprescindible, que quede acreditado que el destino dado a los fondos públicos, es el legalmente adecuado y, únicamente en tal caso, puede entenderse debidamente cumplida la obligación personalísima de rendir cuentas que incumbe a todo el que tiene a su cargo la gestión de caudales o fondos públicos» (SSJTCu 16/04, de 29 de julio, entre otras muchas).

En este sentido, la SSJTCU 6/2022, de 11 de mayo declara que la existencia de dotación o consignación presupuestaria, para la realización de dichos gastos en los sucesivos ejercicios, no conlleva, per se, que en la utilización de los fondos públicos presupuestados no se tenga que acreditar expresamente la finalidad a la que van destinados y recuerda que la Sala ha venido admitiendo cierta flexibilidad a la hora de justificar los gastos protocolarios o de representación, exigiendo para que sean admitidos éstos que es necesario que exista una finalidad pública y no un fin privado y que esa funcionalidad quede expresada de alguna manera, por poco formalizada que fuera, en el proceso de justificación del gasto. Deben constar, al menos, los motivos de dichas salidas de fondos y la identidad y la función que de alguna manera desempeñaron, y éstos deben estar relacionados con las funciones públicas propias de la entidad (en parecidos términos, Sentencias 26/2017, de 13 de julio, y 7/2021, de 23 de julio).

- **Indemnizaciones por desplazamientos no vinculados con el ejercicio del cargo**

La sentencia de la Sala de Justicia 11/2024 confirma la que en su día dictó el Departamento Primero, estableciendo la responsabilidad contable del Alcalde, Teniente de Alcalde y sucesivos interventores de la corporación, como consecuencia de los pagos por asistencias a órganos colegiados, dietas e indemnizaciones.

En lo que se refiere a las indemnizaciones y dietas, se recuerda la doctrina de la Sala de Justicia en relación con que el derecho a la percepción de indemnizaciones por gastos de viaje:

«el derecho a percibir este tipo de indemnizaciones, tanto si el desplazamiento se produce dentro del término municipal como si tiene lugar fuera del mismo, depende de que concurren dos circunstancias:

- Que el desplazamiento verdaderamente sea consecuencia de una finalidad pública que debía ser atendida.
- Que la circunstancia anterior quede acreditada a través de los oportunos justificantes.

Dicho en otros términos, lo que la normativa exige para que un gestor público tenga derecho a indemnización por desplazamientos es que los mismos se hayan producido para dar cumplimiento a una necesidad de interés público y que tal circunstancia resulte material o formalmente probada».

En el caso analizado la sentencia considera que los gastos por desplazamiento y manutención cuestionados —los cuales fueron abonados en su totalidad al Alcalde—, no se consideran justificados, por cuanto de la documentación aportada no se puede estimar acreditado que los desplazamientos se hubieran realizado ni, en su caso, que estuvieran relacionados con el ejercicio del cargo de Alcalde o con una actividad de interés municipal.

- **Gastos ocasionados en comisiones de servicio carentes de justificación**

La SSJTCU 6/2022, de 11 de mayo declara la existencia de responsabilidad contable dado que los pagos realizados en concepto de comisiones de servicio, restaurantes, taxis o kilometraje no cuentan con justificación alguna que permita deducir, aunque fuera indiciariamente, las causas

que originaron las salidas de los fondos municipales. Tan sólo constan los documentos contables y las relaciones de las transferencias bancarias a C., en las que se especifica el concepto genérico de «comisiones de servicio», «asignaciones», «viajes a Requena», «dietas viaje Valencia», sin especificar las causas o motivos de los mismos y, en especial, su relación con la realización de servicios o funciones propias de la entidad. En consecuencia, la Sala concluye que los pagos realizados carecieron de la debida justificación y han originado un saldo deudor injustificado en las cuentas del Ayuntamiento, susceptible de ser calificado de alcance.

- **Improcedencia de indemnización por multas coercitivas**

La sentencia S 7/2024 de 4 de noviembre Departamento 2.º de Enjuiciamiento, aborda una cuestión muy interesante: la adecuación a derecho del acuerdo por el que se indemnizaba al Presidente de una Junta vecinal, por las multas coercitivas que le impuso un Juzgado por el retraso en el cumplimiento de sus resoluciones.

La sentencia efectúa un pormenorizado análisis de la evolución normativa y jurisprudencial del concepto de indemnización previsto en el art. 75.4 LBRL, especialmente tras la entrada en vigor de la Ley 14/2000, todo lo cual ha reducido, sensiblemente, el margen de discrecionalidad en esta materia. En consecuencia, se concluye que:

«el objeto de la multa coercitiva es la ejecución de una resolución administrativa o judicial y, a tal efecto, el legislador contempla la posibilidad de individualizar a la persona física responsable de la falta de ejecución de dicha resolución, de tal manera que habrá de responder con su patrimonio personal en caso de incumplimiento.

