



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.260

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS
ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A
REPAROS FORMULADOS POR LOS INTERVENTORES
LOCALES Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN
MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS
ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL
TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIOS
2014 Y 2015, EN COORDINACIÓN CON LOS ÓRGANOS
DE CONTROL EXTERNO DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 21 de diciembre de 2017, el Informe de Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas” y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	15
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	15
I.2.	ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	16
I.2.1.	Ámbito subjetivo.....	16
I.2.2.	Ámbito objetivo.....	17
I.2.3.	Ámbito temporal	17
I.3.	OBJETIVOS, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO	17
I.4.	ANTECEDENTES.....	19
I.5.	MARCO JURÍDICO GENERAL	20
I.6.	RENDICIÓN DE CUENTAS	21
I.7.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	21
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	22
II.1.	ASPECTOS GENERALES SOBRE LA INFORMACIÓN RECIBIDA EN RELACIÓN CON LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS.....	22
II.1.1.	Cumplimiento de la obligación de remisión de la información relativa a acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías en la gestión de ingresos.....	22
II.1.2.	Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa, ni anomalías en la gestión de ingresos	26
II.1.3.	Alcance y configuración del control interno de las entidades locales.	28
II.1.4.	Análisis específico del control interno de las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa	32
II.1.5.	Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto	34
II.2.	ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS.....	36
II.3.	EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA.....	40
II.4.	PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS.....	44
II.5.	RESULTADOS GENERALES DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA.....	47
II.5.1.	Entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa, ni anomalías de ingresos	47
II.5.2.	Análisis de los acuerdos contrarios a reparos de las entidades seleccionadas en la muestra.....	56
II.5.3.	Análisis de los expedientes con omisión de fiscalización previa de las entidades seleccionadas en la muestra.	58
II.6.	RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y ANOMALÍAS DE INGRESOS DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA.....	59
	CANTABRIA	
II.6.1.	Ayuntamiento de Santander.....	59

CASTILLA - LA MANCHA

II.6.2.	Diputación Provincial de Albacete.....	62
II.6.3.	Ayuntamiento de Albacete	69
II.6.4.	Ayuntamiento de Almansa (Albacete)	75
II.6.5.	Ayuntamiento de Hellín (Albacete)	79
II.6.6.	Diputación Provincial de Ciudad Real	82
II.6.7.	Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real).....	84
II.6.8.	Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real).....	89
II.6.9.	Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real).....	92
II.6.10.	Diputación Provincial de Cuenca.....	96
II.6.11.	Ayuntamiento de Cuenca	99
II.6.12.	Diputación Provincial de Guadalajara.....	104
II.6.13.	Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara).....	106
II.6.14.	Ayuntamiento de Guadalajara	108
II.6.15.	Ayuntamiento de Illescas (Toledo)	112
II.6.16.	Ayuntamiento de Toledo	116

EXTREMADURA

II.6.17.	Diputación Provincial de Cáceres.....	128
II.6.18.	Ayuntamiento de Cáceres	139
II.6.19.	Diputación Provincial de Badajoz.....	141
II.6.20.	Ayuntamiento de Badajoz.....	147
II.6.21.	Ayuntamiento de Mérida (Badajoz).....	155

LA RIOJA

II.6.22.	Ayuntamiento de Logroño.....	159
----------	------------------------------	-----

REGIÓN DE MURCIA

II.6.23.	Ayuntamiento de Cieza (Murcia)	162
II.6.24.	Ayuntamiento de Jumilla (Murcia)	165
II.6.25.	Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia).....	169
II.6.26.	Ayuntamiento de Murcia.....	176
II.6.27.	Ayuntamiento de San Javier (Murcia).....	178
II.6.28.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco (Murcia).....	184
II.6.29.	Ayuntamiento de Yecla (Murcia)	187

III.	CONCLUSIONES	189
------	--------------------	-----

IV.	RECOMENDACIONES	207
-----	-----------------------	-----

ANEXOS

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma	23
CUADRO 2	Nivel de cumplimiento por tipo de entidad y tramo de población	24
CUADRO 3	Análisis de las entidades que han presentado certificados negativos por tramo de población y tipo de entidad.....	27
CUADRO 4	Alcance y configuración del control interno por comunidad autónoma.....	29
CUADRO 5	Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población	30
CUADRO 6	Alcance y configuración del control interno de las entidades que han presentado certificados negativos por tramo de población y tipo de entidad	33
CUADRO 7	Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto.....	35
CUADRO 8	Informes de acuerdos contrarios a reparos por comunidad autónoma.....	36
CUADRO 9	Informes de acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad local	37
CUADRO 10	Informes de acuerdos contrarios a reparos según la categoría de gasto del expediente afectado	38
CUADRO 11	Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL	39
CUADRO 12	Informes de acuerdos contrarios a reparos según el órgano que aprobó el acuerdo	40
CUADRO 13	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por comunidad autónoma	41
CUADRO 14	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por tipo de entidad local	42
CUADRO 15	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por tipo de gasto afectado	43
CUADRO 16	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo a la infracción cometida.....	43
CUADRO 17	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa según el órgano que resuelve	44
CUADRO 18	Principales anomalías de ingresos clasificadas por comunidad autónoma.....	45
CUADRO 19	Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de entidad local.....	46
CUADRO 20	Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso.....	47
CUADRO 21	Informes de fiscalización previa emitidos en relación con las obligaciones reconocidas.....	53
CUADRO 22	Porcentaje de representatividad de la muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	56
CUADRO 23	Porcentaje de representatividad de la muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	57
CUADRO 24	Porcentaje de representatividad de la muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	58

CUADRO 25	Porcentaje de representatividad de la muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015.....	59
CUADRO 26	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	60
AYUNTAMIENTO DE SANTANDER (CANTABRIA)		
CUADRO 27	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	60
CUADRO 28	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	63
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALBACETE		
CUADRO 29	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	63
CUADRO 30	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	66
CUADRO 31	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	66
AYUNTAMIENTO DE ALBACETE		
CUADRO 32	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	70
CUADRO 33	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	70
CUADRO 34	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	72
AYUNTAMIENTO DE ALMANSA (ALBACETE)		
CUADRO 35	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	72
CUADRO 36	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	76
CUADRO 37	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	76
CUADRO 38	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	78
AYUNTAMIENTO DE HELLÍN (ALBACETE)		
CUADRO 39	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	78
CUADRO 40	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	79
CUADRO 41	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	80
CUADRO 42	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	81
CUADRO 43	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	81
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CIUDAD REAL		
CUADRO 44	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	83
CUADRO 45	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	83
AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN (CIUDAD REAL)		
CUADRO 46	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	85
CUADRO 47	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	85
CUADRO 48	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	87
CUADRO 49	Acuerdos contrarios a reparos 2015	88
AYUNTAMIENTO DE PUERTOLLANO (CIUDAD REAL)		
CUADRO 50	Muestra acuerdos contrarios a reparos 2015	90
CUADRO 51	Muestra de acuerdos contrarios a reparos 2015	91
AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS (CIUDAD REAL)		
CUADRO 52	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014.....	93

CUADRO 53	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa	93
CUADRO 54	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015.....	95
CUADRO 55	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	95
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA		
CUADRO 56	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	97
CUADRO 57	Muestra Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	98
AYUNTAMIENTO DE CUENCA		
CUADRO 58	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	100
CUADRO 59	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	100
CUADRO 60	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	103
CUADRO 61	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	103
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GUADALAJARA		
CUADRO 62	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	105
CUADRO 63	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	106
AYUNTAMIENTO DE AZUQUECA DE HENARES (GUADALAJARA)		
CUADRO 64	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	107
CUADRO 65	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	108
AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA		
CUADRO 66	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	109
CUADRO 67	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	109
CUADRO 68	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015.....	111
CUADRO 69	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	111
AYUNTAMIENTO DE ILLESCAS (TOLEDO)		
CUADRO 70	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	113
CUADRO 71	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	113
CUADRO 72	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	115
AYUNTAMIENTO DE TOLEDO		
CUADRO 73	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	116
CUADRO 74	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	117
CUADRO 75	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014.....	121
CUADRO 76	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	122
CUADRO 77	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	125
CUADRO 78	Muestra Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	125
CUADRO 79	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015.....	127
CUADRO 80	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	127

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÁCERES

CUADRO 81	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	129
CUADRO 82	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	129
CUADRO 83	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	131
CUADRO 84	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	132
CUADRO 85	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	139

AYUNTAMIENTO DE CÁCERES

CUADRO 86	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	140
CUADRO 87	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	140

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BADAJOZ

CUADRO 88	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	142
CUADRO 89	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	143
CUADRO 90	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	143
CUADRO 91	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	144
CUADRO 92	Muestra acuerdos contrarios a reparos 2015	144
CUADRO 93	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	145
CUADRO 94	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	146

AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ

CUADRO 95	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014.....	148
CUADRO 96	Muestra de acuerdos contrarios a reparos 2014	148
CUADRO 97	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	150
CUADRO 98	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	150
CUADRO 99	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	151
CUADRO 100	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015.....	151
CUADRO 101	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	152
CUADRO 102	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	153

AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA (BADAJOZ)

CUADRO 103	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	156
CUADRO 104	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	156
CUADRO 105	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	157
CUADRO 106	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	158

AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

CUADRO 107	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	160
------------	---	-----

CUADRO 108	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	160
AYUNTAMIENTO DE CIEZA (MURCIA)		
CUADRO 109	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	163
CUADRO 110	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	164
AYUNTAMIENTO DE JUMILLA (MURCIA)		
CUADRO 111	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	165
CUADRO 112	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014.....	166
CUADRO 113	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	166
CUADRO 114	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	167
CUADRO 115	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015.....	168
CUADRO 116	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015	168
AYUNTAMIENTO DE MAZARRÓN (MURCIA)		
CUADRO 117	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	170
CUADRO 118	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014.....	170
CUADRO 119	Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014	170
CUADRO 120	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	172
CUADRO 121	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	172
CUADRO 122	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015.....	175
AYUNTAMIENTO DE MURCIA		
CUADRO 123	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	177
CUADRO 124	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	177
AYUNTAMIENTO DE SAN JAVIER (MURCIA)		
CUADRO 125	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	179
CUADRO 126	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014	180
CUADRO 127	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	182
CUADRO 128	Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	183
AYUNTAMIENTO DE TORRE-PACHECO (MURCIA)		
CUADRO 129	Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	186
CUADRO 130	Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015	186
AYUNTAMIENTO DE YECLA (MURCIA)		
CUADRO 131	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014.....	188
CUADRO 132	Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014.....	189

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRNAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
OCEX	Órgano de Control Externo
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TRLCAP	Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRLRL	Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modificó diversas normas reguladoras de la organización, la gestión y el control del Sector público local, entre ellas, el artículo 218 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL). El número 3 de dicho artículo establece la obligación para los órganos de Intervención de las entidades locales de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos y resoluciones adoptados por el órgano competente de dichas entidades en los que concurren posibles irregularidades o deficiencias puestas de manifiesto en el ejercicio de la función interventora y que hayan dado lugar al oportuno reparo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Esta obligación de remisión ha de cumplimentarse desde el ejercicio 2014.

