
Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-4715-9062

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0002-2887-4039

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda-Tesorería

Ayuntamiento de Girona

ORCID ID: 0000-0002-8408-0938

Palabras clave: Haciendas locales; presupuestos locales; estabilidad presupuestaria.

Keywords: Local finance; local budgets; budgetary stability.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRESUPUESTOS LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 2.1. Novedades normativas. 2.2. Novedades jurisprudenciales. 2.3. Novedades doctrinales—3. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL: 3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales: 3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización. 3.1.2. Tribunal de Cuentas. 3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. 3.2. Responsabilidad contable: 3.2.1. Tribunal Supremo. 3.2.2. Tribunal de Cuentas. 3.3. Novedades doctrinales.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad financiera del Estado está compuesta esencialmente por dos elementos: los ingresos y los gastos públicos. Correlativamente, el Derecho tributario se ocupa del estudio del régimen jurídico relativo a la obtención de los ingresos necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas. Por su parte, el Derecho presupuestario se encarga del conjunto de reglas y principios que disciplinan el gasto público. Desde hace años, es pacífica entre la doctrina científica, al menos entre la mayoritaria, la idea de que la conexión entre el ingreso y el gasto público es la esencia de la actividad financiera y, por tanto, su análisis científico debe realizarse de forma unitaria, con una metodología común y a la luz de unos principios comunes. Esto explica que, durante varias ediciones de este anuario y hasta hace solo unos años, el análisis de las Haciendas locales se realizase en un único informe.

Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado notablemente la preocupación por el control del gasto público y la adecuada rendición de cuentas de los gestores públicos. Esto se ha traducido en una revitalización del Derecho presupuestario, de suerte que se han incrementado tanto las obligaciones de control previo (instrumentadas principalmente a través de los interventores en las fases previas a la aprobación definitiva del gasto), así como el alcance y la intensidad de los controles *a posteriori*, llevados a cabo —en la mayoría de las ocasiones— por el Tribunal de Cuentas. Asimismo, la transparencia y claridad de las cuentas públicas locales son también requisitos para la obtención de los fondos provenientes de la Administración central.

Sentado lo anterior, y a la vista del éxito que tuvo la iniciativa en los años anteriores, parece que está más que justificado dividir el análisis de las Haciendas locales en dos informes separados: uno que analice la vertiente del ingreso y otro, el presente, que se refiera al régimen jurídico del gasto, con especial consideración de la fiscalización externa de las entidades locales y de la responsabilidad contable que pueda derivarse.

Como ya se advirtió en las ediciones anteriores, tras la activación de la cláusula de salvaguardia en el ámbito europeo, el 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció, en una resolución hasta entonces inédita, que España sufría una emergencia extraordinaria por la pandemia de la covid-19 que justificaba la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020, en aplicación de lo dispuesto en el art. 135.4 de la Carta Magna. Esta suspensión fue prorrogada para los ejercicios 2021, 2022 y 2023, de modo que en el ejercicio 2024, como pusimos de manifiesto en la edición anterior, las reglas fiscales recobraron su vigencia.

En este sentido, el ejercicio 2025 ha supuesto la consolidación de la vuelta a la normalidad en lo que se refiere a las reglas fiscales y también en relación con las inversiones financieramente sostenibles, que tanto afectan a las entidades locales. En efecto, el día 3 de diciembre de 2025 se publicó en el *BOE* el Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se

modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. En relación con el superávit presupuestario de las corporaciones locales correspondiente al año 2024, se ha de tener en cuenta que el art. 1 del referido Real Decreto-ley proroga para 2025, 2026 y 2027 la aplicación de las reglas contenidas en la DA 6.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se deberá tener en cuenta la DA 16 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

2. PRESUPUESTOS LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

2.1. Novedades normativas

Debemos comenzar el resumen de las novedades normativas en materia de presupuestos locales y de estabilidad presupuestaria en el ámbito local destacando el *Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación*. Este Real Decreto-ley ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados conforme a la Resolución de 11 de diciembre de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación (BOE de 16 de diciembre de 2025).

Este Real Decreto-ley trata de facilitar que las entidades locales puedan destinar el superávit que hayan obtenido en los últimos años en inversiones financieramente sostenibles en tanto contribuyen al desarrollo de importantes proyectos de interés público. A estos efectos, se proroga la aplicación de la DA 6.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOESF en adelante) y posibilita el destino del superávit de 2024 para financiar estas inversiones en los ejercicios 2025, 2026 y 2027 como alternativa a lo previsto en el art. 32 LOESF, que prevé su destino a la reducción de la deuda pública.

También debemos hacer referencia, por su impacto presupuestario, al *Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público*, que ha sido convalidado conforme a la Resolución de 11 de diciembre de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público (BOE de 16 de diciembre de 2025). Este Real Decreto-ley prevé el incremento para 2025 del 2,5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, incluyendo los de las entidades locales, respecto de las retribuciones de 2024, así como un incremento adicional del 1,5 por 100 en 2026 sobre las retribuciones de 2025. Además, se prevé un incremento adicional y consolidable del 0,5 por 100 en 2026. A efectos presupuestarios, el Real Decreto-ley prevé la posibilidad de que los atrasos de 2025 se abonen de modo distribuido entre los ejercicios 2026 a 2028.

A pesar de no haber sido convalidado, debemos hacer referencia al *Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social*. El art. 23 de este Real Decreto-ley actualizaba las entregas a cuenta de entidades locales en situación de prórroga presupuestaria y determinados suplementos de crédito previstos en el Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial ante la situación de prórroga presupuestaria y establecía que la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal. A estos efectos se señalaba que las certificaciones correspondientes se referirían al año 2024 y se deberían suministrar a los órganos competentes antes del 30 de junio de 2026. Este Real Decreto-ley, sin embargo, no ha sido convalidado, produciéndose su derogación conforme a la Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social.

En otro orden de cosas, ha de destacarse que el 18 de noviembre de 2025 el Consejo de Ministros aprobó el *Acuerdo de los Objetivos de Estabilidad y de Deuda Pública para el periodo 2026-2028*. Dentro del acuerdo, se recogen los objetivos de déficit para las distintas Administraciones públicas en el periodo 2026-2028. En el caso de las entidades locales, el objetivo es de equilibrio presupuestario en los tres ejercicios, teniendo en cuenta que en los dos ejercicios cerrados anteriores se logró superávit presupuestario por parte de las entidades locales.

Por otro lado, destaca la aprobación de la *Orden HAC/1518/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica*

2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A través de esta se modifica la Orden de 2012 que desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la LOESF con el objeto de actualizar y ampliar las obligaciones de información económico-financiera y reforzar la transparencia y control fiscal.

A través de esta Orden se transpone el marco de información a las nuevas reglas fiscales de la Unión Europea aprobadas en 2024, actualizando una normativa aprobada trece años antes para asegurar el cumplimiento eficiente del principio de transparencia. En la orden se refuerzan las obligaciones de información sobre pasivos contingentes, beneficios fiscales y sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, se prevé la información sobre efectos de catástrofes y riesgos climáticos, en la medida de lo posible en los presupuestos. Por último, se establecen como plazos para la remisión de la información de seguimiento por las entidades locales sujetas a la tutela financiera estatal trimestrales, antes del 15 del primer mes del trimestre, o anuales, antes del 31 de enero del año siguiente.

Asimismo, debe destacarse la publicación de las *resoluciones de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local de 21 de julio de 2025, por la que se da cumplimiento al art. 41.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico y de 5 de mayo de 2025, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario de aplicación de los procedimientos para financiar la cancelación de obligaciones pendientes de pago a proveedores de determinadas entidades locales, previstos en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 5 de mayo de 2025, así como diversos aspectos relacionados con el contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos.*

Finalmente, aunque con una relevancia menor, se debe señalar la aprobación de la Orden HAC/407/2025, de 28 de abril, por la que se establecen los criterios de distribución a las entidades locales de la compensación prevista en la DA 80 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2023, prorrogada para 2025. Se trata de la compensación destinada a los municipios de Rota y Arahál como consecuencia de la existencia en estos municipios de bases militares.

2.2. Novedades jurisprudenciales

La primera novedad jurisprudencial que debe ser reseñada es la STS de 16 de junio de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:3211), la cual establece una doctrina relevante en relación con las consecuencias que tiene la asunción de la gestión directa de un servicio público local a través de una entidad pública empresarial local o una sociedad mercantil local cuyo capital sea de titularidad pública respecto de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el cumplimiento de sus objetivos.

En el supuesto de hecho, un ayuntamiento procedió a aprobar la modificación de la forma de gestión del servicio público de abastecimiento de agua, que se había llevado a cabo a través de gestión indirecta, mediante un contrato de arrendamiento, durante cerca de treinta años, a gestión directa por la entidad local. La anterior contratista procedió a impugnar el acuerdo del ayuntamiento, por, entre otros motivos, interpretar que el art. 7.3 LOESF requiere que cualquiera que sea la forma de gestión de un servicio público local por la que se opte, la gestión debe realizarse de la forma más sostenible y eficiente.

El Tribunal Supremo parte de la doctrina emanada de su *Sentencia de 1 de julio de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:2751)* en la cual se analizaba la denegación de prórroga de concesión de gestión de servicios de titularidad de una comunidad autónoma. En dicha sentencia, el Tribunal Supremo fijó como doctrina que «el acto administrativo por el que se acuerda no prorrogar un contrato, cuando la Administración asuma la gestión directa exige, de conformidad con el art. 7.3 [LOESF], la valoración de sus repercusiones y efectos, atendida la naturaleza y alcance del acto y las circunstancias concurrentes».