Es evidente que si el sujeto responsable de la ejecución de una resolución judicial —o administrativa— pudiera ser indemnizado o resarcido del importe que hubiera abonado en concepto de multa coercitiva, la eficacia de esta medida desaparecería»

En consecuencia, se concluye la responsabilidad contable por alcance de los miembros de la Junta vecinal que adoptaron el acuerdo ilegal.

- **Abono de dietas no justificadas. Retribuciones encubiertas**

La S 1/2015, de 23 de enero, Departamento Tercero se refiere a la falta de justificación de determinadas cantidades abonadas por el Ayuntamiento a los miembros del equipo de gobierno, en concepto de dietas o gastos de desplazamiento, sin la debida justificación.

Dichos pagos constituían, en sí mismos, una contradicción no amparada legalmente, porque, por un lado, se otorgaron con cargo a la aplicación presupuestaria de gastos de desplazamiento, reconociendo la propia Corporación que estaban incluidos en los mismos, y, por otro, no respondían a situaciones que, conforme al Real Decreto 462/2002 de 24 de mayo, en las que se tuviera derecho a compensación o indemnización económica, al no tratarse de comisiones de servicio o desplazamientos dentro del término municipal, por razón de servicio, y no reunir las circunstancias, condiciones y límites para su concesión, así como estar exentas de justificación. Se estima, por tanto, que dichos pagos, por tanto, constituían «una retribución extra» mensual que se otorgaba al Alcalde y a diversos miembros del equipo municipal como indemnización y no teniendo, por tanto, cobertura jurídica, suponían un pago indebido, carente de justificación, y, en consecuencia, originaron un daño efectivo y evaluable económicamente a los fondos municipales.

8. Conclusiones

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el derecho de los cargos electos locales a ser compensados económicamente por el desempeño de sus funciones mediante la percepción de retribuciones, para aquéllos que se acojan al régimen de dedicación exclusiva o parcial; asistencias, por la participación en sesiones de órganos colegiados e indemnizaciones, como compensación a los gastos efectivamente generados y justificados vinculados con el desempeño de sus funciones.

La evolución de la normativa y la jurisprudencia ha delimitado, con precisión, la regulación y alcance de tales derechos económicos, sin embargo, lo cierto es que, con frecuencia, bien por desconocimiento de la normativa aplicable, inercia de prácticas reiteradas en la gestión económica o voluntad de lucro personal injustificado en el ejercicio del cargo, se realizan pagos indebidos con el consiguiente perjuicio para las entidades locales.

Tales conductas pueden generar consecuencias en el ámbito administrativo, penal y, como se ha desarrollado en el presente trabajo, en materia de responsabilidad contable.

La imputación de responsabilidad por alcance del gestor de fondos públicos requiere la concurrencia de todos los elementos de dicha infracción contable, conforme a la doctrina general elaborada por el Tribunal de Cuentas, así como la valoración de los hechos a la luz de la jurisprudencia específica en la materia.

En particular, conviene tener muy presente que las irregularidades en la determinación y justificación de los derechos económicos de los cargos electos locales no generan responsabilidad contable si no se acredita la existencia de perjuicio para las arcas públicas y que los pagos efectuados en ejecución de acuerdos vigentes y eficaces en el momento de su abono, no son constitutivos de alcance, por más que, a posteriori, se declare su inadecuación a Derecho.

En cualquier caso, la casuística en esta materia es muy abundante y variada y puede suscitar dudas a los gestores de fondos públicos de los entes locales, en muchos casos, de difícil resolución, pero la jurisprudencia de los Departamentos de Enjuiciamiento y de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas facilita criterios para la prevención de irregularidades.

Bibliografía

CASANA MERINO, F., en: «*La responsabilidad contable: naturaleza jurídica y elementos que la integran*». Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

CORTELL GINER, R.: *Aspectos críticos de la responsabilidad contable*, en Auditoría Pública n.º 43 (2007) pp. 51-66.

CORTELL GINER, R.: Los expedientes administrativos de responsabilidad contable, en Auditoría Pública n.º 19 (1999) pp. 64-67.

FONT i LLOVET, T.; VILALTA REIXACH, M.; ALDOMÁ BUIXADÉ, J.: «*Límites a las retribuciones de los cargos electos locales*», R.V.A.P. 104 Enero-Abril 2016, pp. 103-134

GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Ed. Aranzadi, Navarra 1999, p. 299-300.