Para hacer efectivo el cumplimiento de este deber se dictó la *“Instrucción que regula la remisión al Tribunal de Cuentas de la información sobre acuerdos y resoluciones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y del Presidente de la Entidad Local contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa a través de un procedimiento telemático”*, aprobada por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, y publicado por Resolución de la Presidencia de 10 de julio de 2015. En ella se establece que la remisión de dicha información deberá realizarse a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales y se determina el procedimiento a través del cual ha de llevarse a efecto.

Esta nueva obligación contribuye a fortalecer el control sobre la gestión económico-financiera del sector público local de las diferentes instituciones con competencias en la materia, cada una en el ámbito de sus respectivas funciones, lo que potencia los efectos de las diversas actuaciones que sobre la misma se realicen, maximizando sus resultados.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), incluye en su artículo 28, entre las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, las de aprobar compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria que sea aplicable. Igualmente considera como tal, la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando esta resulte preceptiva, o la omisión del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención regulado en la normativa presupuestaria.

La información que han de remitir los órganos de Intervención pone de manifiesto las incidencias más significativas detectadas en el desarrollo de su actuación y permite efectuar una evaluación de riesgos, tanto de entidades, como de áreas en las que se reflejan las deficiencias o irregularidades detectadas por los responsables del control interno de las entidades locales. De estas circunstancias resulta el especial interés de realizar una fiscalización en la que se verificara el cumplimiento de esta obligación de remisión y se examinaran los resultados de la información y documentación presentada por los órganos de Intervención de las entidades locales, al objeto de determinar los tipos de negocios y actos que dan lugar a acuerdos contrarios a reparos, así como las principales causas y los tipos de gastos que, con mayor frecuencia, se están concluyendo con omisión de la fiscalización previa, a la vez que las anomalías en materia de ingresos que se producen en el ámbito local; todo ello en relación con los ejercicios 2014 y 2015.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2017, aprobado por el Pleno de la Institución el 22 de diciembre de 2016, incluyó, en el Apartado III.5, entre las llevadas a cabo a iniciativa propia de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a*

reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”.

Esta actuación se enmarca en la Planificación de la actividad fiscalizadora 2015-2017, en particular, en sus objetivos específicos 3.A) “Aprovechamiento de las sinergias con el control interno” y 3.B) “Colaboración y coordinación del control externo”.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización viene constituido por las entidades locales sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a las que resulta de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Estarán integrados en el ámbito subjetivo, por tanto, los ayuntamientos, cabildos y consejos insulares, diputaciones provinciales, comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas, así como cualesquiera otras entidades del sector público local, adscritas o dependientes, sujetas a dicha modalidad de fiscalización. También lo estarán las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) que hayan mantenido su condición de entidad local de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2013.

En esta fiscalización coordinada el Tribunal de Cuentas ha efectuado los trabajos destinados a ofrecer los resultados agregados a nivel estatal sobre la materia y realiza, además, las actuaciones fiscalizadoras correspondientes sobre las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio -OCEX- (Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja).

Se han adherido a esta actuación fiscalizadora coordinada: la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Cuentas de Galicia, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, la Cámara de Cuentas de Aragón, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas de Illes Balears, la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Audiencia de Cuentas de Canarias. También ha tomado parte el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, atendiendo a las especificidades aplicables a las entidades locales de esa comunidad autónoma en materia económico-financiera.

Cada una de las Instituciones partícipes ha desarrollado las actuaciones fiscalizadoras sobre las entidades locales del territorio de su respectiva comunidad autónoma.

En relación con las entidades locales de la Comunitat Valenciana, la Sindicatura de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, aprobó un acuerdo en sesión de su Consell de 28 de septiembre de 2012, modificado por sendos acuerdos de 22 de abril de 2014 y 30 de julio de 2015, por el que se solicitaba a las entidades locales de esa comunidad autónoma información relativa a obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, los reparos e informes formulados por la Intervención y los acuerdos adoptados contrarios a los informes del Secretario de la entidad local¹, cuyo ámbito objetivo coincidía parcialmente con la información que fundamenta esta fiscalización coordinada. En virtud de este acuerdo, la Sindicatura recibió la referida información correspondiente al ejercicio 2014 con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Instrucción del Tribunal de Cuentas. Los resultados de la fiscalización sobre los acuerdos adoptados contrarios a reparos formulados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunitat Valenciana del ejercicio 2014, planificada por la Sindicatura de Cuentas con anterioridad a la fiscalización coordinada, se contienen en el Informe aprobado a resultas por esa Institución²,

¹ Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 16 de octubre de 2012.

² Informe aprobado por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana el 8 de febrero de 2017.

habiéndose incorporado alguno de estos resultados al presente Proyecto de Informe. Por su parte, la fiscalización correspondiente a 2015 se ha desarrollado por esa Institución de acuerdo con los criterios coordinados de esta fiscalización.

La Cámara de Comptos de Navarra no ha participado en esta fiscalización coordinada. En todo caso, ha llevado a cabo sendas fiscalizaciones relativas a los reparos emitidos por los Interventores de las entidades locales de esa comunidad, referidos a los ejercicios 2014³ y 2015⁴ -ejercicios que constituyen el ámbito temporal de la fiscalización coordinada-. Estas fiscalizaciones, aun cuando no coinciden en su alcance con la fiscalización coordinada y resultan más limitadas que esta, contienen algunos puntos de información común con ella.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo está constituido por los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes acordados con omisión de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir los órganos de Intervención de las entidades locales en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

I.2.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a la información correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, aun cuando se han efectuado los análisis y comprobaciones relativos a ejercicios anteriores o posteriores que se han considerado relevantes.

I.3. OBJETIVOS, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Se trata de una fiscalización horizontal. Es, esencialmente, de cumplimiento, dirigiéndose sus objetivos a verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la gestión económico-financiera de las entidades locales en la materia objeto de la misma. También constituye una fiscalización operativa, en la medida en que se han examinado los sistemas y procedimientos de control interno de las entidades locales.

Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir la información al Tribunal de Cuentas sobre los acuerdos contrarios a reparos formulados por la Intervención local, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las principales anomalías de ingresos de las entidades locales del respectivo ámbito territorial.
2. Determinar las situaciones y causas concretas que dieron lugar a acuerdos contrarios a reparos formulados por la Intervención local, a expedientes con omisión de fiscalización previa y a las principales anomalías de ingresos
3. Identificar las áreas de mayor riesgo en la gestión de las entidades locales de la muestra que resulten de la información remitida por los órganos de Intervención.
4. Referir y analizar los ámbitos en los que se ponga de manifiesto de manera más significativa una falta de homogeneidad en los criterios y procedimientos aplicados por los órganos de Intervención en el ejercicio de su función y en su remisión al Tribunal de Cuentas.

Asimismo, en las Directrices Técnicas se preveía que había de verificarse la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia en todo aquello que,

³ Informe de 23 de septiembre de 2015.

⁴ Informe de 9 de octubre de 2016.

de conformidad con la misma, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Los trabajos de esta fiscalización se han efectuado a partir del análisis global de la información y documentación que las entidades han remitido a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de 30 de junio de 2015, que comprende:

- Información general sobre el control interno desarrollado en la entidad local durante el ejercicio.
- Información sobre los acuerdos adoptados en contra del reparo formulado por el órgano de Intervención, así como de los expedientes concluidos con omisión de fiscalización previa y de las principales anomalías de ingresos.
- Copias de los acuerdos y resoluciones y de los informes de Intervención, y, en su caso, del informe justificativo de la unidad gestora.

Además, se ha realizado un examen específico sobre la información y documentación de una muestra de entidades seleccionadas. La elección de la muestra se ha llevado a cabo de manera coordinada con los OCEX, con el fin de facilitar la homogeneidad y comparabilidad de los resultados. A tal efecto, se acordó que, al menos, se examinarían los acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa por importe superior a 50.000 euros⁵ y las principales anomalías de ingresos de los ayuntamientos de más de 75.000 habitantes y de los que fueran capitales de provincia, así como de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, incluyendo, en su caso, los organismos autónomos dependientes de los anteriores. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que cada Institución, como consecuencia de la estructura de las entidades locales de su respectiva comunidad autónoma, pudiera ampliar el ámbito de la muestra.

El Tribunal de Cuentas, para las comunidades autónomas sin OCEX, de acuerdo con la estructura de las entidades locales de Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Cantabria y la Región de Murcia ha ampliado la muestra fiscalizada, incluyéndose en la misma los ayuntamientos de más de 25.000 habitantes y las diputaciones provinciales de esas comunidades autónomas. Esta selección ha permitido obtener y fiscalizar la información de las entidades locales de más tamaño y que, por tanto, gestionan el mayor porcentaje de recursos del ámbito local.

De acuerdo con estos criterios, entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos se han fiscalizado los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías de ingresos de importe superior a 50.000 euros de las entidades locales que gestionaron, al menos, el 41% del gasto local ejecutado en 2014 y el 30% ejecutado en 2015.

En relación con las entidades locales que han sido objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, desde una perspectiva cuantitativa, del ejercicio 2014 los acuerdos contrarios a reparos analizados supusieron el 80% del total de los comunicados por las entidades locales de esas cinco comunidades autónomas, los expedientes con omisión de fiscalización previa representaron el 66% de su importe y las anomalías de ingresos significaron el 3% de su importe. Por lo que respecta 2015, los acuerdos contrarios a reparos adoptados por las entidades incluidas en la muestra que han sido objeto de análisis supusieron el 64% del total, el 53% del importe de los expedientes con omisión de fiscalización previa y el 73% del importe de la anomalías de ingresos.

Como se ha indicado, la presente fiscalización se ha desarrollado por el Tribunal de Cuentas en coordinación con los OCEX. A tal efecto, además de acordar los objetivos de la fiscalización y el

⁵ Como consecuencia del elevado número de municipios y de expedientes existentes en las entidades locales de algunas comunidades autónomas, se ha realizado para los correspondientes OCEX una selección, bajo parámetros homogéneos, de los expedientes remitidos por aquellas.