En el supuesto de hecho, de acuerdo con el Tribunal Supremo, la modificación del sistema de gestión de un servicio público local de gestión indirecta a gestión directa, de acuerdo con lo previsto en el art. 85.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante) tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL en adelante) y a la luz del art. 7.3 LOESF, debe ser motivado de modo previo con base en la existencia de una mayor sostenibilidad y eficiencia de la gestión directa sobre la indirecta a través de un análisis económico riguroso que valore sus repercusiones sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. De este modo, se fija como doctrina por el Tribunal Supremo que:

«El art. 85.2 de la [LRBRL], en la redacción introducida por la [LRSAL], que regula las formas de gestión de los servicios públicos que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias, debe interpretarse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.3 de la [LOESF], en el sentido de que cuando la Entidad local asuma la gestión directa de un servicio público local mediante la modalidad de gestión por la propia Entidad local o por un Organismo autónomo local, resulta exigible la previa valoración de las repercusiones y efectos sobre el cumplimiento estricto de los objetivos derivados de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en los términos establecidos por los arts. 3 y 4 de la mencionada [LOESF].

En los supuestos en que la Entidad local asuma la gestión directa del servicio público local mediante una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública, es exigible una justificación reforzada acerca del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para la Hacienda local, en los términos establecidos en el art. 85.2 A último inciso de la [LRBRL].».

Sobre esta sentencia puede consultarse el comentario de F. BLANCO LÓPEZ, «¿Debe motivarse la mayor sostenibilidad financiera y eficiencia en el cambio a gestión directa de servicios públicos municipales?», *Observatorio de Jurisprudencia. Observatorio de Contratación Pública*, 25 de julio de 2025, disponible en: <https://obcp.es/monitor/observatorio-de-jurisprudencia> (último acceso: 1 de abril de 2026). Sobre una cuestión análoga se ha pronunciado la *STSJ de Andalucía (Málaga) de 4 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJAND:2025:17343)*, en que se analiza la conformidad con el art. 7 LOESF del Acuerdo del Pleno de un ayuntamiento para justificar la elección de la gestión indirecta para la prestación de un servicio público local sobre la base de la insuficiente motivación del acuerdo.

También en relación con el art. 7.3 LOESF ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo en el *ATS de 12 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2273^a)*. En dicho auto se inadmite el recurso de casación planteado por un ayuntamiento contra la sentencia que anuló la modificación de una Ordenanza local por carecer, entre otros, de la memoria de impacto presupuestario. El ayuntamiento planteaba en su recurso que la carencia del informe de impacto presupuestario no podía implicar la nulidad de la ordenanza. El Tribunal Supremo considera que la sentencia de instancia valora la necesidad de dicho informe teniendo en cuenta que se había puesto de manifiesto su necesidad en el procedimiento de tramitación de la modificación de la ordenanza por los propios servicios municipales. Al tratarse de una alegación sobre un aspecto casuístico, el Tribunal Supremo niega el interés casacional del recurso planteado por el ayuntamiento.

En relación con la actividad de nuestros tribunales inferiores, debemos destacar, en primer lugar, la *STSJ de Galicia de 28 de febrero de 2025 (ES:TSJGAL:2025:1014)*. En esta sentencia se examina un supuesto en el cual la empresa concesionaria de un servicio público local interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del ayuntamiento que aprobó el presupuesto municipal en relación con la partida relativa a una subvención vinculada a dicho servicio al considerarla insuficiente para cubrir los gastos derivados de la concesión.

La empresa concesionaria justificó su recurso en la existencia de facturas impagadas a la fecha de aprobación del presupuesto municipal y en informes municipales previos en que se indicaba la insuficiencia de créditos para proceder a los pagos derivados de la concesión. El ayuntamiento alegó que no se podía conocer el importe exacto a presupuestar y la discrecionalidad en la elaboración del presupuesto del ayuntamiento, sin que se hubiera constatado la existencia de obligaciones líquidas y exigibles a la fecha de aprobación del presupuesto.

El TSJ anula la partida considerando que es manifiestamente insuficiente para cubrir los gastos derivados de las obligaciones previsibles y conocidas en el momento de su aprobación. De acuerdo con ello, el TSJ señala que el ayuntamiento está obligado a incrementar el importe de la partida para asegurar su suficiencia, incluso en aquellos casos en que las obligaciones no sean exigibles y líquidas en el momento de la aprobación del presupuesto.

Otro pronunciamiento de interés en materia de presupuestos locales ha sido la *STSJ de Galicia de 9 de octubre de 2025 (ES:TSJGAL:2025:58479)*, en que se analizan las obligaciones relativas a la negociación colectiva de la Administración con los agentes sociales previa a la aprobación del presupuesto.

En el supuesto de hecho, el ayuntamiento aprobó el presupuesto y plantilla mediante acuerdo del Pleno, siendo impugnado por un sindicato que alegaba que no había existido negociación colectiva previa y de buena fe, de modo que se había vulnerado el derecho a la libertad sindical y la obligación legal de negociar las condiciones que afectan al personal. Frente a ello, el ayuntamiento alegaba la inexistencia de modificaciones y la negociación en sesiones previas.

El TSJ confirma la existencia de sesiones previas. Sin embargo, en ellas, no se produjo un debate auténtico y verdadero, ya que únicamente se informó del contenido del Capítulo 1 de los presupuestos en las sesiones previas. El TSJ anula el Capítulo 1 del presupuesto y la plantilla aprobados en tanto que se incumplió la obligación de negociación previa en materia de retribuciones y condiciones laborales en el ámbito local.

Sobre esta materia también se ha pronunciado la *STSJ de la Comunitat Valenciana de 7 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJCV:2025:4887)*. A diferencia de la anterior, el TSJ sí considera cumplida la obligación de negociación colectiva en este supuesto en tanto que se acreditó la existencia de reuniones con las organizaciones sindicales y el sometimiento a consideración de determinadas propuestas con el acuerdo de las restantes organizaciones sindicales.

Por último, cumple reseñar la *STSJ de Castilla y León de 20 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TSJCL:2025:1242)*. En esta sentencia se analiza un recurso contra el Acuerdo del Pleno de un ayuntamiento de revisión de tarifas de un determinado servicio público local gestionado a través de una sociedad mercantil de titularidad municipal. Dentro de las alegaciones de los recurrentes se planteaba la vulneración del art. 4 LOESF en tanto se consideraba insuficiente, por los recurrentes, el estudio técnico-económico elaborado para justificar el incremento de la tarifa. El TSJ excluye dicha alegación en tanto que no se aporta prueba de carácter técnico por los recurrentes para desvirtuar la suficiencia del informe, sin perjuicio de que la sociedad haya podido adoptar decisiones que hayan podido apartarse de las previsiones contenidas en el informe.

2.3. Novedades doctrinales

En lo que se refiere a las novedades doctrinales relativas a presupuestos locales y estabilidad presupuestaria en el ámbito local, deben destacarse las siguientes contribuciones: J. E. FERNÁNDEZ DE MOYA ROMERO, «La regulación normativa de la estabilidad presupuestaria de las haciendas locales», en C. M. LÓPEZ ESPADAFOR (dir.), *Cuestiones innovadoras de la actividad universitaria en ciencias jurídicas en la era de*

la inteligencia artificial, Dykinson, 2025, pp. 467-492; L. A. MARTÍNEZ GINER, «La redefinición de los principios del ordenamiento jurídico-financiero por la crisis del Covid-19: La estabilidad presupuestaria y la tributación según la capacidad económica», en F. BALLESTER LAGUNA (coord.), *El impacto de la normativa Covid-19 en los derechos fundamentales, una mirada retrospectiva*, Tirant lo Blanch, 2025, pp. 274-326; F. G. VILLALBA CLEMENTE, «Modificaciones de las reglas fiscales en la ley fundamental: Análisis comparativo entre las enmiendas constitucionales de 2009 y de 2025», *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, núm. 29, 2025, pp. 23-36; B. SESMA SÁNCHEZ, «El Presupuesto. Concepto y naturaleza jurídica. Los Presupuestos Generales del Estado, de Comunidades Autónomas y Entidades locales. Especial referencia al impacto de género en las Leyes de Presupuestos Generales. Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», en I. HUERTA GARICANO, A. MILLAN HERRANDIS y M. PRENDES VALLE (coords.), *Fundamentos de Derecho Tributario: (Adaptados al Programa de las oposiciones de Magistrados Especialistas de lo Contencioso-Administrativo)*, Tirant lo Blanch, 2025; V. RUIZ ALMENDRAL, «La AIREF como “institución fiscal independiente”: competencias y función constitucional», *Revista española de derecho financiero*, núm. 205, 2025; J. V. SALINAS VÁSQUEZ y A. F. PIEDRA MÉNDEZ, «El presupuesto participativo: revisión del nivel de aplicación y gestión local en las comunidades rurales», en R. D. PÉREZ CALLE y H. ROJO DOMINGO (coords.), *El papel de la economía, la empresa y el derecho ante los nuevos entornos globales*, Dykinson, 2025, pp. 797-815; G. S. GALÁN MELO, «Reglas macro-fiscales y disciplina fiscal: el fenómeno de la juridificación de la economía», *Revista de ciencias sociales*, vol. 31, núm. extra 11, 2025, pp. 676-686; J. M. MENÉNDEZ ALONSO, «Los tesoreros o figuras equivalentes de los municipios de gran población son órganos directivos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 9, 2025; J. M. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «El sistema de financiación de las diputaciones provinciales y su efecto negativo en Castilla y León», *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 63, 2025, pp. 87-128; G. PARDO BENEYTO, N. SIMÓN MEDINA y M. Á. ABELLÁN LÓPEZ, «Espacio público y participación infantil: Un estudio de los presupuestos participativos en la Comunidad Valenciana», *Papers: revista de sociología*, vol. 110, núm. 3, 2025; Á. F. MENESES GARRO, *Influencia de la gobernanza presupuestaria en la ejecución local en costa rica (2016-2020)*, Tesis doctoral. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2025.

3. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL

3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales

3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización

En relación con el ámbito normativo de la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público, se debe poner de manifiesto que no ha habido novedades normativas durante el año 2025, ni en el plano estatal ni en el plano autonómico de la Comunidad de Madrid.