ámbito de la muestra, se han elaborado de común acuerdo unas pautas básicas para dar homogeneidad a los trabajos fiscalizadores. Así, las actuaciones fiscalizadoras se han distribuido entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX, lo que ha permitido ampliar el número de entidades objeto de análisis. Los resultados se reflejan en los diferentes informes aprobados por cada una de las Instituciones.

En el presente Proyecto de Informe se incluye una visión general de los datos agregados resultantes de la información recibida en la Plataforma de Rendición de Cuentas, de los órganos de Intervención de las entidades locales, que ofrece el resultado del análisis agregado a nivel nacional. En esta visión general se han tenido en cuenta también los datos aportados por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Además, el Informe integra una parte específica referida al examen de la información y documentación remitida por las entidades locales situadas en las comunidades autónomas sin OCEX que forman parte de la muestra.

La información para los trabajos se ha obtenido, fundamentalmente, de la remitida por los Interventores a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales en aplicación del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Además, se ha solicitado información y documentación específica sobre aquellos aspectos que requirieron aclaraciones adicionales. Todas las entidades incluidas en la muestra remitieron la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, salvo el Ayuntamiento de Villarrobledo (Albacete), que, pese a haber sido objeto de diferentes reiteraciones, no envió la información.

En esta fiscalización el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que ha considerado precisas para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización de 23 de diciembre de 2013.

I.4. ANTECEDENTES

La LRSAL, como se ha señalado, introdujo reformas en el TRLRHL; en concreto, debe destacarse la modificación de los artículos 213 y 218, dedicados, respectivamente, al control interno y a los informes de resolución de discrepancias.

La nueva redacción del artículo 218 establece lo siguiente:

1. *“El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.*

Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.

2. *Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.*
3. *El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación se deberá acompañar, en su caso los informes justificativos presentados por la Corporación Local.”*

La obligación de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos y resoluciones adoptados por el órgano competente de dichas entidades en los que concurren posibles irregularidades o deficiencias puestas de manifiesto en el ejercicio de la función interventora y que hayan dado lugar al oportuno reparo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, se ha completado, por la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, con la relativa a los acuerdos o resoluciones adoptados con omisión de la fiscalización previa, con la finalidad de abarcar el conjunto de expedientes concluidos con reparos por los órganos gestores y de aquellos en los que no se haya podido pronunciar el órgano de intervención sobre su legalidad.

La referida Instrucción del Tribunal de Cuentas define el contenido y procedimiento a seguir para hacer efectivas las antedichas obligaciones de remisión de información, que, como se ha indicado, deberá hacerse a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendiciondecuentas.es). De esta manera, los Interventores locales utilizan medios informáticos y telemáticos ya implantados y a los que se encuentran habituados al ser los mismos que se emplean para la remisión de las cuentas generales de cada ejercicio y las relaciones anuales de los contratos celebrados en el año anterior.

Así, en la referida Instrucción se arbitró un sistema de remisión de la información sobre reparos con carácter anual y estructurado en cuatro apartados diferenciados: relación de acuerdos contrarios a reparos del ejercicio; relación de los acuerdos o resoluciones que concluyan expedientes administrativos de gastos tramitados al margen del procedimiento y, en todo caso, con omisión de la fiscalización previa; relación de las principales anomalías o incidencias que se hayan advertido en el desarrollo de las tareas de control interno de la gestión de los ingresos; y, por último, un cuarto apartado relativo a información general, en el que las unidades de Intervención especifican aspectos tales como la implantación o no de un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos, la realización de actuaciones de control financiero o los informes emitidos por los órganos de Intervención en relación con otras cuestiones relacionadas.

Esta información resulta de gran importancia, tanto para el Tribunal de Cuentas como para los OCEX, tanto como elemento indicador de áreas de riesgo como para fundamentar la planificación y desarrollo de actuaciones fiscalizadoras.

1.5. MARCO JURÍDICO GENERAL

Por su naturaleza, estas actuaciones fiscalizadoras se han dirigido a la gestión del conjunto de las entidades locales y, en particular, a los actos de mayor trascendencia económica sometidos al control de la Intervención. Ello hace que el marco jurídico de esta fiscalización se extienda al conjunto de normas aplicables a las actuaciones realizadas por las entidades locales, que son muy diversas y amplias.

Por tanto, se refieren a continuación las principales normas jurídicas reguladoras del sector público local, así como otras que, por su trascendencia en la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos, se aplican con mucha frecuencia y de forma global a la gestión pública:

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), derogada, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Con carácter posterior al periodo fiscalizado ha sido objeto de aprobación el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, cuya entrada en vigor se producirá el 1 de julio de 2018. Este reglamento da cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 213 del TRLRHL, tras la modificación introducida por la LRSAL, en el sentido de desarrollar las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control interno, todo ello en el ámbito de la Administración Local. Esta norma supone una importante novedad en la materia objeto de esta fiscalización, al armonizar los procedimientos, alcance y técnicas a emplear en el control interno de las entidades del sector público local con las empleadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL, desarrollada en el capítulo III, Título VI del TRLRHL, supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Real Decreto Legislativo y, en el ámbito de sus competencias, a los OCEX. En iguales términos se manifiestan las Instrucciones de contabilidad del modelo normal, simplificado y básico, aprobado por las Órdenes EHA 4041/2004, 4042/2004 y 4040/2004, vigentes en el ejercicio 2014, y las Órdenes HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, HAP/1782/2013, por la que se aprueban, respectivamente, las Instrucción del modelo normal y simplificado de contabilidad local, vigentes en lo que se refiere al ejercicio 2015.

En el Anexo 1 de este Proyecto de Informe se presentan los datos sobre el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas relativo a los ejercicios 2014 y 2015 de las entidades incluidas en la muestra.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a los actuales representantes legales de las 47 entidades de las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y la Región de Murcia sobre las que se han realizado actuaciones fiscalizadoras singulares para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Además el Anteproyecto fue remitido a los que fueron representantes legales de dichas entidades durante el periodo fiscalizado cuando no coincidieran con los actuales.

Dentro del plazo concedido se recibieron alegaciones de 20 alcaldes y cuatro exalcaldes, y de cuatro presidentes y dos expresidentes de Diputación Provincial. Un alcalde y dos exalcaldes han presentado alegaciones fuera de plazo.

Dos Alcaldes⁶ solicitaron prórroga, en plazo, para cumplimentar dicho trámite, lo que les fue otorgado. No se concedió la prórroga a la Presidenta de una Diputación Provincial⁷ por haberla solicitado fuera de plazo.

Todas las alegaciones, tanto las realizadas dentro como fuera de plazo, han sido objeto de tratamiento, lo que ha dado lugar a las modificaciones y matizaciones en este Proyecto de Informe que se han considerado procedentes. No se han valorado aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; ni las que plantean opiniones sin soporte documental o normativo. En caso de resultar acreditado se han indicado, donde procedía, las deficiencias o irregularidades que se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

En los siguientes subapartados de este Proyecto de Informe se recoge el resultado definitivo de la fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA INFORMACIÓN RECIBIDA EN RELACIÓN CON LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS

II.1.1. Cumplimiento de la obligación de remisión de la información relativa a acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías en la gestión de ingresos

La modificación del artículo 218.3 del TRLRHL introducida por la LRSAL establece una nueva obligación de remisión para con el Tribunal de Cuentas por parte de las entidades locales, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2013, por lo que la primera relación de acuerdos contrarios a reparos que debían remitir los órganos de intervención de las entidades locales era la correspondiente al ejercicio 2014. De acuerdo con la Instrucción del Tribunal de Cuentas, la remisión de la información correspondiente al ejercicio 2014 debía realizarse antes del 15 de octubre de 2015, y la correspondiente al ejercicio 2015 y posteriores, antes del 30 de abril del ejercicio siguiente al que se refieran.

En el Anexo 2 de este Proyecto de Informe se incluye una relación de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes y, en su caso, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares que no habían remitido la información sobre acuerdos contrarios a reparos a 31 de diciembre de 2016.

En el siguiente cuadro se recoge el grado de cumplimiento de la obligación de esta información por comunidades autónomas:

⁶ Toledo y Alcázar de San Juan (Ciudad Real)

⁷ Diputación Provincial de Cáceres

CUADRO 1 Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma

CCAA	EJERCICIO 2014				EJERCICIO 2015			
	Nº EELL	Nº envíos	Recibidos en plazo	Recibidos fuera de plazo	Nº EELL	Nº envíos	Recibidos en plazo	Recibidos fuera de plazo
Andalucía	894	402	54	348	893	370	72	298
Aragón	858	474	52	422	855	471	38	433
Canarias	108	81	25	56	107	79	54	25
Cantabria	644	88	25	63	644	86	3	83
Castilla y León	4.747	2.394	222	2.172	4.747	2.350	301	2.049
Castilla-La Mancha	1.098	767	95	672	1.096	752	38	714
Cataluña	1.130	594	31	563	1.133	716	178	538
Comunitat Valenciana ⁸	619	374	277	97	619	415	214	201
Extremadura	473	319	33	286	473	322	30	292
Galicia	363	224	79	145	363	237	68	169
Illes Balears	78	62	12	50	77	61	7	54
La Rioja	213	142	4	138	213	140	3	137
C. de Madrid	225	140	23	117	225	146	55	91
País Vasco	286	267	267	0	286	269	269	0
Principado de Asturias	134	73	28	45	134	78	19	59
Región de Murcia	52	39	4	35	52	39	5	34
Total	11.922	6.440	1.231	5.209	11.917	6.531	1.354	5.177

Fuente: elaboración propia

En el ejercicio 2014 el grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información antedicha, en términos agregados, se situó en el 54%, si bien se registraron diferencias entre las entidades locales de las distintas comunidades autónomas. Así las de las Comunidades de Illes Balears, Canarias y Región de Murcia, alcanzaron un grado de cumplimiento igual o superior al 75%, mientras que las de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Andalucía lo hicieron por debajo del 45%.

En lo que se refiere al cumplimiento en plazo, el promedio se situó en el 19%, siendo las entidades de la Comunitat Valenciana las que dieron cumplimiento en plazo con un porcentaje más alto. Esta circunstancia derivó de la implantación en esta Comunidad de una obligación de remisión de información por la Sindicatura de Comptes que coincidía parcialmente con la prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, a la que se ha aludido previamente. Por su parte, las entidades locales de las comunidades autónomas de Galicia, Canarias, Cantabria y el Principado de Asturias enviaron la información dentro del plazo en un grado superior al del promedio del conjunto de las comunidades autónomas. En ambos ejercicios, el número de entidades del País Vasco no incluye las entidades locales menores, lo que hace que el porcentaje de cumplimiento de la obligación no sea comparable con la del resto de las comunidades autónomas, que sí las incorporan.