3.1.2. Tribunal de Cuentas

Entre la actividad fiscalizadora que el Tribunal de Cuentas ha desarrollado a lo largo del ejercicio 2025, se debe incidir en algunas fiscalizaciones que se refieren específicamente a las entidades locales. En este sentido, goza de especial relevancia el *Informe global núm. 1.637, de 28 de julio de 2025, del sector público local, ejercicio 2023*, que recoge los resultados de los análisis realizados por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas generales correspondientes al ejercicio 2023 rendidas por las entidades locales. Precisamente, su objeto principal lo constituye la verificación del cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas por las entidades locales y el análisis de sus principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras.

El mencionado informe recoge los datos relativos al cumplimiento de la rendición de la cuenta general. Así, se muestra que un 48 por 100 de las entidades locales rindieron su cuenta anual en el plazo legalmente establecido (pp. 16-24, *vid.* cuadros 3 y 4). Concretamente, un 53 por 100 de los ayuntamientos cumplieron con su obligación en ese plazo. Además, a fecha de 31 de diciembre de 2024, la rendición de cuentas de las entidades locales fue del 70 por 100, siendo del 75 por 100 en los ayuntamientos. Asimismo, a 31 de mayo de 2025, la rendición de cuentas de las entidades locales alcanzó el 78 por 100, si bien en los ayuntamientos fue del 83 por 100. El propio informe destaca que estos niveles de rendición son inferiores a los del ejercicio anterior. A este respecto, el Tribunal de Cuentas matiza que «[l]a evolución de la rendición de cuentas en los tres últimos ejercicios refleja un aumento en el cumplimiento de esta obligación respecto del ejercicio 2022, rompiendo así la tendencia decreciente puesta de manifiesto en el ejercicio anterior. Las mayores variaciones se han producido en entidades locales de las comunidades autónomas que suelen presentar mejores niveles medios de rendición, como es el caso de las Comunidades de Madrid y Canarias, que los han aumentado en cinco y siete puntos respectivamente, pero también en comunidades que han presentado tradicionalmente menores niveles, como Castilla-La Mancha, que ha

incrementado ocho puntos su nivel de rendición respecto a 2022. Por su parte, Castilla y León, comunidad que presentan niveles medios de rendición que suelen superar el 60 por 100, ha experimentado un incremento de siete puntos porcentuales respecto del ejercicio anterior. Por el contrario, las entidades locales situadas en Cantabria, La Rioja, Principado de Asturias y Región de Murcia, han presentado un descenso medio del 2, 6, 8 y 2 por 100, respectivamente. Por su parte, las entidades locales situadas en comunidades autónomas con mejores niveles de rendición como son Aragón, Comunitat Valenciana, Galicia permanecen estables con una ligera variación de un punto porcentual, salvo Cataluña que han experimentado una variación positiva media del 5 por 100» (p. 22). Asimismo, el informe concluye que «[l]as entidades locales incumplen de manera mayoritaria la obligación de rendición de la cuenta general en el plazo legal. Solo el 51 por 100 de las entidades locales rindieron la cuenta general del ejercicio 2023 dentro del plazo previsto en el art. 223.2 TRLRHL, incrementándose dicho porcentaje hasta el 72 por 100 a 31 de diciembre de 2024. Aun así, estos niveles de rendición son superiores a los registrados para la cuenta general del ejercicio anterior, que fueron del 42 por 100 en plazo y 65 por 100 a 31 de diciembre de 2023. A 31 de mayo de 2025, el nivel de rendición del ejercicio 2023 fue del 81 por 100, que pone de manifiesto una falta de cumplimiento por parte de las entidades locales del plazo fijado por la normativa vigente».

En relación con las principales magnitudes presupuestarias, concretamente respecto del análisis del gasto presupuestario del ejercicio 2023 (pp. 29-32 y 100-102, *vid.* gráficos 2 y 3 y cuadro 8), el mayor nivel de gasto de las entidades locales fue en gasto en bienes corrientes y prestaciones de servicios (32 por 100) y en gasto de personal (29 por 100 del gasto total), seguidos por el gasto en transferencias corrientes (17 por 100). Asimismo, el gasto en inversiones reales representó un 14 por 100 del gasto del ejercicio y los gastos por variación de pasivos financieros y los gastos por transferencias de capital absorbieron un 4 por 100 del gasto total, cada uno de ellos. Debe subrayarse que se trata de cifras parecidas a las de los ejercicios 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 (*vid. Anuario de Derecho Municipal 2020*, p. 350; *Anuario de Derecho Municipal 2021*, p. 314, *Anuario de Derecho Municipal 2022*, p. 368, *Anuario de Derecho Municipal 2023*, p. 313, y *Anuario de Derecho Municipal 2024*, pp. 306-307).

Por áreas (pp. 31-32, *vid.* gráfico 4), la que recibió un mayor nivel de recursos de las entidades locales (37 por 100 del gasto total) es el área de servicios públicos básicos (integrada por seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente). En segundo lugar, los programas de actuaciones de carácter general recibieron el 20 por 100 del gasto total. Asimismo, la producción de bienes públicos de carácter preferente se encontraba en una tercera posición con un nivel de gasto del 16 por 100, seguidos por las actuaciones de protección y promoción social con un 13 por 100 del gasto. Las actuaciones de carácter económico representaban un 11 por 100 del gasto y, finalmente, el área de deuda pública absorbía el 3 por 100 del gasto local en el ejercicio 2023. Curiosamente, estos porcentajes son muy similares a los del ejercicio 2022. En cuanto al conjunto del gasto de las entidades locales, el informe remarca que

«[l]os gastos realizados en el ejercicio 2023 de las entidades, aumentaron un 8 por 100 respecto al ejercicio anterior, siguiendo la tendencia creciente del periodo 2022-2021, que había aumentado un 9 por 100» (p. 100).

Respecto del análisis de los ingresos, las transferencias corrientes supusieron el 40 por 100 de los ingresos de las entidades locales durante el ejercicio 2023 (pp. 37-41, *vid.* gráfico 6). Por su parte, los ingresos de los impuestos directos ascendieron al 28 por 100 del total, seguido por las tasas y otros ingresos que supusieron un 13 por 100 del total. En este sentido, el Tribunal de Cuentas concluye que «[l]os ingresos de naturaleza tributaria suponían el 46 por 100 del total de los ingresos del ejercicio en los ayuntamientos, procedentes en su mayor parte de los impuestos directos, especialmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y del conjunto de tasas municipales» (p. 101).

En cuanto a otras magnitudes económico-patrimoniales, el informe advierte un resultado económico-patrimonial positivo. Si bien, el informe matiza que «[e]l resultado económico-patrimonial agregado del ejercicio 2023, para el conjunto de entidades, supone un resultado neto de 5.327 millones de euros. El ahorro del ejercicio ha sido un 70 por 100 superior al del agregado resultante en el ejercicio 2022, provocado, como se ha señalado en el análisis de los ingresos presupuestarios, por la reducción en ese año de los ingresos procedentes de los saldos globales negativos de las liquidaciones de la participación en tributos del Estado relativas al ejercicio 2020 con motivo del covid-19» (p. 48). Sin embargo, destaca una ligera disminución de los derechos de dudoso cobro para el ejercicio 2023, situándose en casi el 50 por 100 sobre los derechos reconocidos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2023 (p. 45).

Finalmente, siguiendo la tendencia de los informes de los ejercicios 2021 y 2022, se incluyen nueve recomendaciones (pp. 98-107). A este respecto, por ejemplo, se propone modificar la normativa para reducir y homogeneizar los plazos de rendición de cuentas generales de las entidades locales al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano equivalente de la comunidad autónoma. Asimismo, «[s]e deberían adoptar las medidas oportunas para garantizar que el presupuesto de las entidades locales se apruebe dentro de los plazos previstos legalmente y constituya un instrumento efectivo de planificación, gestión y control de la actividad económico-financiera de la entidad» (p. 100).

Por otro lado, se deben citar diversos informes relativos a la fiscalización de las entidades locales. Concretamente, entre otros, destacan el *Informe núm. 1.669, de 18 de diciembre de 2025, de fiscalización sobre la rendición de las cuentas consolidadas de las entidades locales de los ejercicios 2022 y 2023*; el *Informe núm. 1.612, de 27 de febrero de 2025, de fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales de 28 de mayo de 2023*; el *Informe núm. 1.624, de 29 de mayo de 2025, de fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2022*; el *Informe núm. 1.636, de 28 de julio de 2025, de fiscalización de las políticas de promoción y gestión de la vivienda en los Ayuntamientos de Santander, Torrelavega y Castro Urdiales, ejercicios 2022 y 2023*;

el *Informe núm. 1.647, de 23 de octubre de 2025, de fiscalización de las subvenciones concedidas por las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Extremadura a los municipios de su ámbito territorial, ejercicio 2023*; el *Informe núm. 1.666, de 18 de diciembre 2025, de fiscalización del proceso de reordenación del sector público institucional local, ejercicios 2014 a 2023*; el *Informe núm. 1.667, de 18 de diciembre de 2025, de fiscalización del cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia en los contratos de los municipios con población entre 200.000 y 300.000 habitantes, ejercicio 2023*; y el *Informe núm. 1.668, de 18 de diciembre de 2025, de fiscalización sobre las medidas adoptadas por las entidades locales para lograr una movilidad sostenible en el transporte público colectivo, ejercicios 2023 y 2024*.

3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

En el ámbito de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, destaca la *Memoria de Actuaciones 2025 de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*, aprobada por el *Acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de 26 de marzo de 2026*. En la misma, se recoge el Programa de Fiscalizaciones para el año 2025, agrupando las actuaciones fiscalizadoras en: obligatorias y/o generales, solicitadas por la Asamblea de Madrid, por iniciativa de la Cámara de Cuentas y pendientes del programa de 2024. En total, a lo largo del año 2025, se emitieron 14 informes, encontrándose en curso un total de 24 fiscalizaciones al término de este.

Resulta de especial interés, el *Informe de Fiscalización de las cuentas de las corporaciones locales ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 24 de julio de 2025*. Este informe tiene por objeto fijar y analizar las Cuentas Generales del ejercicio 2023 que han sido rendidas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (PRCEL), así como indicar las cuentas de ejercicios anteriores pendientes de rendición. Por tanto, el mencionado informe trata de verificar el grado de cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la formulación, aprobación y rendición de las cuentas generales y a la aprobación definitiva y liquidación del presupuesto. Además, pretende comprobar que las Cuentas Generales han sido presentadas de acuerdo con las instrucciones y los principios contables aplicables (*vid. supra*, en el ámbito estatal, el *Informe global núm. 1.637, de 28 de julio de 2025, del sector público local, ejercicio 2023*).

El citado informe pone de relieve que, en el ejercicio 2023, la rendición de cuentas ha sido superior a la del ejercicio 2022 (pp. 14-16, *vid. Anuario de Derecho Municipal 2024*, p. 309). Concretamente, en el ejercicio 2023, un total de 159 entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades y entidades locales menores, incluyendo los entes dependientes y los entes adscritos) presentaron su cuenta dentro del plazo establecido, además 52 entidades locales la presentaron fuera de plazo y 14 cuentas generales seguían pendientes de presentación a fecha de 31 de diciembre de 2024 (*vid.* cuadro II.1,

pp. 14-16). Todo ello supone que un 70,70 por 100 del total de las entidades locales remitió la cuenta anual en el plazo previsto, lo que se traduce un ascenso respecto del ejercicio anterior, en el que ese porcentaje alcanzó el 58,20 por 100 (*vid. Anuario de Derecho Municipal 2024*, p. 309). Asimismo, a fecha de cierre para la elaboración del informe, la cifra de presentación se elevaba hasta el 93,80 por 100 respecto del 89,30 por 100 del ejercicio anterior.

En relación con la rendición de cuentas, el informe destaca que «[d]e acuerdo con el cuadro II.1 anterior, del total de 179 ayuntamientos existentes en la Comunidad de Madrid, 129 han rendido las cuentas del ejercicio 2023 en el plazo previsto legalmente, 45 lo han hecho en los meses de noviembre y diciembre de 2024 y los cinco restantes tenían sus cuentas pendientes de rendición a finales de 2024» (p. 16). A lo que añade que «las cuentas del ejercicio 2023 rendidas en plazo son mayores que las del ejercicio anterior. Y en relación con el porcentaje de las cuentas no rendidas, este es el menor de los últimos cuatro años» (p. 17). Respecto de las mancomunidades, se expone que siete mancomunidades no remitieron las cuentas del ejercicio 2023, añadiendo que acumulan sin rendir diversas cuentas de ejercicios anteriores (pp. 23-24). En concreto, «[a] fecha de elaboración de este informe, existen un total de diecisiete cuentas pendientes de remisión por las distintas mancomunidades desde el ejercicio 2020 a 2022» (p. 24). Asimismo, el informe expone que «además de las cuentas del ejercicio 2023, que no han sido rendidas por ninguna de ellas, quedan pendientes de rendición la Cuenta General del Real Cortijo de San Isidro del ejercicio 2021 y 2022 y las cuentas de Belvis del Jarama de los ejercicios 2019 a 2022» (p. 25).

En cuanto a los aspectos más relevantes del informe, se deben mencionar los resultados de la fiscalización de las cuentas generales del ejercicio 2023 (pp. 63 y ss.). En total, el Pleno de cuatro ayuntamientos rechazó la cuenta anual, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 212.5 TRLRHL. Además, dos ayuntamientos no remitieron el documento debidamente rubricado por el cuentadante o la persona autorizada y siete ayuntamientos y una mancomunidad no enviaron el certificado de aprobación de forma correcta. En cuanto al presupuesto, a fecha 1 de enero de 2023, 18 ayuntamientos y cuatro mancomunidades no tenían su presupuesto general aprobado, pues el mismo fue aprobado fuera de plazo (art. 169.2 TRLRHL).

Respecto de las incidencias en los documentos contables de las cuentas generales del ejercicio 2023, el informe las clasifica, como en ejercicios anteriores, en diversas tipologías (pp. 71-76). En primer lugar, respecto de las incidencias en el balance de situación y/o la cuenta de resultado económico-patrimonial, destaca la falta de coincidencia del activo total con el total del patrimonio neto y el pasivo, la existencia de partidas con signo contrario a la naturaleza de las mismas, la incoherencia entre algunos apartados del balance de situación y las cuentas del balance de comprobación y la ausencia generalizada de saldo relativo a la dotación de la amortización de inmovilizado inmaterial y material, así como del patrimonio público del suelo. Asimismo, el informe apunta que solo 62 ayuntamientos, 14 organismos autónomos y cinco mancomunida-

des reflejaban saldo en las cuentas de amortización acumulada (p. 72). Respecto a la dotación a la amortización del ejercicio corriente, el informe indica que solamente 29 ayuntamientos, 14 organismos autónomos y tres mancomunidades presentan saldos en las mismas (p. 72).

En relación con las incidencias detectadas en el estado de cambios del patrimonio neto y el estado de flujos de efectivo en las cuentas de 13 ayuntamientos, una mancomunidad y un organismo autónomo, corresponden a errores en las sumas de los conceptos desglosados (es decir, el total no cuadra con las partidas desglosadas), la falta de coincidencia de los datos con los contenidos en otros estados, balance de situación y cuenta de resultado económico patrimonial (p. 74).

Por otro lado, en relación con la liquidación y el resultado presupuestario, el informe expone que «[s]e han detectado incidencias en 23 ayuntamientos y una mancomunidad por incoherencia dentro del resultado presupuestario, al no coincidir el importe de las desviaciones de financiación que figuran en este estado con las recogidas en el anexo de gastos con financiación afectada de la Memoria. Se debe, en la mayoría de los casos, a que el control de los gastos con financiación afectada se lleva al margen de la aplicación contable» (p. 74). Finalmente, respecto de las incidencias en el remanente de tesorería, se destaca la falta de coherencia de los componentes del remanente de tesorería con las cuentas correspondientes del balance de comprobación, como consecuencia de la existencia de cuentas con saldos contrarios a su naturaleza (p. 75).

Además del informe anteriormente analizado, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ha emitido diversos informes relacionados con la fiscalización de las entidades locales. En concreto, se deben mencionar el *Informe de Fiscalización de la situación, en 2024, de las medidas incluidas en los Planes de Medidas Antifraude aprobados por las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid que participen en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 23 de diciembre de 2025*; el *Informe de fiscalización de la contratación del sector público madrileño. Ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 25 de septiembre de 2025*; el *Informe de Fiscalización del cumplimiento de la obligación de remisión de la información sobre control interno referida a las entidades locales, ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 24 de julio de 2025*; y el *Informe sobre la Rendición de Cuentas y la relación de los Convenios del Sector Público Madrileño. Ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 25 de febrero de 2025*.

3.2. Responsabilidad contable

Junto a la labor fiscalizadora que acabamos de abordar, también es función del Tribunal de Cuentas «[e]l enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos» [art. 2.b) de la Ley

Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —LOTCu—]. Así, a continuación se examinarán tanto las sentencias dictadas por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas como los recursos interpuestos contra las mismas que han sido resueltos por la Sala 3.^a del Tribunal Supremo.

3.2.1. *Tribunal Supremo*

En este ámbito material, se ha de reseñar la *STS de 5 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2617)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid), el que fuera alcalde-presidente del Ayuntamiento de Navalcarnero y el Ministerio Fiscal, contra la Sentencia de 24 de junio de 2021, dictada por el Tribunal de Cuentas, en el recurso de apelación núm. 24/2020, interpuesto, a su vez, contra la Sentencia 1/2020, de 19 de febrero, dictada en la Sección de Enjuiciamiento, Departamento Tercero, por el consejero de Cuentas en el procedimiento de reintegro por alcance núm. C-40/18, Sector Público Local (Ayuntamiento de Navalcarnero), que traía causa de las Actuaciones Previas núm. 281/16 (Sector Público Local-Ayuntamiento de Navalcarnero) seguidas a consecuencia de la remisión realizada el 13 de junio de 2016 por el presidente de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid al Tribunal de Cuentas de la documentación recibida por el Ayuntamiento de Navalcarnero, relativa a diversos contratos celebrados por el ayuntamiento que podrían ser generadores de responsabilidades contables.

El consejero de Cuentas había declarado al que fuera alcalde-presidente del Ayuntamiento de Navalcarnero y al técnico municipal firmante de las certificaciones responsables contables directos y solidarios por alcance de un menoscabo a los fondos públicos, al tiempo que desestimó la responsabilidad del resto de demandados.

La responsabilidad se exigió en relación con la construcción de un polideportivo en el barrio de la Estación del Ayuntamiento de Navalcarnero, la realización de obras en la plaza de toros de dicha localidad por parte del adjudicatario Construcciones Edisan, S. A., y por el pago de facturas que tuvo que afrontar el citado ayuntamiento por la utilización de la plaza de toros que se había reservado contractualmente para espectáculos no lucrativos.

Los condenados en la instancia interpusieron recurso de apelación ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, la cual desestimó su recurso.

Tras la interposición de los correspondientes recursos de casación, se inadmitió el presentado por el Ayuntamiento de Navalcarnero y se admitieron los presentados por los condenados y por el Ministerio Fiscal. En el auto de admisión se precisó que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: «La determinación de los requisitos para la aplicación del apartado cuarto de la DA 3.^a de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En particular, si la prescripción de la responsabilidad contable

puede operar de forma total o parcial, aún cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal, sin perjuicio de que la Sala puede extenderse a otras consideraciones».

A la hora de resolver el recurso, la Sala sostiene que todas las partes coinciden en resaltar la relación de identidad entre el objeto de este recurso de casación y el resuelto en la STS 1479/2020, de 10 de diciembre (rec. de casación 5332/2018). Así, en garantía del principio de seguridad jurídica y del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como de la propia congruencia de la jurisprudencia, se reitera la doctrina allí fijada para, luego, aplicarla a este caso. En particular, la doctrina fijada fue esta: «La aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4 de la DA 3.^a de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, exige determinar si efectivamente es delictivo, por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el art. 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de modo que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el apartado 1 de la citada DA 3.^a de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

La aplicación de esta doctrina al caso de autos determina que los recursos de casación deban ser estimados, ello con el efecto de declarar la nulidad de la sentencia dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 5/2021, de 24 de junio (rec. de apelación 24/2020), y la estimación del recurso de apelación deducido contra la Sentencia 1/2020, de 19 de febrero, del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento (procedimiento de reintegro por alcance C-40/18), todo ello con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al ser dictada nueva sentencia de instancia para que, una vez verificada la firmeza de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Madrid, resuelva a tenor de su pronunciamiento sobre la responsabilidad contable, de conformidad con los mecanismos de cooperación jurisdiccional que resulten de aplicación. Respecto a las costas del recurso de casación, no se apreció temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, por lo que cada parte hubo de soportar las causadas a su instancia, y las comunes por mitad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA.