En el ejercicio 2015 el grado de cumplimiento ha sido similar al del ejercicio 2014 y se situó en el 55%. Nuevamente, las entidades locales de las comunidades de Canarias, Illes Balears y Región de Murcia fueron las que presentaron un grado de cumplimiento superior, en todo caso por encima del 70%. Por el contrario, las entidades locales de las comunidades autónomas de Cantabria y Andalucía fueron las que presentaron un grado de cumplimiento más bajo.

⁸ Incluye la información remitida por los órganos de intervención de las entidades locales a la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana antes de la entrada en vigor de la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En lo que respecta al cumplimiento de la obligación en plazo en 2015, el promedio de cumplimiento en plazo a nivel agregado fue, al igual que en el ejercicio 2014, bajo, el 21%, destacando las entidades locales de Canarias, la Comunitat Valenciana y la Comunidad de Madrid, con porcentajes superiores al 68%, 52% y 38%, respectivamente.

En el cuadro siguiente se presenta el grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información, a 31 de diciembre de 2016, atendiendo al tipo de entidad y, en el caso de los ayuntamientos, al tramo de población:

CUADRO 2 Nivel de cumplimiento por tipo de entidad y tramo de población

Tipo entidad	EJERCICIO 2014				EJERCICIO 2015			
	Nº EELL	Nº Envíos	En plazo	Fuera de plazo	Nº EELL	Nº Envíos	En plazo	Fuera de plazo
Ayuntamiento	7.845	5.262	1.076	4.186	7.848	5.354	1.141	4.213
Más de 300.000 h.	13	13	7	6	13	11	9	2
Entre 100.001 y 300.000 h.	48	43	14	29	48	39	24	15
Entre 75.001 y 100.000 h.	34	32	15	17	33	30	16	14
Entre 50.001 y 75.000 h.	47	36	11	25	48	38	24	14
Entre 25.001 y 50.000 h.	160	133	50	83	159	128	47	81
Entre 5.001 y 25.000 h.	979	688	288	400	976	688	285	403
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.836	1.166	299	867	1.829	1.194	284	910
Menos de 1.000 h.	4.728	3.151	392	2.759	4.742	3.226	452	2.774
Diputación Provincial	38	34	12	22	38	32	20	12
Consejo Insular	3	3	1	2	3	3	-	3
Cabildo Insular	7	7	1	6	7	7	6	1
Comarca	74	52	9	43	75	49	14	35
Mancomunidad	918	376	81	295	910	385	79	306
Área Metropolitana	3	3	2	1	3	1	-	1
Agrupación de Municipios	14	2	0	2	14	3	-	3
Entidad Local Menor	3.020	701	49	652	3.019	697	94	603
Total	11.922	6.440	1.231	5.209	11.917	6.531	1.354	5.177

Fuente: elaboración propia

En 2014 el grado de cumplimiento fue del 100% entre los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes, los cabildos y consejos insulares y las áreas metropolitanas. También fue superior al 65% en los que respecta a las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de todos los tramos de población de más de 5.000 habitantes, así como los menores de 1.000 habitantes. En el caso de las comarcas fue del 64%. Por el contrario, el grado de cumplimiento más bajo se encontró en las entidades locales menores, 23%, agrupaciones de municipios, 14% y mancomunidades, 41%, tipos de entidad con una significación más reducida desde el punto de vista de los recursos gestionados.

En lo relativo al nivel de cumplimiento en plazo, en 2014 solo los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes y los situados entre 75.001 y 100.000 y entre 5.001 y 25.000 habitantes, así como las áreas metropolitanas tuvieron un porcentaje de envío en plazo superior al 40%. Por su parte, las mancomunidades llegaron al 21%. Las agrupaciones de municipios, entidades locales menores y ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes no superaban el 12% de grado de cumplimiento en plazo.

En el ejercicio 2015, la situación fue similar a la registrada en 2014, las entidades de mayor tamaño registraron un grado de cumplimiento más significativo, en concreto, los ayuntamientos de

población superior a 5.000 habitantes, los que tenían una población inferior a 1.000 habitantes, así como diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares alcanzaron un porcentaje superior al 65%. En el caso de los cabildos y consejos insulares el grado de cumplimiento fue del 100%. Por el contrario, el grado de cumplimiento más bajo tuvo lugar en las entidades locales menores, 23%, agrupaciones de municipios, 21%, mancomunidades, 42% y áreas metropolitanas, 33%.

Atendiendo al grado de cumplimiento en plazo de la remisión de esta información, en 2015 fue superior al 40% en los ayuntamientos de todos los tramos de población de más de 50.000 habitantes, diputaciones provinciales y cabildos insulares, siendo el grado de cumplimiento superior al 85% en el caso de cabildos insulares. Por el contrario, el grado más bajo de cumplimiento en plazo tuvo lugar en las agrupaciones de municipios, entidades locales menores, ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes, áreas metropolitanas y consejos insulares, que no superaban el 14% de cumplimiento en plazo.

La relevancia de esta información es especialmente significativa en las entidades que gestionan un volumen de recursos más elevado, ya que se tramitan un mayor número de expedientes y estos tienen un grado de complejidad superior, lo que implica una probabilidad mayor de que la unidad de Intervención identifique causas de reparo y que los órganos correspondientes adopten resoluciones contrarias a dicho criterio. En las entidades de reducida dimensión, la cuantía del gasto ejecutado y el número de expedientes tramitados resulta muy inferior, lo que reduce el riesgo de acuerdos contrarios a reparos o de expedientes con omisión de fiscalización previa, teniendo en cuenta, además, que un porcentaje más significativo de sus actos de contenido económico están excluidos de fiscalización previa. En lo que respecta a las anomalías de ingresos, las entidades distintas de los ayuntamientos suelen carecer de ingresos de naturaleza tributaria y en los ayuntamientos de menor dimensión acuden en mayor medida a la diputación provincial o la comunidad autónoma para que asuman la gestión de sus tributos.

Para impulsar el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo un conjunto de medidas, en coordinación con los OCEX, con el fin de que los órganos de intervención de las entidades locales tomen conocimiento de la existencia de esta obligación y del procedimiento que deben seguir para su cumplimiento. Dichas medidas fueron de dos tipos, por un lado, actuaciones de divulgación y, por otro, la puesta en práctica de un plan actuaciones en el que se prevé la remisión de oficios en los que se comunicaba la necesidad del cumplimiento de esta obligación.

Las actuaciones de divulgación se realizaron mediante el envío de correos electrónicos en los que se informó a los órganos de intervención de las entidades locales de la entrada en vigor de la Instrucción de 30 de junio de 2015 y de los aspectos más relevantes del procedimiento. Esta misma información se puso en conocimiento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), con el objetivo de que contribuyeran a dar una mayor difusión y publicidad a la Instrucción. A su vez tuvieron lugar acciones formativas en COSITAL, en las que colaboró el Tribunal de Cuentas, con el fin de dar a conocer el contenido y estructura de la información a enviar y resolver dudas que pudieran plantearse entre los interventores y secretarios de las entidades locales, y así facilitar el cumplimiento de la obligación. También se elaboró por el Tribunal Cuentas una guía de ayuda y un documento de preguntas frecuentes como documentos de apoyo a los responsables de las unidades de Intervención y que se encuentran disponibles en la Plataforma de Rendición de Cuentas.

Por lo que se refiere al Plan de Actuaciones, para impulsar entre los responsables de los órganos de intervención de las entidades locales el cumplimiento de esta obligación se remitieron, antes de la terminación del plazo previsto para el envío de la información, correos electrónicos recordando dicho vencimiento. Finalizado este plazo, en el mes de junio de 2016, se remitieron 1.659 oficios a todas las unidades de Intervención de los ayuntamientos y diputaciones provinciales de las comunidades autónomas sin OCEX, que no habían remitido la información correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015. En el marco de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX,

también se remitieron por el Tribunal de Cuentas oficios a las entidades locales de Illes Balears y de la Comunitat Valenciana. El resto de OCEx llevaron a cabo planes de actuaciones en esta misma dirección.

Como resultado de los planes de actuaciones, al finalizar el plazo relativo a 2014, el 15 de octubre de 2015, se habían recibido 964 envíos –sin incluir la información del País Vasco-. Por su parte, el resultado de la actuación desarrollada durante el mes junio de 2016 dio lugar a que el número de envíos se incrementara a 2.325. Los envíos realizados a la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización –31 de diciembre de 2016-, excluidos los del País Vasco, ascendieron a 6.173. En lo que respecta a 2015, en enero de 2016 se enviaron correos electrónicos informando de la apertura del plazo para enviar la información, resultando que al finalizar el plazo límite se habían recibido 1.085 envíos –no incluye la información del País Vasco-, cifra que se incrementó en 5.177 más como resultado de las actuaciones consistentes en el recordatorio de la obligación de remitir la información, hasta alcanzar 6.252 envíos.

Se observa, así, que el cumplimiento del envío de la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, en un periodo relativamente corto, se encuentra implantada en gran medida entre los órganos de intervención de las entidades locales de mayor tamaño, que son las responsables de la gestión de la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local. Por el contrario, este grado de implantación resulta mucho menor entre las entidades de menor tamaño, entre las que, de manera mayoritaria, no se producen acuerdos contrarios reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa o anomalías en sus ingresos, tal y como se pone de manifiesto en el epígrafe siguiente.

II.1.2. Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa, ni anomalías en la gestión de ingresos

De acuerdo con lo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, los órganos de Intervención de las entidades locales, en el caso en que no se hubieran adoptado acuerdos contrarios a reparos o expedientes con omisión de fiscalización previa o existido anomalías en la gestión de ingresos, debían remitir una certificación negativa, en la que se indicara esta circunstancia.