3.2.2. *Tribunal de Cuentas*

En cuanto a la actividad de enjuiciamiento contable que desempeña el Tribunal de Cuentas, en primer lugar se ha de mencionar la *Sentencia de la Sala de Justicia del*

Tribunal de Cuentas de 27 de marzo de 2025, rec. 17/2024, que resolvió el recurso de apelación formulado por las herederas de quien fuera el secretario-interventor del Ayuntamiento de Piedratajada (Zaragoza), interpuesto contra la sentencia dictada por la sección de enjuiciamiento en la que se estimó la responsabilidad contable por alcance del causante.

En la sentencia de instancia, se consideró, tras valorar las pruebas practicadas en relación con todas las irregularidades contables que fueron denunciadas por los actores (Ayuntamiento de Piedratajada y Ministerio Fiscal), que cabía apreciar la presencia, como mínimo, de grave negligencia en la conducta del secretario-interventor respecto a determinadas transferencias que el mismo practicó desde los fondos municipales a sus cuentas bancarias privadas, la adquisición de determinados bienes con cargo a dichos fondos sin acreditar su destino público y la falta de ingreso en las arcas municipales de determinadas cantidades de efectivo recibidas de los vecinos. Ahora bien, toda vez que se produjo el fallecimiento del ya citado demandado, la sentencia recurrida declaró la transmisión de la responsabilidad contable a sus herederas (que habían aceptado su herencia). Se consideró aplicable el art. 38.5 LOTCu y se concluyó que el límite de dicha responsabilidad alcanzaba hasta el límite del caudal relicto hereditario.

En primer lugar, tanto la representación de las herederas como el Ministerio Fiscal han impugnado los pronunciamientos realizados por la consejera de instancia, mostrando sus discrepancias en relación con la fecha en la que se fija la interrupción del plazo de prescripción de la responsabilidad contable, con infracción de la DA 3.^a de la LFTCu. En particular, la consejera de instancia determinó que la fecha en que se interrumpió la prescripción de la responsabilidad contable debía quedar fijada en el momento en el que se dio traslado a las recurrentes del informe pericial, emitido por el Auditor-Censor Jurado de Cuentas, por cuanto el procedimiento de auditoría constituye una actuación fiscalizadora interruptora del plazo de prescripción de la responsabilidad contable. Frente a lo anterior, el Ministerio Fiscal sostuvo la aplicación de la figura denominada «alcance continuado». Sin embargo, la Sala de Justicia ha venido manteniendo que la figura del delito continuado no puede ser aplicada en la jurisdicción contable, ya que la regulación del delito continuado en el Código Penal se inserta dentro de las reglas especiales para la aplicación de las penas, esto es, en el de la regulación de la respuesta punitiva a los hechos delictivos y no en el marco de la regulación de las consecuencias indemnizatorias de tales hechos. En este sentido, la Sala recuerda que la prescripción contable se asemeja al régimen de prescripción en el ámbito penal y no a la prescripción en materia tributaria. Continúa afirmando que el alcance continuado es una figura doctrinal construida a partir de la del delito continuado, siendo distinta la naturaleza de la responsabilidad contable y la penal, que difieren en un elemento constitutivo esencial: la primera es reparadora del perjuicio causado y la segunda, sancionadora. Por tanto, la figura del delito continuado no puede extenderse a aquellos casos, como el presente, en los que quien gestiona los caudales o efectos públicos los perjudica de forma ilegal y dolosa o gravemente negligente a través de operaciones distintas, que

no forman parte de una trama o diseño fraudulento dirigido a una misma finalidad ilegal e injustificadamente lesiva.

Por otro lado, también a instancia del Ministerio Fiscal, la Sala de Justicia llega a la conclusión de que la fecha de interrupción de la prescripción debe quedar fijada en la fecha de la diligencia de ordenación en la que el Juzgado tuvo por personadas a las recurrentes, ya que, conforme se acredita en las actuaciones, en el momento de comparecer la representación procesal de las recurrentes en las actuaciones penales tuvo conocimiento de la existencia de irregularidades que afectaban a la contabilidad del Ayuntamiento de Piedratajada, susceptibles de causar un menoscabo económico a los fondos públicos.

Lo anterior supuso la revocación de la sentencia de instancia en cuanto a la fecha de interrupción de la prescripción, de forma que se incluyó un periodo de año y medio adicional respecto de lo que se había apreciado en la instancia.

Por su parte, las demandadas adujeron determinadas incidencias que implicaban la existencia de error en la valoración de la prueba en la determinación de la cuantía de la responsabilidad contable. La Sala de Justicia, tras rechazar cada una de las incidencias señaladas por las recurrentes, considera que, teniendo en cuenta la nueva fecha relativa a la prescripción, se ha de aumentar la cifra final en que debe quedar fijado el alcance producido en los fondos públicos del Ayuntamiento de Piedratajada, por el periodo no afectado por la prescripción, una vez descontados los importes de las partidas que se han considerado justificadas, y resueltas las pretensiones incluidas en los respectivos recursos de las partes.

El último motivo del recurso de las demandadas denunció error en la valoración de la prueba e infracción del art. 38.5 LOTCu en relación con la limitación legal de la responsabilidad de las demandadas como causahabientes del cuentadante. Ante esta alegación, la Sala de Justicia reafirma que, como se dijo en la instancia, a la hora de determinar el importe líquido de la herencia debe atenderse a la base imponible del impuesto de sucesiones y donaciones que han autoliquidado cada una de las demandadas como consecuencia de la aceptación de la herencia de su causante. En cuanto a la posible minoración de esta cantidad, la Sala rechaza que puedan descontarse las siguientes cantidades: i) los pagos de las cuotas tributarias del impuesto de sucesiones y donaciones, y del impuesto de la plusvalía municipal, puesto que no eran obligaciones o pagos correspondientes al causante, sino que corresponden a las causahabientes; ii) los «gastos de Registro y otros», ya que no se trata de obligaciones o pagos correspondientes al causante, y iii) el reconocimiento de deuda en favor de un particular, que tendría su origen en la existencia de un supuesto contrato de préstamo, ya que la existencia de la deuda derivada del supuesto préstamo no fue reflejada en el pasivo de la herencia.

En virtud de lo anterior, se desestimó el recurso de apelación formulado por las herederas, al tiempo que se estimó parcialmente la impugnación efectuada por el Ministerio Fiscal, de modo que se amplió el importe del alcance causado en los fondos del municipio, sin imposición de costas a los recurrentes.

Igualmente, se ha de dar noticia de la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 8 de octubre de 2025, rec. 10/2025*, que resolvió el recurso de apelación formulado por quien fuera portavoz de un grupo municipal del Ayuntamiento de Linares (Jaén), contra la sentencia dictada por dictada en primera instancia por el Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento, en la que se estimó parcialmente la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal y se le condenó como responsable directo por alcance.

En síntesis, el alcance a los caudales públicos se produjo por haber sido el portavoz demandando perceptor de dotaciones económicas no justificadas, con cargo a la subvención asignada por el ayuntamiento a su grupo municipal *ex art. 73.3 párrafo 2.º* de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRRL). Dicho alcance se habría producido mediante la sustracción, para su propio beneficio y sin conocimiento ni consentimiento del resto de componentes del grupo municipal, durante el periodo temporal de referencia, de una cantidad mensual de 1.700 euros en concepto de pagos por portavocía, dietas y desplazamientos. Las cantidades detraídas de las cuentas bancarias fueron efectuadas mediante el giro de cheques al portador, con infracción de la finalidad pública de las subvenciones a los grupos políticos municipales en los entes locales contemplada en el art. 73.3, párrafo 2º, de la LRRL, al nutrirse dichas cuentas exclusivamente de fondos públicos provenientes del Ayuntamiento de Linares, que, de conformidad con este precepto legal, no podían destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación local. Adicionalmente, consta la interposición de acciones penales contra el demandado como presunto autor de los delitos de malversación de caudales públicos, apropiación indebida, administración desleal y estafa, que desembocaron en la sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén, condenándole a indemnizar al Ayuntamiento de Linares en concepto de responsabilidad civil derivada de delito.

El escrito de apelación plantea diversos motivos procesales, en resumen: litisconsorcio pasivo necesario y prejudicialidad penal. En segundo lugar, plantea también motivos de fondo, en síntesis: la prescripción de los hechos —dado que la incoación del expediente disciplinario en el partido político no produce efectos interruptivos, pues de ahí no pudo deducir el demandado que se trataba de un alcance propio de la jurisdicción contable—; la inseguridad jurídica e indefensión —por la inexistencia de prueba al basarse la sentencia en los hechos probados de la sentencia penal, que no es firme, y por tanto resultar contrario a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues los hechos no pueden existir y dejar de existir para una y otra jurisdicción—; y solicita que se dejen sin efecto los embargos realizados toda vez que ya está depositado el dinero en el proceso penal correspondiente.

La Sala comienza estudiando lo relativo a la prescripción de la responsabilidad. Constata que no se discute el día inicial del cómputo de cinco años, desde que se realizaron los pagos al demandado, pero sí los posibles efectos interruptivos del expediente

disciplinario que dispuso su expulsión como militante del partido político al que pertenecía.