En el cuadro siguiente se recogen, a 31 de diciembre de 2016, las certificaciones negativas presentadas por los titulares de los órganos de Intervención en relación con la existencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos, atendiendo al tipo de entidad y al tramo de población de los ayuntamientos, tanto en 2014 como en 2015:

CUADRO 3 Análisis de las entidades que han presentado certificados negativos por tramo de población y tipo de entidad⁹

Tipo entidad	EJERCICIO 2014					EJERCICIO 2015				
	Nº envíos	Certificaciones Negativas			Nº envíos	Certificaciones Negativas				
		Acuerdos contrarios a reparos (A)	Omisión fisc. previa (B)	Anomalías en ingresos (C)		Todos* (A, B, C)	Acuerdos contrarios a reparos	Omisión fisc. previa	Anomalías en ingresos	Todos* (A, B, C)
Ayuntamiento	5.262	4.366	5.022	5.044	4.270	5.354	4.432	5.097	5.126	4.315
Más de 300.000 h.	13	5	6	12	2	11	5	4	8	3
Entre 100.001 y 300.000 h.	43	23	20	33	9	39	22	18	31	10
Entre 75.001 y 100.000 h.	32	13	23	25	10	30	13	20	26	8
Entre 50.001 y 75.000 h.	36	18	19	32	11	38	18	23	34	12
Entre 25.001 y 50.000 h.	133	60	109	118	53	128	62	105	115	55
Entre 5.001 y 25.000 h.	688	334	590	587	312	688	344	592	577	313
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.166	908	1.123	1.109	883	1.194	908	1.145	1.132	880
Menos de 1.000 h.	3.151	3.005	3.132	3.128	2.990	3.226	3.060	3.190	3.203	3.034
Diputación Provincial	34	19	23	33	7	32	17	18	29	8
Cabildo Insular	7	2	5	5	2	7	1	5	4	1
Consejo Insular	3	2	3	3	2	3	1	1	2	0
Comarca	52	39	50	47	36	49	39	46	48	38
Mancomunidad	376	366	371	375	362	385	372	380	384	370
Área Metropolitana	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1
Agrupación de Municipios	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Entidad Local Menor	701	679	698	700	676	697	669	692	696	667
Total	6.440	5.478	6.177	6.212	5.360	6.531	5.535	6.243	6.293	5.403

Fuente: elaboración propia

* Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

El número de entidades que han comunicado a través de la correspondiente certificación negativa, la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de los ingresos ha sido elevado. Tanto en el ejercicio 2014 como en el 2015, en el 83% de las entidades no se produjeron estos acuerdos o expedientes. Sin embargo, este porcentaje no resulta homogéneo atendiendo al tipo de entidad y al tramo de población en el caso de los ayuntamientos. En ese sentido, con carácter general, cuanto mayor es la dimensión de la entidad local, menor es el porcentaje de entidades con ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos. Así, entre los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes solo el 15% de los mismos (dos ayuntamientos), comunicaron la inexistencia de este tipo de acuerdos durante el ejercicio 2014 y el 27% (tres ayuntamientos) en el ejercicio 2015. Este porcentaje va aumentando conforme disminuye la población, llegando al 95% y 94% en el 2014 y en 2015, respectivamente.

Esta circunstancia responde al incremento de recursos que se gestionan cuanto mayor es la dimensión del municipio en términos de población, lo que se traduce en una mayor cantidad de expedientes tramitados y que estos sean de una complejidad superior, lo que incrementa la

⁹ Los datos de este cuadro se presentan incluyendo la información consolidada correspondiente al ejercicio 2014 de las entidades de la Comunitat Valenciana, tanto si presentaron la información a través de la Sindicatura de Comptes o a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas.

posibilidad de que se produzcan reparos suspensivos y que los órganos resuelvan en contra del criterio de la Intervención.

Si se analiza el porcentaje de certificaciones negativas por categorías, casi todos órganos de intervención de las entidades locales han comunicado que durante los ejercicios 2014 y 2015 no existieron anomalías de ingresos, el 96% en los dos ejercicios. Sobre este punto, debe destacarse que el artículo 218.3 del TRLRHL además de hacer referencia a acuerdos adoptados en contra del criterio del órgano interventor, se refiere también a una figura que no se encontraba contemplada en la normativa, que es la de las principales anomalías de ingresos. Esta indefinición se une al hecho de que la mayoría de las entidades locales, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL, han sustituido el control previo de legalidad de los derechos por la toma de razón en contabilidad sin que se lleven a cabo controles posteriores sobre la gestión de los ingresos, aspectos todos ellos que pueden ser causa de la ausencia de comunicación de anomalías en la gestión de los ingresos de las entidades locales.

El porcentaje de entidades locales en las que no se aprobaron expedientes con omisión de fiscalización previa resulta tan elevado como en el caso de las anomalías de ingresos, el 96% en ambos ejercicios. Sin embargo, existe aquí un hecho diferencial, ya que este tipo de expedientes se produce, básicamente, en los ayuntamientos de mayor población, en la mayoría de los cuales se tramitaron expedientes con omisión de fiscalización previa. De acuerdo con la información remitida, en 2014 y 2015 fueron menos de la mitad de los ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes los que no aprobaron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Con carácter general, como se ha indicado, a mayor dimensión de la entidad, existe una menor concentración de la gestión de expedientes y, por tanto, se incrementa el riesgo de que existan expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa; cuya probabilidad es muy baja en entidades en las que la gestión se concentra en el Presidente y no existe desconcentración de competencias.

Por último, el 85% de los órganos de intervención de las entidades locales ha comunicado, tanto para el ejercicio 2014 como para el 2015, que no adoptaron acuerdos en contra del criterio del interventor. Nuevamente, esta circunstancia se concentró en las entidades de menor dimensión, que además existen en mayor número.

II.1.3. Alcance y configuración del control interno de las entidades locales.

Los órganos de Intervención de las entidades locales en cumplimiento de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, remiten información sobre el alcance del control interno, en particular, si se ha implantado un modelo de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, posibilidad contemplada en el artículo 219.2 del TRLRHL, y si se efectuaron actuaciones de control financiero reguladas en el artículo 220 del referido texto legal.

El ejercicio del control interno en el ámbito local se realiza, mediante la función interventora -control de legalidad efectuado con carácter previo a la realización del gasto- y el control financiero -realizado con posterioridad a la realización del gasto-.

La función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos. Se encuentran exentos de fiscalización los contratos menores, gastos de material no inventariable, periódico y de tracto sucesivo, una vez fiscalizados los actos iniciales.

El Pleno de la entidad puede implantar un sistema de fiscalización limitada previa en virtud del artículo 219.2 del TRLRHL. De acuerdo con este modelo, el Interventor extiende su control previo a la comprobación de la competencia del órgano al que se somete el gasto, a la adecuación y

suficiencia de crédito y a otros aspectos que, en su caso, acuerde el Pleno de la entidad local. Este sistema debe complementarse con un control posterior basado en técnicas de auditoría, cuyos resultados deben plasmarse en un informe dirigido al Pleno.

La función de control financiero tiene por objeto comprobar el funcionamiento, en el aspecto económico-financiero, de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos, de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles y otras entidades dependientes. Este control se refiere a la adecuada presentación de la información financiera, al cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y al grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.

En los siguientes cuadros se recogen los resultados del alcance del control interno desarrollado por las entidades locales, haciendo referencia a sus modalidades, atendiendo a la comunidad autónoma y al tipo de entidad y tramo de población¹⁰:

CUADRO 4 Alcance y configuración del control interno por comunidad autónoma

CCAA	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Envíos	F.Lim. Previa	Existencia de Crédito	Compet.	Otros	Control Finan.	Envíos	F.Lim. Previa	Existencia de Crédito	Compet.	Otros	Control Finan.
Andalucía	402	153	153	137	74	44	370	143	142	125	71	45
Aragón	474	98	98	89	39	34	471	115	115	102	39	33
Canarias	81	32	32	28	20	5	79	35	35	31	24	8
Cantabria	88	19	19	19	11	7	86	18	18	18	12	5
Castilla y León	2.394	350	349	312	147	77	2.350	325	324	289	150	85
Castilla-La Mancha	767	185	181	150	73	36	752	184	180	146	77	43
Cataluña	594	440	437	387	202	165	716	551	544	481	259	186
Comunitat Valenciana	*	*	*	*	*	*	415	141	140	133	84	38
Extremadura	319	77	77	65	40	22	322	72	72	62	30	18
Galicia	224	72	72	71	44	13	237	67	67	65	37	12
Illes Balears	62	16	16	15	10	4	61	17	17	16	9	5
La Rioja	142	14	14	12	3	7	140	12	12	11	5	3
C. de Madrid	140	50	50	46	34	21	146	48	47	42	29	15
País Vasco	267	164	162	156	20	44	269	189	187	181	23	59
Principado de Asturias	73	20	20	20	8	5	78	22	22	20	8	5
Región de Murcia	39	26	26	25	13	6	39	25	25	24	14	7
Total	6.066	1.716	1.706	1.532	738	490	6.531	1.964	1.947	1.746	871	567

Fuente: elaboración propia

¹⁰ Los datos se presentan sin adicionar la información de las entidades locales de la Comunitat Valenciana correspondiente al ejercicio 2014, al haberse recibido una parte de la misma a través de la Sindicatura de Comptes y otra parte a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas. Los datos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco se han incluido a partir de la información remitida por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

CUADRO 5 Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población

Tipo entidad	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Envíos	F. Lim. Previa	Existen. Crédito	Compet.	Otros	C.Fin.	Envíos	F. Lim. Previa	Existen. Crédito	Compet.	Otros	C.Fin.
Ayuntamiento	4.919	1.447	1.438	1.294	637	409	5.354	1.710	1.694	1.526	764	480
Más de 300.000 h.	11	6	6	6	6	4	11	6	6	6	6	4
Entre 100.001 y 300.000 h.	41	26	26	26	20	18	39	25	25	25	22	15
Entre 75.001 y 100.000 h.	28	19	19	19	17	8	30	21	21	21	19	4
Entre 50.001 y 75.000 h.	29	19	19	19	18	13	38	26	26	26	23	14
Entre 25.001 y 50.000 h.	107	61	59	57	42	28	128	73	71	70	50	26
Entre 5.001 y 25.000 h.	592	297	297	282	158	81	688	352	349	333	199	93
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.071	383	380	354	146	102	1.194	457	449	412	179	143
Menos de 1.000 h.	3.040	636	632	531	230	155	3.226	750	747	633	266	181
Diputación Provincial	31	20	20	20	19	10	32	19	19	18	18	10
Cabildo Insular	7	1	1	1	1	3	7	1	1	1	1	2
Consejo Insular	3	2	2	2	2	-	3	2	2	2	2	-
Comarca	52	32	32	31	17	9	49	34	34	32	18	9
Mancomunidad	356	92	91	79	31	25	385	103	102	89	37	30
Área Metropolitana	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Agrupación de Municipios	2	-	-	-	-	-	3	1	1	1	1	-
Entidad Local Menor	695	121	121	104	30	33	697	93	93	76	29	35
Total	6.066	1.716	1.706	1.532	738	490	6.531	1.964	1.947	1.746	871	567

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la información remitida por los órganos de intervención, únicamente un 28% y un 30% de las entidades, respectivamente, tenían implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en 2014 y 2015. Este resultado indica que, en el ámbito local, la mayor parte de las entidades deberían desarrollar una fiscalización previa con carácter pleno, es decir, una fiscalización de legalidad sobre todos los actos de carácter económico de la entidad.

Por comunidades autónomas existían diferencias en la aplicación de un sistema de fiscalización limitada previa. Tanto en 2014 como en 2015 las entidades locales de Cataluña y la Región de Murcia tenían implantado este modelo de fiscalización previa con una frecuencia muy superior al resto de comunidades, por encima del 74% y del 64%, respectivamente, y las entidades locales de Canarias, Andalucía y la Comunidad de Madrid presentaban valores ligeramente superiores a la media.

Por el contrario, en las entidades locales de La Rioja y Castilla y León la proporción de entidades en las que se había implantado este modelo de fiscalización previa era significativamente inferior al valor medio a nivel estatal, situándose a niveles inferiores al 15%.

Una de las principales razones de la heterogeneidad en la aplicación de la fiscalización limitada previa es la estructura del sector público local de cada comunidad autónoma, ya que, tal y como se desprende del cuadro anterior, más del 50% de las entidades locales situadas en los tramos de población superiores a 5.000 habitantes habían implantado un modelo de fiscalización previa de requisitos básicos.

A su vez, respecto a los distintos tipos de entidades, destaca que solo un cabildo insular había implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos. Por el contrario, las diputaciones provinciales y los consejos insulares habían implantado este sistema en una proporción similar a los ayuntamientos de mayor población.

Por tanto, la fiscalización limitada previa es aplicada, básicamente, por las entidades de mayor tamaño, situación que resulta lógica al ser las que mayor número de operaciones realizan y, por tanto, con el objeto de agilizar los procedimientos, utilizan este modelo de fiscalización previa en el que se revisa la legalidad de los aspectos básicos de cada expediente.

Atendiendo a las características del modelo de fiscalización limitada previa, la práctica totalidad de las entidades, independientemente de la comunidad autónoma donde se ubiquen, comprobaban la adecuación y suficiencia de crédito presupuestario y la gran mayoría de las entidades comprobaban la competencia del órgano al que se sometía el gasto -únicamente no lo hacían el 11% de las entidades-.

Junto a las anteriores comprobaciones, el artículo 219 del TRLRHL prevé que en las entidades en las que se haya implantado un modelo de fiscalización previa de requisitos básicos, se debe regular, por medio de un acuerdo de Pleno, la verificación de otros extremos adicionales que resulten trascendentes en la gestión. Este aspecto se cumple, únicamente, por el 43% de las entidades en 2014 y 44% en 2015, si bien, su grado de cumplimiento difiere según la población de los ayuntamientos y los tipos de entidad. Todos los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes, los cabildos y consejos insulares, así como las áreas metropolitanas y las agrupaciones de municipios incluían en su sistema de fiscalización limitada previa la verificación de extremos adicionales a la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano que acuerda el acto de contenido económico. El porcentaje también era amplio -superior al 76%- entre los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes y entre las diputaciones provinciales -95%-. Estos porcentajes se van reduciendo entre los ayuntamientos con población inferior a 50.000 y el resto de entidades locales.

La inobservancia del artículo 219 del TRLRHL mediante la ausencia de acuerdo del Pleno en el que se definan otros extremos adicionales que se consideren trascendentes en la gestión de los expedientes de gasto, hace que la fiscalización previa se reduzca exclusivamente a dos aspectos, la comprobación de la existencia y la adecuación del crédito y la competencia del órgano, restringiendo de forma significativa su alcance, así como su eficacia.

Los resultados sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su aplicación en el ámbito local era muy residual. Únicamente el 10% de las entidades locales en 2014 y el 9% en 2015 ejercieron actuaciones de control financiero, lo que supone una deficiencia relevante en el ejercicio del control interno de aquellas.

No obstante, la proporción de entidades locales que desarrollaron este tipo de actuaciones no resultó homogénea desde un punto de vista territorial. Así, más del 25% de las entidades locales de Cataluña desarrollaron actuaciones de control financiero en 2014 y 2015. Más del 10% de las entidades locales de la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Andalucía y en 2015 Canarias, también efectuaron actuaciones de control financiero, lo que representa un porcentaje ligeramente superior al porcentaje del resto de comunidades autónomas. Sin embargo, menos del 10% de las entidades locales de Castilla y León, La Rioja y Castilla-La Mancha realizaron control financiero durante 2014 y 2015, circunstancia que puede deberse a la estructura del sector local en dichas comunidades, que están constituidas, principalmente, por ayuntamientos de reducida dimensión.

La información por tramos de población muestra que, si bien el grado de ejercicio de este tipo de control era bajo con carácter general, fue muy reducido en las entidades locales de menor dimensión. En el ejercicio 2014 únicamente realizaron alguna actuación de control financiero el 7% de los ayuntamientos con población inferior a 25.000 habitantes, siendo en 2015 el 8%. También resulta significativo que en los cabildos y consejos insulares, así como en las diputaciones provinciales, el ejercicio de este tipo de control estuviera escasamente extendido. El 68% de las diputaciones provinciales, en 2014 y el 69% en 2015, tampoco ejercieron actuaciones de control financiero; el 57% de los cabildos insulares tampoco efectuó actuaciones de control financiero en 2014, porcentaje que se incrementó al 71% en 2015 y ninguno de los consejos insulares desarrollaron actuaciones de control financiero en 2014 y 2015.

En el artículo 220 del TRLRHL se regula el control financiero estableciendo que tendrá por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes. Se señala que se informará acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos y que se realizará a través de procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público, concluyéndose en un informe escrito que deberá haber sido puesto de manifiesto al órgano auditado, remitiéndose al Pleno. En esa definición se incluye también el control posterior que debe realizarse, de acuerdo con el artículo 219.3 del TRLRHL, cuando se esté aplicando la fiscalización limitada previa. Sin embargo, solo el 29% de las entidades que tenían implantado en 2014 y 2015 este modelo desarrollaba actuaciones de control financiero, lo que supone que el 71% de estas entidades locales realizaban un control interno basado en una fiscalización previa en la que se comprobaban requisitos básicos.

La ausencia de ejercicio de actuaciones de control financiero que complementen la fiscalización limitada previa, máxime cuando esta se limita a determinados extremos, configura un sistema de control interno insuficiente, en el que, además de no comprobarse si se cumplen los principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión financiera de la entidad, no se complementa el control de legalidad de la fiscalización previa de la Intervención con actuaciones posteriores.

La escasa implantación del control financiero se traduce en la ausencia de comprobaciones sobre el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera y en que no se ejerza un control de legalidad sobre aquellos extremos a los que no se extiende el control previo que se efectúa a través de la función interventora.

Esta situación debería cambiar con la entrada en vigor, a partir de 2018, del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, dónde se refuerza la obligación de desarrollar actuaciones de control financiero, para cuyo cumplimiento se prevé que resultará necesario fortalecer los recursos de las intervenciones locales.

Ha de destacarse que no constituyen actuaciones de control financiero otras actuaciones que desarrollan las unidades de Intervención, como los informes previos a la aprobación de la liquidación del presupuesto, a los que se refiere el artículo 89.3 del Real Decreto 500/1990, ni tampoco los informes de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria a los que se refieren los artículos 16 y 25 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria¹¹, ya que no se encuentran comprendidas en la definición de control financiero que contiene el TRLRHL ni tampoco en el recientemente aprobado Real Decreto que regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, el cual, aunque no se encuentra en vigor, puede tomarse como referencia para delimitar el alcance del control financiero.

II.1.4. Análisis específico del control interno de las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa

Con el objetivo de valorar las posibles causas de la ausencia de acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa, se ha realizado un análisis específico del alcance del control interno de las entidades en las que se produjo esta situación en 2014 y 2015.

En el siguiente cuadro se recoge el número de entidades que, habiendo certificado la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa, aplicaron un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos que contemplaba, únicamente, la comprobación de la competencia del órgano al que se sometía el acto de contenido económico y la

¹¹ Esta Ley fue refundida por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que a su vez ha sido derogado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

adecuación y suficiencia de crédito, sin incluir ningún otro extremo adicional que pudiera tener trascendencia en la gestión en función del tipo de expediente que se esté tramitando, y las que no habían desarrollado control financiero:

CUADRO 6 Alcance y configuración del control interno de las entidades que han presentado certificados negativos por tramo de población y tipo de entidad¹²

Tipo entidad	EJERCICIO 2014				EJERCICIO 2015			
	Envíos	Cert. Neg. Reparos y Exp. Sin F. previa	Fiscalización Previa Lim.: Crédito y Competencia	Sin Control Financiero	Envíos	Cert. Neg. Reparos y Exp. Sin F. previa	Fiscalización Previa Lim.: Crédito y Competencia	Sin Control Financiero
Ayuntamiento	4.919	4.099	490	3.838	5.354	4.346	551	3.981
Más de 300.000 h.	11	2	-	1	11	3	-	2
Entre 100.001 y 300.000 h.	41	11	6	8	39	11	3	7
Entre 75.001 y 100.000 h.	28	11	2	8	30	9	2	8
Entre 50.001 y 75.000 h.	29	10	1	6	38	12	2	7
Entre 25.001 y 50.000 h.	107	46	8	32	128	55	12	39
Entre 5.001 y 25.000 h.	592	291	82	247	688	325	90	273
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.071	817	142	756	1.194	893	149	775
Menos de 1.000 h.	3.040	2.911	249	2.780	3.226	3.038	293	2.870
Diputación Provincial	31	5	1	6	32	8	1	6
Cabildo Insular	7	2	-	2	7	1	-	1
Consejo Insular	3	2	-	2	3	-	-	-
Comarca	52	37	8	30	49	38	7	32
Mancomunidad	356	344	34	325	385	370	36	340
Área Metropolitana	1	1	2	-	1	1	-	-
Agrupación de Municipios	2	2	-	2	3	3	-	3
Entidad Local Menor	695	670	71	638	697	667	41	634
Total	6.066	5.162	604	4.843	6.531	5.434	636	4.997

Fuente: elaboración propia

El porcentaje de entidades locales que comunicaron que no habían adoptado acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa fue elevado, el 85% de las entidades que remitieron información en 2014 y el 83% de las que lo hicieron en 2015. Atendiendo al tipo de entidad y tramo de población, fueron los ayuntamientos de mayor dimensión, las diputaciones provinciales y los cabildos insulares las entidades en las que se produjo esta circunstancia en menor medida.