Así, en lo que se refiere a la aplicación de la DA 3.^a LFTCu, toda vez que ambas jurisdicciones han apreciado la identidad de los hechos enjuiciados, la Sala de Justicia entiende que se debe partir, sin necesidad de verificar en este momento procesal un pronunciamiento sobre el eventual efecto interruptivo del expediente disciplinario tramitado en su día, de lo establecido en las SSTs de 10 de noviembre de 2020, rec. cas. núm. 5332/2018, y de la más reciente de 5 de junio de 2025, rec. cas. núm. 7191/2021 (analizada en el epígrafe anterior), que fijaron como doctrina de interés casacional que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en tanto no recaiga sentencia penal firme referida a los mismos hechos y sobre los que se haya planteado la prescripción.

De acuerdo con esta doctrina judicial, lo que establece la DA 3.^a LFTCu es la prevalencia del régimen de prescripción penal cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito así como de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y su calificación como tal por el juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, también la forma del cómputo de prescripción del delito. En este caso, la cuestión penal constituiría un elemento que incide de forma directa en la responsabilidad contable, por lo que estaríamos en presencia de una cuestión prejudicial penal necesaria.

A juicio de la Sala, en el supuesto que nos ocupa concurren los requisitos que caracterizan la cuestión prejudicial penal establecida en los arts. 40. 1 LEC y 17 LOTCu, cuyo efecto principal es la suspensión del proceso contable. Por el momento (a la espera de la resolución del recurso de casación), existen dos sentencias penales que se pronuncian sobre la responsabilidad civil de este mismo sujeto que debe dar cuenta, por ser a su vez el autor del delito y quien percibió para sí mismo las cantidades desviadas, por lo que, en atención de la jurisprudencia del Tribunal Supremo expuesta, hubiera procedido la suspensión del procedimiento de reintegro por alcance hasta que recaiga sentencia penal firme.

En definitiva, a tenor de la regulación y jurisprudencia expuesta, y tratándose de un caso en el que se alega la prescripción de los mismos hechos realizados por el mismo sujeto, enjuiciados en la jurisdicción contable y en la penal, concluye la Sala que procede estimar el recurso de apelación contra la sentencia de instancia, y revocar la sentencia apelada con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la sentencia para que el Departamento de Enjuiciamiento de instancia, una vez verificada la firmeza de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial, resuelva a tenor de su pronunciamiento sobre la responsabilidad contable.

Estimada esta alegación, que supone la retroacción de actuaciones al momento anterior a la sentencia, entiende que no procede pronunciarse sobre el resto de las alegaciones referidas a la valoración de las pruebas en la sentencia con base en hechos probados en

una sentencia penal que no es firme y su calificación como alcance, o el doble pago aludido. Una vez sea firme la sentencia penal, y dado que la resolución penal definitiva será ya en ese momento conocida, el Departamento de instancia deberá entonces verificar los pronunciamientos que en derecho correspondan en relación con los hechos probados firmes que le vinculen; y su posible prescripción para determinar el alcance; y, en definitiva, sobre cualquier otro extremo que considere relevante para adoptar, con total libertad de criterio, la decisión que en Derecho estime procedente.

Asimismo, se ha de reseñar la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 24 de noviembre de 2025, rec. 22/2024*, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Junta Vecinal de Mioño (Cantabria) contra la sentencia de instancia que desestimó las demandas presentadas contra los que fueran alcaldes pedáneos de dicha localidad, que quedaron absueltos de la responsabilidad contable que se les reclamaba.

A la hora de analizar las pretensiones de las partes, la Sala entiende que, en primer lugar, resulta preciso delimitar adecuadamente cuál es el concreto supuesto de presunta responsabilidad contable al que se refiere la demanda deducida en el procedimiento de instancia. Concretamente, este supuesto se encuadra dentro del área de riesgo de la responsabilidad contable que podría derivar de la concesión de subvenciones y ayudas públicas, pero con la peculiaridad de que, en este caso concreto, la acción contable no se ejercita por la entidad pública que concede la subvención, sino por la entidad pública beneficiaria de la misma, fundamentando su pretensión en que, como consecuencia de la obligación de reintegrar el importe de dicha subvención, se habría producido un daño en su propio patrimonio público determinante de responsabilidad contable. La Sala de Justicia comienza recordando que, a diferencia de lo que se afirma en la sentencia de instancia, sí se han dictado pronunciamientos de declaración de responsabilidad contable por un daño causado en el patrimonio de la entidad pública beneficiaria de la subvención, pero siempre que se cumplieran determinados requisitos, a saber:

— Primero: que la entidad pública beneficiaria haya realizado de manera efectiva el reintegro —total o parcial— de los fondos percibidos en concepto de subvención a la entidad pública concedente de la misma. Esto es, que se haya producido una salida de fondos públicos del patrimonio de la entidad pública beneficiaria para efectuar el reintegro —total o parcial— del importe de la subvención a la entidad pública concedente de la misma. Precisamente, será en este momento cuando se produzca, *ex art. 59.1, párrafo 2.º*, un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el patrimonio de la entidad pública beneficiaria de la subvención (cuantificado en el importe del reintegro de la subvención); por tanto, *sensu contrario*, no podrá considerarse que exista ese daño efectivo, cuando no se haya llegado a producir esa salida de fondos públicos para efectuar el reintegro del importe de la subvención de que se trate.

— Segundo: que, tras la concesión de la subvención, la entidad pública beneficiaria haya tenido que reconocer obligaciones y/o efectuar pagos con cargo a su patrimonio, a

efectos de poder realizar de la actividad pública objeto de la subvención. Por el contrario, si no se hubiera verificado este hecho, resultaría acreditado que, realmente, la entidad pública beneficiaria de la subvención no necesitaba realizar la actividad pública objeto de esta, y, en consecuencia, el reintegro de la subvención no generaría daño efectivo alguno para su patrimonio público.

— Tercero: que exista una relación de causalidad entre el daño producido al patrimonio de la entidad pública beneficiaria de la subvención, y la actuación del responsable contable que haya dado lugar a que se proceda al reintegro del importe de la subvención por parte de la entidad pública concedente de la misma.

— Cuarto: que dicha actuación del responsable contable haya sido desarrollada con dolo o, cuando menos, con negligencia grave; y que, además, suponga una vulneración de la normativa contable y presupuestaria que resulte de aplicación a la subvención de que se trate.

De conformidad con lo que se acaba de exponer, debe analizarse en primer lugar si concurre, o no, el requisito relativo al daño efectivo producido en el patrimonio público de la Junta Vecinal de Mioño como consecuencia de la obligación que tiene de reintegrar al Ayuntamiento de Castro Urdiales el importe de la subvención que le fue concedida en virtud del convenio suscrito entre ambas entidades públicas. Ahora bien, a juicio de la Sala de Justicia, la Junta Vecinal de Mioño no ha acreditado que haya cumplido de manera efectiva con la mencionada obligación de reintegrar al Ayuntamiento de Castro Urdiales el importe de la subvención de referencia. Por el contrario, habiéndose constatado que la representación procesal de la Junta Vecinal de Mioño no ha acreditado de ninguna manera, ni en la primera instancia ni en el recurso de apelación, que se haya producido alguna salida de fondos de públicos de su propio patrimonio, a efectos de cumplir de manera efectiva con la obligación de reintegrar al Ayuntamiento de Castro Urdiales el importe de la subvención que este le concedió en virtud del citado convenio entre ambas instituciones, debe concluirse que la entidad pública apelante no ha acreditado que en este momento se le haya producido un daño efectivo a su patrimonio público como consecuencia de la citada obligación de reintegro y, en su virtud, procede desestimar el recurso de apelación de la Junta Vecinal de Mioño, sin necesidad de entrar a analizar ninguna otra de las alegaciones planteadas en el mismo.

Sin embargo, aún resta por analizar el último motivo del recurso de apelación por el que se pide la no imposición de las costas de primera instancia, con fundamento en que concurría la excepción a la regla general del criterio del vencimiento objetivo, que se recoge en el art. 394.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

En efecto, en el art. 394.1 LEC se exceptiona el criterio del vencimiento objetivo mediante lo que se ha denominado «discrecionalidad razonada», es decir, cuando en el caso enjuiciado concurren «serias dudas de hecho o de derecho». A la vista de las circunstancias que concurren en el supuesto de autos, la Sala concluye que en el procedimiento de reintegro por alcance han concurrido elementos ciertamente dudosos en la valora-

ción de los hechos enjuiciados y en la interpretación jurídica de los mismos, a efectos de poder concretar la existencia, o no, de un daño efectivo en el patrimonio público de la Junta Vecinal de Mioño, susceptible de dar lugar a la responsabilidad contable de los demandados.

Por tanto, la Sala concluye que procede estimar el último motivo del recurso de apelación interpuesto por la Junta Vecinal de Mioño y, en consecuencia, revocar la condena en costas impuesta a la entidad pública apelante en la sentencia de instancia, sin que, por otro lado, proceda la imposición de costas de la apelación a ninguna de las partes.

Igualmente, merece también ser comentada la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 22 de noviembre de 2025, rec. 13/2025*, que resolvió el recurso de apelación formulado por los que fueran alcalde y secretario-interventor del Ayuntamiento de Sacedorbo (Guadalajara), interpuesto contra la sentencia dictada por la consejera de cuentas en la que se declaró su responsabilidad contable directa en relación con el alcance causado a los fondos de la mencionada entidad local, al tiempo que se desestimaba la responsabilidad del resto de comandados.

La sentencia de instancia consideró, tras valorar las pruebas practicadas en relación con todas las irregularidades contables que fueron denunciadas por las partes demandantes (Ayuntamiento de Sacedorbo y Ministerio Fiscal), que concurrían los elementos exigidos legal y jurisprudencialmente para declarar la existencia de un perjuicio en los fondos públicos del citado ayuntamiento constitutivo de alcance, como consecuencia del perjuicio ocasionado a los caudales de la corporación local al saldar la deuda que la citada corporación tenía con la Caja de Ahorros de Guadalajara, para hacer frente al pago del aval en su condición de fiador solidario de una asociación, quien incumplió las condiciones de la subvención otorgada por la entidad L. P. del Grupo de Acción Local de Molina de Aragón, y declaró responsables contables directos del alcance a dos de los codemandados en el procedimiento (el alcalde y el secretario-interventor).