De los resultados presentados en el cuadro anterior se desprende que el 12% de las entidades locales que no adoptaron acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014 y en 2015, tenían implantado un sistema de fiscalización previa limitada, únicamente, a la comprobación de la competencia del órgano al que se sometía el acto de contenido económico y la adecuación y suficiencia de crédito.

Si se relacionan estos resultados con los del cuadro 5, se concluye que de las 978 entidades que en 2014 tenían implantado un sistema de fiscalización limitada previa en la que únicamente se

¹² Los datos se presentan sin incluir la información de las entidades de la Comunitat Valenciana correspondientes al ejercicio 2014, al haberse recibido parte esta información a través de la Sindicatura de Comptes y otra parte a través de la Plataforma.

verificaba la existencia de crédito y la competencia, el 62% (604) comunicaron que no existieron acuerdos contrarios a reparos de la intervención ni expedientes con omisión de fiscalización previa. Esta misma situación se produjo en 2015, en el que el 58% (636) de las entidades que realizaban un control previo limitado exclusivamente a la comprobación del crédito y de la competencia no tramitaron ningún acuerdo contrario a reparo ni expediente con omisión de fiscalización previa.

Esta situación fue especialmente relevante en las entidades de mayor tamaño y, por tanto, de mayor presupuesto y mayor número de operaciones, puesto que todos los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes -excepto uno de ellos en 2015- y la diputación provincial que limitaron su fiscalización previa a la comprobación del crédito y la competencia, certificaron la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos y de expedientes con omisión de fiscalización previa en ambos ejercicios.

Además, hay que añadir que durante 2014 y 2015 la ausencia de control financiero entre las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa fue del 94% y 92%, respectivamente.

Todo ello refleja que la implantación de un sistema de fiscalización previa cuyo alcance se circunscriba a comprobar exclusivamente la competencia del órgano al que se sometía el acto de contenido económico y la adecuación y suficiencia de crédito, se traduce en la ausencia de acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa, ya que la probabilidad de que exista un reparo, en particular suspensivo, desciende sustancialmente, lo que limita que se produzcan discrepancias entre los órganos de gestión y los de Intervención. Esta situación desemboca en una reducción de la efectividad de los controles de la Intervención, en la medida en que su control de legalidad se ve limitado y circunscrito a dos aspectos muy concretos de la gestión, quedando al margen otros extremos que, sin duda, también son relevantes en relación con los distintos tipos de expedientes que se tramitan. Dicha reducción de la efectividad es especialmente sensible cuanto mayor es la dimensión de la entidad y los recursos y la complejidad de la gestión.

II.1.5. Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto

Los responsables de los órganos de intervención, junto con la información general sobre el alcance del control interno que se lleva en la entidad local, deben informar al Tribunal de Cuentas si se han emitido informes negativos al presupuesto, a la liquidación del presupuesto y a los expedientes de modificaciones presupuestarias tramitados en el ejercicio.

Los artículos 168.4 y 191.3 del TRLRHL señalan que el presupuesto y la liquidación del presupuesto deben ser informados por la Intervención de la entidad local antes de su aprobación por el Pleno, en el primer caso, o el Presidente, en el segundo. Estos informes contendrán la opinión del órgano de Intervención sobre el contenido de los documentos mencionados, en los que, en su caso, se incorporarán las deficiencias o irregularidades que hubiera observado. Además, existirán también informes de intervención en la tramitación de las modificaciones de crédito en los términos recogidos en la normativa aplicable.

El contenido de estos informes constituye también un resultado de la labor de control que realizan las intervenciones de las entidades locales, en especial si se pronuncian en sentido negativo. De acuerdo con la información recibida, el número de informes desfavorables de los órganos de intervención sobre el presupuesto, las modificaciones presupuestarias y la liquidación del presupuesto es el que se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 7 Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto

Tipo entidad	Ejercicio 2014				Ejercicio 2015			
	Envíos	Inf. Neg. Presup.	Inf. Neg. Mod. Presup.	Inf. Neg. Liq. Presup.	Envíos	Inf. Neg. Presup.	Inf. Neg. Mod. Presup.	Inf. Neg. Liq. Presup.
Ayuntamiento	4.919	97	827	72	5.354	120	1.834	102
Más de 300.000 h.	11	1	8	0	11	1	0	1
Entre 100.001 y 300.000 h.	41	5	34	5	39	4	296	6
Entre 75.001 y 100.000 h.	28	1	4	1	30	2	41	2
Entre 50.001 y 75.000 h.	29	3	2	-	38	4	973	3
Entre 25.001 y 50.000 h.	107	4	418	3	128	5	162	6
Entre 5.001 y 25.000 h.	592	36	236	18	688	46	214	23
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.071	30	86	22	1.194	34	95	29
Menos de 1.000 h.	3.040	17	39	23	3.226	24	53	32
Diputación Provincial	31	-	-	-	32	1	5	-
Cabildo Insular	7	-	16	-	7	1	141	-
Consejo Insular	3	-	-	-	3	-	-	-
Comarca	52	4	24	3	49	4	4	-
Mancomunidad	356	4	-	5	385	3	3	4
Área Metropolitana	1	-	-	-	1	-	-	-
Agrupación de Municipios	2	-	-	-	3	-	-	-
Entidad Local Menor	695	5	8	10	697	1	9	13
Total	6.066	110	875	90	6.531	130	1.996	119

Fuente: elaboración propia

El número de informes negativos comunicados por los órganos de intervención en 2014 y 2015 sobre la aprobación del presupuesto, ascendieron a 110 y 130, respectivamente, lo que suponía un porcentaje muy reducido sobre el total de envíos recibidos, el 2%. Sin embargo, resulta destacable que en el 9% de las entidades de mayor tamaño, con población superior a 50.000 habitantes, y en el año 2015, además, en una diputación provincial y en un cabildo insular, el órgano de intervención informó negativamente sobre el presupuesto, es decir, que en esos presupuestos, se habían puesto de manifiesto deficiencias e irregularidades que dieron lugar a un informe desfavorable por parte del órgano de control interno.

En relación con las liquidaciones del presupuesto, el número y el porcentaje de informes desfavorables fue inferior a los de la aprobación del presupuesto, destacando también que en seis y nueve ayuntamientos con población superior a 75.000 habitantes se informó desfavorablemente la liquidación del presupuesto de 2014 y 2015, respectivamente, al haberse encontrado deficiencias e irregularidades en su contenido.

También se registraron informes desfavorables en la tramitación de las modificaciones presupuestarias, siendo especialmente relevante que durante el año 2014 se informó desfavorablemente 418 modificaciones presupuestarias de las 107 entidades, con población entre 25.001 y 50.000 habitantes, que enviaron información. En el año 2015 resultó significativo el elevado número de informes desfavorables, 296, de los órganos de intervención de las 39 entidades con población comprendida entre 100.001 y 300.000 habitantes y los 973 informes desfavorables de las 38 entidades del tramo de población situado entre 50.001 y 75.000 habitantes.

II.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS

De acuerdo con la información recibida en Plataforma a 31 de diciembre de 2016, en el año 2014 las entidades locales habían aprobado, al menos, 35.639 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de intervención, con un importe total que superaba los 1.300 millones de euros, a los que hay que sumar los remitidos directamente a la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Los órganos de intervención de las entidades locales de la Comunitat Valenciana remitieron la información sobre los acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa de 2014 de manera conjunta y sin diferenciar entre ambas figuras. Estos envíos se realizaron en aplicación de su propia Instrucción, la cual, como se ha señalado, se encontraba en vigente con anterioridad a la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Se ha recibido de la Sindicatura de la Comunitat Valenciana la información relativa a 2014, habiéndose presentado 4.800 expedientes, formados tanto por acuerdos contrarios a reparos como por expedientes con omisión de fiscalización previa, que totalizaron 485.719.188 euros.

El número de acuerdos adoptados por las entidades locales en el ejercicio 2015 en contra de reparos formulados por sus órganos de intervención ascendió a 42.529, con un importe global cercano a 1.900 millones de euros (1.894.769.207,17 euros). En relación con este ejercicio, todos los acuerdos contrarios a reparos de las entidades locales de la Comunitat Valenciana se recibieron a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas y, por tanto, se encuentran incluidos en el análisis correspondiente a este ejercicio.

Como consecuencia de la situación que se acaba de señalar, el examen de los acuerdos contrarios a reparos de 2014 se ha realizado sin la información correspondiente a la Comunitat Valenciana.

La distribución de los acuerdos contrarios a reparos distribuida por comunidad autónoma se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 8 Informes de acuerdos contrarios a reparos por comunidad autónoma

CCAA	2014		2015	
	Nº REPAROS	IMPORTE	Nº REPAROS	IMPORTE
Andalucía	8.687	486.097.492,88	9.459	516.206.189,67
Aragón	1.118	38.386.780,72	741	142.458.632,50
Canarias	6.352	258.351.627,23	6.616	380.300.227,44
Cantabria	310	5.372.517,56	512	5.372.638,20
Castilla y León	2.212	35.852.581,73	3.085	89.084.550,88
Castilla-La Mancha	6.569	156.386.219,52	5.587	66.179.626,93
Cataluña	538	29.886.159,95	247	6.850.456,83
Comunitat Valenciana	*	*	5.027	363.978.456,67
Extremadura	538	3.094.782,52	575	3.115.787,35
Galicia	5.066	184.495.436,27	5.994	209.336.378,65
Illes Balears	1.974	35.672.303,77	1.887	37.336.957,70
La Rioja	66	1.188.436,37	106	677.047,86
C. de Madrid	1.409	42.139.286,72	1.767	27.635.320,89
País Vasco	280	17.916.000,00	356	21.854.000,00
Principado de Asturias	490	20.993.769,36	512	19.439.070,80
Región de Murcia	30	3.853.777,16	58	4.943.864,80
Total	35.639	1.319.687.171,76	42.529	1.894.769.207,17

El 24% de los informes emitidos en 2014 (8.687 informes) y el 37% del importe total implicado, correspondían a entidades locales situadas en Andalucía, seguidas, en cuanto a porcentaje sobre el total, por las de Castilla-La Mancha y Canarias, con un 18% cada una -aunque en Galicia el

importe total era superior a la primera de estas-. La Región de Murcia y La Rioja fueron las comunidades cuyas entidades locales emitieron menos informes, 30 y 66, respectivamente, en números absolutos, si bien en la primera de ellas el importe medio por expediente era muy superior al del resto de territorios, superando los 128 mil euros por expediente.