El que fuera alcalde alegó en su recurso la inexistencia de nexo causal entre la acción desarrollada y el daño producido y del elemento subjetivo de negligencia grave. Sin embargo, la Sala de Justicia entiende que consta acreditado en la sentencia de instancia que el recurrente, en su condición de alcalde de la corporación y presidente de la asociación, planteó al pleno que el ayuntamiento se constituyese en avalista de la citada asociación, manifestando que la constitución del aval no iba a suponer perjuicio alguno para el ayuntamiento y poniendo especial énfasis en la bondad del proyecto, por cuanto, a su juicio, supondría la creación y mantenimiento de unos puestos de trabajo para las personas discapacitadas de la zona y la mejor integración en la vida social de un grupo de personas que se encontraban desamparadas. Así, el ayuntamiento formalizó el aval para la construcción de una nave en un suelo propiedad del presidente de la asociación (que a su vez era el alcalde recurrente), y la construcción de la nave se ejecutó con fondos europeos concedidos por L. P., Grupo de Acción local de Molina de Aragón. La concesión

de la subvención estaba condicionada a la aportación del citado aval bancario con el fin de garantizar el desarrollo de la actividad subvencionada por parte de la asociación durante un periodo de cinco años. El incumplimiento de las condiciones de la subvención obligó al concedente a ejecutar el aval, por lo que el Ayuntamiento de Sacedorbo tuvo que saldar la deuda que tenía con la Caja de Ahorros de Guadalajara, para hacer frente al pago del aval en su condición de fiador solidario, cantidad que el ayuntamiento no ha recuperado.

En cuanto a la negligencia, recuerda la Sala que como alcalde debía haber extremado su diligencia y haber actuado conforme a la normativa de aplicación. Sin embargo, conforme consta acreditado en las actuaciones, omitió toda función de control y sometió a la aprobación del pleno la constitución de un aval sin seguir la tramitación procedimental exigida para cualquier acto o documento que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener una repercusión financiera o patrimonial para el ayuntamiento, contraviniendo la normativa de aplicación, que establece que se ha de emitir un informe o se han de formular los reparos correspondientes. Por tanto, concluye la Sala que procede confirmar la valoración probatoria sobre estos extremos realizada por la sentencia recurrida en relación con la apreciación del elemento subjetivo de existencia de culpa o negligencia grave y de nexo causal en la actuación del condenado en instancia.

Acto seguido, se analiza la última alegación del recurso del que fuera alcalde, que versa sobre la falta de aplicación de los principios generales del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador. En concreto, de los principios de presunción de inocencia y de igualdad. Sostiene en sus alegaciones que dichos principios no se respetan en la sentencia de instancia, toda vez que se ha condenado al recurrente por un daño a las arcas municipales que no pudo haber evitado y que desconocía.

A este respecto, la Sala entiende que el procedimiento de reintegro por alcance no tiene la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador, sino que se trata de un subtipo de responsabilidad civil, cuyo único objeto es obtener la reparación íntegra de un perjuicio patrimonial, líquido y evaluable económicamente, causado a los fondos públicos como consecuencia de la gestión realizada por quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. En este sentido, la juzgadora de instancia ha procedido a examinar si concurren en el demandado los elementos que configuran dicha responsabilidad contable, por lo que la invocación del principio de presunción de inocencia carece de virtualidad alguna.

En cuanto al recurso del otro condenado, se alega en primer término error en la valoración de la prueba por vulneración del art. 217 LEC e inexistencia de perjuicio patrimonial para las arcas municipales. El recurrente considera que no se ha demostrado el perjuicio económico, además de señalar, con base en el informe del gerente de Desarrollo Rural, que la nave, pese a ser propiedad de una mercantil, ha quedado para uso y disfrute de la corporación, por lo que aunque la ejecución del aval hubiera supuesto un perjuicio patrimonial para el ayuntamiento en su condición de avalista, quedó compen-

sado con la adquisición del uso gratuito y vitalicio de la nave construida para la citada corporación. Sin embargo, a juicio de la Sala, las alegaciones relativas a la inexistencia de daño, por la compensación del uso de la nave para el ayuntamiento, es un hecho que no ha sido objeto de prueba en la instancia, esto es, son meras alegaciones de parte que no desvirtúan los hechos declarados probados ni la valoración realizada en la instancia, por lo que dicho motivo de recurso ha de ser desestimado.

Tras lo anterior, el recurrente alega error en la valoración de la prueba sobre la omisión de informes del secretario-interventor previos a la formalización del aval. Ante esta alegación, la Sala se remite a los hechos probados de la sentencia de instancia en los que consta que, con carácter previo a la adopción del acuerdo plenario que acordó que la corporación se constituyera en avalista, no se verificó actuación fiscalizadora previa de ninguna clase por parte del secretario-interventor (reparo, advertencia o informe) ni tampoco se tramitó ningún tipo de expediente administrativo en el que se estudiaran las características financieras y riesgos de la operación de constitución del aval bancario. En cuanto a determinados informes alegados por el recurrente, entiende la Sala que se trata de documentos que no tienen capacidad para contradecir la valoración probatoria de la sentencia de instancia sobre la inexistencia de fiscalización previa, ni la omisión de expediente administrativo preceptivo, al no estar relacionados con la propuesta previa de constitución de aval que se sometió al pleno. En efecto, son meros documentos aportados por la asociación para poder acceder a la subvención, y para constituir en la entidad bancaria la debida garantía, pero nada tienen que ver con la constitución del aval que se sometió a la aprobación del pleno ni con su constitución. Por todo ello, entiende la Sala que debe desestimarse motivo de recurso de apelación.

Junto con lo anterior, el recurrente también alega la errónea valoración probatoria al apreciar la sentencia recurrida negligencia grave en su conducta; y pretende la inexistencia de nexo causal entre su actuación y el menoscabo a los caudales públicos. Respecto a la falta de negligencia grave, sostiene el recurrente que el perjuicio económico producido por la ejecución del aval en nada hubiera variado de haber existido expediente administrativo previo, ya que la ejecución del aval fue consecuencia de un infortunio de circunstancias que rodeaban la actividad de la asociación, por lo que no existe nexo causal.

Frente a este argumento, la Sala recuerda que el recurrente, como secretario-interventor del Ayuntamiento de Sacedorbo, era el responsable de controlar y fiscalizar la gestión económico-financiera de la corporación, al tiempo que ostentaba funciones de asesoramiento jurídico y de garantía de la legalidad de los actos del ayuntamiento. Por ello, al no ejercer las funciones a que venía obligado por el puesto que desempeñaba en la corporación, incurrió en negligencia grave en su actuación. En cuanto al requisito de causalidad entre la actuación del gestor de fondos públicos y el menoscabo patrimonial, la Sala entiende que concurre respecto de quien interviene de una manera decisiva en el proceso de salida de los caudales públicos, recordando que

el Tribunal Supremo ha entendido que es causa eficiente para producir el resultado aquello que, aun concurriendo con otras, prepare, condicione o complete la acción de la causa última. Por todo lo expuesto, dicho motivo de recurso ha de ser desestimado.

Por último, el recurrente cuestiona que no se haya condenado también a los concejales que votaron a favor de la concesión del aval. Frente a esto, la Sala aduce que la valoración probatoria de la sentencia recurrida justifica cumplidamente el diferente tratamiento que hace del elemento subjetivo de la responsabilidad respecto de la conducta del recurrente en relación con la de los demás concejales. En particular, el recurrente era el secretario-interventor y tenía legalmente atribuidas las funciones del control y fiscalización de la gestión económica de la corporación, que omitió incumpliendo las obligaciones reconocidas en la normativa de aplicación. Sin embargo, dicha circunstancia no concurre en el resto de los concejales codemandados, como se desprende de la relación de hechos probados contenida en la sentencia. Se desestima, por tanto, el motivo de recurso.

De acuerdo con todo lo expuesto, se desestimaron los recursos de apelación interpuesto y se impusieron a los recurrentes las costas causadas en esta segunda instancia.

Asimismo, cumple referirse a la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 27 de noviembre de 2025, rec. 17/2025*, que resolvió el recurso de apelación formulado por los declarados en primera instancia responsables contables directos por el alcance ocasionado en el Ayuntamiento de Vila-sana (Lérida).

En primera instancia, se exigió la responsabilidad contable a los que fueran alcalde y secretario-interventor del municipio, por la autorización y ordenación de pago a determinados concejales del Ayuntamiento de Vila-sana de cantidades en concepto de indemnizaciones por razón de servicio, de manera mensual, en una cuantía fija y sin justificación.

El primer motivo de apelación alega la prescripción de la responsabilidad contable imputada al secretario-interventor. La sentencia de instancia razona que el plazo quedó interrumpido con la comunicación de la denuncia de un grupo municipal dirigida al ayuntamiento, que originó la apertura de las diligencias preliminares. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, el conocimiento personal de los procedimientos que interrumpe la prescripción podrá tener lugar por dos vías: 1.^a) a través de la notificación formal y personal de la actuación, que será el instrumento más idóneo y seguro, y 2.^a) por medio de cualquier otro hecho o circunstancia que permita formar la «razonable convicción» de que, efectivamente, ese conocimiento tuvo lugar. El Tribunal Supremo ha declarado que en el caso de un ayuntamiento, esa razonable convicción sobre el conocimiento efectivo de la actuación interruptora debe presumirse en todos los miembros del consistorio (alcalde y concejales) cuando la comunicación de inicio se dirige genéricamente a la entidad local, pues dicha comunicación se entiende referida a la totalidad de quienes ejercen el gobierno municipal, siendo cuestión del funcionamiento interno de la corporación hacerla

llegar a cada uno de ellos. Esta presunción, sin embargo, no es absoluta: puede desvirtuarse mediante la prueba de circunstancias que evidencien que el afectado no participaba en la vida municipal durante el periodo en que se desarrollaron las actuaciones (por ejemplo, una enfermedad prolongada, la renuncia o el cese efectivo en el cargo, u otra causa que determine su desvinculación funcional del ayuntamiento). En consecuencia, incumbe a la parte que invoque la interrupción de la prescripción acreditar positivamente que el interesado tuvo conocimiento efectivo o material de las actuaciones, ya sea por su intervención directa o por cualquier hecho objetivo del que pueda inferirse ese conocimiento. Así, el recurrente sostiene que no le alcanza la presunción porque no era miembro electo del consistorio y había cesado en su cargo varios meses antes de la denuncia. En consecuencia, entiende que la comunicación al ayuntamiento no le pudo alcanzar y no tuvo conocimiento de las actuaciones hasta su citación para la práctica de la liquidación provisional. Sin embargo, la Sala recuerda que ha sido aportado en la fase de actuaciones previas un informe emitido por el recurrente dirigido a la Fiscalía en un procedimiento penal, en su condición de secretario-interventor, que acredita que tuvo conocimiento efectivo y directo de los hechos con anterioridad incluso a que se interpusiera la denuncia en la vía contable. El que se tratara de una denuncia penal y que no se dirigiera expresamente contra él, sino contra el equipo de gobierno en su conjunto y, en especial, contra el alcalde, no impide que su intervención en la investigación y el conocimiento acreditado de los hechos sobre los que versaba produjeran el efecto interruptor previsto en la DA 3.ª LFTCu. No puede apreciarse, por tanto, prescripción de la responsabilidad contable alegada por el recurrente.

En segundo lugar, el recurrente sostiene la ausencia de menoscabo efectivo en los fondos públicos, por responder los pagos a una finalidad pública. Sin embargo, la Sala recuerda que el carácter mensual y uniforme del abono de dichas cantidades solo pueden reputarse lícito si se produjo conforme a lo dispuesto en los arts. 75.4 LRBRL y 13.5 ROF. Así, en el supuesto aquí enjuiciado, los abonos mensuales y de cuantía uniforme acordados son contrarios al régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio. Este exige que la compensación sea causal y ajustada al gasto efectivamente producido en cada actuación, con una previa autorización y liquidación. Por tanto, un pago periódico y predeterminado, ajeno a la lógica resarcitoria de «gastos efectivos», no corresponde al concepto legal de indemnización por razón del servicio y, por ello, carece de título habilitante suficiente a efectos contables, especificando que los acuerdos plenarios que lo establecieron no pueden cambiar su naturaleza. Esto llevó a que se desestimara el motivo de apelación.

El tercer motivo de apelación sostiene que la sentencia no valoró si el resultado dañoso era previsible y evitable; y tampoco la existencia de acuerdos plenarios vigentes, publicados y no impugnados —a cuyo amparo se tramitaron los pagos mediante decretos de alcaldía, con las correspondientes retenciones del IRPF e imputación presupuestaria— que a su juicio excluyen cualquier reproche de negligencia. A este respecto, la Sala recuerda que la negligencia relevante para poder apreciar responsa-

bilidad contable por alcance debe ser grave, dada la naturaleza de los bienes y derechos que se administran, lo que equivale al «descuido inexcusable» de quien, por su formación, experiencia, responsabilidades y deberes, debió adoptar las cautelas que habrían evitado el resultado dañoso. El enjuiciamiento de la culpabilidad exige, además, ponderar la previsibilidad del daño «en la esfera normal de los acontecimientos» y atender a las circunstancias personales, temporales y del entorno en que se desarrolla la gestión. Ahora bien, este reforzamiento del deber de cuidado no convierte la responsabilidad contable en un supuesto de responsabilidad objetiva: si la actuación del gestor no se aparta del nivel de diligencia exigible a la vista de las circunstancias del caso, no procede declarar responsabilidad contable, aunque exista relación causal entre la conducta y el daño. El apelante razona su defensa en que los pagos se realizaron «bajo la cobertura» de acuerdos del pleno vigentes y no anulados, que debían ser cumplidos, de modo que su mera ejecución excluiría la negligencia precisa para declarar responsabilidad contable por alcance. Sin embargo, la Sala entiende que la cobertura formal de un acuerdo de pleno no exonera sin más del deber de verificar, en cada pago, la concurrencia de los presupuestos legales de la indemnización («gastos efectivos» y «previa justificación documental»). En suma, la invocación del «pago debido» al amparo de un acuerdo plenario vigente no neutraliza el juicio de negligencia cualificada cuando el gestor —estando en posición de hacerlo y siendo su deber hacerlo— omite las cautelas elementales que habrían evitado la salida injustificada de fondos. Es más, a juicio de la Sala, el recurrente no fue un mero ejecutor mecánico de acuerdos ajenos a su función sino que impulsó, mantuvo y ejecutó un sistema de abonos fijos y periódicos en concepto de indemnizaciones por razón de servicio sin soporte documental de gastos efectivos; no exigió ni verificó la justificación previa de cada pago; desoyó las advertencias institucionales que revelaban el riesgo contable; y omitió toda reacción jurídica adecuada (impugnación, revisión, suspensión o adaptación del régimen retributivo). Por tanto, su conducta se apartó del canon de diligencia cualificada exigible al ordenador del gasto y dio lugar al menoscabo de los caudales públicos del ayuntamiento. En definitiva, procede desestimar también este motivo de apelación.

En virtud de lo expuesto, se desestimó el recurso de apelación interpuesto, confirmandose la sentencia de instancia, con imposición de costas a los recurrentes.

3.3. Novedades doctrinales

En cuanto a cuestiones generales referidas al *control externo*, se pueden reseñar los siguientes trabajos: M. AMILIVIA GONZÁLEZ, «Una visión del modelo español de control externo y lucha contra el fraude: la experiencia en Castilla y León», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 85, 2025, pp. 31-37; A. ARIAS CASTAÑO, «Las instituciones de control externo como órganos garantes de una buena administración en el sistema constitucional español», en E. M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN

(coord.), *Órganos de garantía de la buena administración*, Atelier, 2025, pp. 99-120; R. FERNÁNDEZ LLERA, «El control externo de los fondos públicos ante una agenda de olvido», en L. AYALA CAÑÓN, M. CADAVAL SAMPEDRO, A. HERRERO ALCALDE, S. LAGO PEÑAS y J. SUÁREZ PANDIELLO (coords.), *Economía pública y gobernanza multinivel: ensayos en homenaje al profesor Jorge Martínez-Vázquez*, IEF, 2025, pp. 73-79; E. MUÑOZ SAN ROMÁN, «Inteligencia Artificial y Administración Pública: desafíos y propuestas para los Órganos de Control Externo», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 85, 2025, pp. 69-81; A. PRADA RODRÍGUEZ, C. GONZÁLEZ y R. FERNÁNDEZ, «Subvenciones nominativas y su control externo», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal (Ejemplar dedicado a: Subvenciones bajo la lupa)*, núm. extra 2, 2025; y S. REGO VILAR, «El “proyecto #Concello314” del Consello de Contas de Galicia y el impacto de la colaboración entre el control interno y el externo en la gestión pública local», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 19-29.

En lo que se refiere a la específica *función de fiscalización*, se ha de dar cuenta de las siguientes publicaciones: L. BARRIO TATO, «Más allá de la fiscalización financiera en la evaluación de los partidos políticos: propuesta de un modelo basado en indicadores», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 57-67; C. CASTELLÓ ORTA, T. CEMBRANOS MORENO y P. VILLEGAS MARTOS, «Informe definitivo de fiscalización operativa sobre la comunicación en las ICEX: Ejercicio 2025», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 79-88; J. A. FERNÁNDEZ AJENJO, «La fiscalización de los riesgos emergentes de fraude en las entidades públicas», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 31-43; A. GARCÍA DEL CASTILLO PÉREZ DE MADRID, «Dotaciones económicas de las Corporaciones Locales a los grupos políticos: problemática, fiscalización por el Tribunal de Cuentas y su reciente reforma legislativa», *Revista española de control externo*, vol. 27, núm. 79, 2025, pp. 48-67; D. GARCÍA DEL POZO y É. AGUADO TRIGOS, «Fiscalización de la consolidación de la cuenta general de una comunidad autónoma: Castilla-La Mancha 2021», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 133-145; M. JAREÑO BUTRON y J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «El sector sanitario europeo frente a la ciberamenaza: propuesta de una fiscalización informática», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 109-118; S. MARTÍNEZ ARGÜELLES, G. FERNÁNDEZ ESPINOSA y L. RODRÍGUEZ SOLER, «Evolución y desafíos de los modelos institucionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores en perspectiva internacional», *Revista española de control externo*, vol. 27, núm. 80, 2025, pp. 10-27; M. ORDÓÑEZ GARCÍA, «Fiscalización operativa de políticas sociales: desafíos y estrategias», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 91-105.

En el ámbito particular de la *responsabilidad contable*, se ha de dar noticia de la publicación de los siguientes trabajos: R. ENTRENA FABRÉ, «Las retribuciones indebidas

de cargos electos de la Administración local: consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contable», *Revista española de control externo*, vol. 27, núm. 79, 2025, pp. 28-47; F. J. GARCÍA HERRERO, «El pago de dietas e indemnizaciones a concejales ¿conlleva responsabilidad contable por alcance?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 5 (mayo), 2025; J. GONZÁLEZ MONTERO, «Gastos de personal, entidades locales y responsabilidad contable», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 7 (julio), 2025; M. B. VILLAYERDE GÓMEZ, «Comentario de jurisprudencia contable. Retribuciones a cargos electos y grupos municipales: ¿se clarifica cuando se ha producido un alcance?», *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 206, 2025; M. B. VILLAYERDE GÓMEZ, «Comentario de Jurisprudencia contable. El Tribunal Supremo confirma la jurisprudencia sobre la prejudicialidad penal de la prescripción y el TCu consolida su doctrina en diversos ámbitos», *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 207, 2025; J. P. VIÑAS BOSQUET, *Responsabilidad contable municipal. 25 casos comentados sobre manejo de fondos públicos con jurisprudencia*, Distribución y Asesoramiento de Publicaciones Jurídicas (DAPP), 2025.