En el ejercicio 2015 se repitió una pauta similar, correspondiendo el 22% de los informes (9.459 informes) y el 27% del importe total a entidades locales andaluzas, mientras que la Región de Murcia y La Rioja siguieron siendo las comunidades en las que se emitieron menos informes, 58 y 106, respectivamente. Aunque, al igual que en el ejercicio anterior, el expediente promedio de entidades situadas en la Región de Murcia seguía siendo de importe elevado, había descendido a 85 mil euros, mientras que los de Aragón habían superado los 192 mil euros.

En cuanto a la variación interanual, lo más destacable fue el descenso en el número de expedientes en Cataluña (un 54%) y Aragón (34%), y en el importe total en Cataluña (77%), Castilla-La Mancha (58%) y la Rioja (43%), mientras que el importe total en Castilla y León aumentó a más del doble (148%), y en Aragón a más del triple (271%).

La distribución de los informes por acuerdos contrarios a reparos en 2014 y 2015 según el tipo de entidad local se muestra en el cuadro:

CUADRO 9 Informes de acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad local

Tipo entidad	2014		2015	
	Nº REPAROS	IMPORTE	Nº REPAROS	IMPORTE
Ayuntamiento	32.821	1.092.675.763,46	38.256	1.354.971.479,53
Más de 300.000 h.	168	25.329.824,35	237	19.677.943,61
Entre 100.001 y 300.000 h.	1.562	343.574.256,51	1.761	339.819.346,97
Entre 75.001 y 100.000 h.	1.029	125.689.656,49	1.384	166.051.977,07
Entre 50.001 y 75.000 h.	883	29.166.792,10	2.014	83.557.541,91
Entre 25.001 y 50.000 h.	3.605	228.469.489,32	5.799	259.966.151,19
Entre 5.001 y 20.000 h.	13.845	283.306.172,34	15.546	420.256.935,38
Entre 1.001 y 5.000 h.	11.021	54.073.980,07	10.249	60.146.652,91
Menos de 1.000 h.	708	3.065.592,28	1.266	5.494.930,49
Diputación Provincial	1.094	103.446.485,06	2.359	232.874.672,08
Cabildo Insular	1.123	101.813.282,49	1.354	288.428.138,64
Consejo Insular	6	6.446.504,51	11	1.406.203,60
Comarca	161	4.399.781,52	124	5.159.907,71
Mancomunidad	247	9.869.872,94	264	11.213.337,15
Área Metropolitana	187	1.035.481,78	-	-
Agrupación de Municipios	-	-	-	-
Entidad Local Menor	-	-	161	715.468,46
Total	35.639	1.319.687.171,76	42.529	1.894.769.207,17

Siguiendo la distribución de la tipología de entidades que conforma el sector público local español, los ayuntamientos fueron responsables del 92% y del 90% de los informes de acuerdos contrarios a reparos emitidos en 2014 y 2015, respectivamente.

La evolución interanual más relevante la representó el aumento del número de acuerdos contrarios a reparos y del importe total de los mismos en los ayuntamientos entre 50.001 y 75.000 habitantes y en las diputaciones provinciales, con incrementos superiores al 100%. Fueron también significativos los descensos en el número de expedientes registrados en comarcas (-23%) y áreas metropolitanas (no se registraron informes en 2015), y la caída del 22% en los importes totales

correspondientes a ayuntamientos de más de 300.000 habitantes no obstante el aumento en un 41% en el número de expedientes en este ámbito.

Atendiendo a la modalidad de gasto del expediente que fue objeto de reparo, la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, además de diferenciar entre “gastos de personal”, “expedientes de contratación”, “expedientes de subvenciones y ayudas públicas”, “operaciones financieras”, “determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos”, entre los que se integran los reparos interpuestos sobre los procedimientos especiales de anticipo de caja fija y pagos a justificar; “operaciones de derecho privado”, “gastos derivados de otros procedimientos”, que se refieren a los expedientes reparados en contratos de arrendamiento, adquisición de bienes inmuebles, expropiación forzosa, reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la administración o convenios de colaboración y encomiendas de gestión, y, reparos interpuestos como consecuencia del incumplimiento en la prelación de pagos.

De acuerdo con esta clasificación, los acuerdos contrarios a reparos de 2014 y 2015 se refirieron a las categorías de gasto que se muestran a continuación:

CUADRO 10 Informes de acuerdos contrarios a reparos según la categoría de gasto del expediente afectado

MODALIDAD GASTO	2014		2015	
	Nº REPAROS	IMPORTE	Nº REPAROS	IMPORTE
Gastos de personal	6.045	492.047.826,80	6.486	523.253.706,59
Expedientes de contratación	15.558	471.246.260,34	18.535	458.682.051,74
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	3.316	85.709.030,95	4.992	112.098.244,21
Determinados procedimientos de ejecución del Ppto. de gastos	1.638	31.751.686,19	2.177	35.583.042,50
Operaciones financieras	52	46.405.168,66	61	253.933.116,68
Operaciones de derecho privado	430	3.135.973,17	557	3.667.820,43
Gastos derivados de otros procedimientos	5.082	105.292.849,66	5.014	332.823.171,20
Incumplimiento prelación de pagos	3.518	84.098.375,99	4.707	174.728.053,82
Total	35.639	1.319.687.171,76	42.529	1.894.769.207,17

En 2014 se adoptaron 15.558 acuerdos contrarios a reparos en el marco de expedientes de contratación y 18.535 en el ejercicio 2015 con alguna irregularidad puesta de manifiesto a través de reparos formulados por el órgano de intervención, por un importe superior a 471 y 458 millones de euros, respectivamente. Los expedientes de contratación fueron, por tanto, los que registraron mayor número de acuerdos contrarios a reparos, concretamente el 44% del total de cada año, si bien, el mayor importe correspondía a gastos de personal, con un 37% y un 28%, respectivamente, en los ejercicios fiscalizados. En 2014 los acuerdos adoptados en materia de personal con algún reparo superaron los 492 y 523 millones de euros, respectivamente, en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

En cambio, fue escaso el número de expedientes referidos a operaciones de derecho privado y a operaciones financieras acordados con algún reparo, entre otras causas, como consecuencia del menor número de expedientes de este tipo que se gestiona por una entidad local. Sin embargo, resulta destacable que en 2015, aunque el número de operaciones financieras fue reducido, su importe era muy elevado, cercano a 254 millones de euros, alcanzando un 13% del importe total. También resultaba significativo el importe de operaciones acordadas incumpliendo la prelación de pagos definida en la normativa, de acuerdo con los reparos interpuestos por las intervenciones locales, 175 millones de euros.

Otra clasificación de los acuerdos contrarios a reparos es la que informa el número y la cuantía de los reparos atendiendo a la motivación del artículo 216 del TRLRHL:

CUADRO 11 Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL

CAUSA DEL REPARO	2014		2015	
	Nº REPAROS	IMPORTE	Nº REPAROS	IMPORTE
Insuficiencia de crédito	2.355	54.824.470,61	2.161	64.270.936,37
Crédito propuesto no adecuado	285	11.345.753,95	412	5.702.615,61
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	1.248	14.008.316,90	1.384	40.430.108,84
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	20.743	719.572.588,78	26.858	1.085.573.038,96
Reparo derivado de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	416	7.679.721,30	382	12.697.379,87
Otros motivos	10.592	512.256.320,22	11.332	686.095.127,52
Total	35.639	1.319.687.171,76	42.529	1.894.769.207,17

La causa más común de los reparos formulados en los ejercicios 2014 y 2015, tanto por importe como por número de expedientes, fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Concretamente en 2014 se comunican 20.743 que representaban el 58%, de los expedientes y un 55% de la cuantía total con casi 720 millones de euros. En 2015, de modo similar, se comunicaron 26.858 expedientes, que representaban el 63% del total y con más de mil millones de importe, el 57% del importe total. Tanto en número de expedientes como en cuantía, esta causa de reparos aumentó significativamente en 2015 respecto del ejercicio precedente.

Por su parte, fue significativo el aumento en el importe de los reparos motivados en la ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago, que casi se triplicó en 2015 respecto de 2014.

Por último, en relación con los órganos que aprueban acuerdos en contra de los reparos de la Intervención, el artículo 217 del TRLRHL establece que las competencias para resolver una discrepancia entre el órgano gestor del gasto y los reparos de naturaleza suspensiva interpuestos por los órganos de Intervención corresponde al Presidente de la entidad local, salvo que los reparos se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia corresponda al Pleno. Esta competencia tiene carácter de indelegable ya que ni la LRBRL ni el TRLRL prevén que esta competencia se pueda delegar. No obstante lo anterior, se incluyó la posibilidad de que las entidades locales indicasen si la Junta de Gobierno Local había adoptado acuerdos contrarios a reparos formulados para poder valorar el alcance de esta práctica.

Atendiendo a esta clasificación, los acuerdos contrarios a reparos en los ejercicios 2014 y 2015 se adoptaron por los siguientes órganos:

CUADRO 12 Informes de acuerdos contrarios a reparos según el órgano que aprobó el acuerdo

ÓRGANO RESOLUCIÓN	2014		2015	
	Nº REPAROS	IMPORTE	Nº REPAROS	IMPORTE
Pleno	3.243	281.767.147,91	3.802	335.083.754,76
Presidente	30.879	991.968.210,06	36.248	1.477.203.359,10
Junta de Gobierno	1.511	44.987.813,79	2.477	82.380.093,31
Sin dato (*)	6	964.000,00	2	102.000,00
Total	35.639	1.319.687.171,76	42.529	1.894.769.207,17

(*) Corresponden a entidades de la comunidad autónoma del País Vasco, de las cuales no consta dicha información.

El órgano que más resoluciones emitió fue el Presidente, tanto por importe (el 75% y el 78%, respectivamente, en 2014 y 2015), como por número de expedientes (el 87% y el 85%, respectivamente, en 2014 y 2015).

Debe señalarse que, pese a que la Junta de Gobierno es el órgano que menos acuerdos contrarios a reparos adoptó en los ejercicios fiscalizados, el crecimiento de estos en 2015 ha superado con mucho el producido respecto de los otros órganos de las entidades, concretamente un 64% en cuanto al número de expedientes y un 83% en el importe implicado.

II.3. EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA

El número e importe de los expedientes con omisión de fiscalización previa correspondientes al ejercicio 2014 recibidos en la Plataforma de Rendición de Cuentas a 31 de diciembre de 2016 ascendió a un total de 5.078 expedientes, con un importe que superaba los 292 millones de euros. En estos importes no se encuentran los correspondientes a las entidades locales de la Comunitat Valenciana, que, al haberse recibido de manera conjunta a los acuerdos contrarios a reparos, no se han podido integrar. Por este motivo en la información correspondiente al ejercicio 2014 de los cuadros siguientes no se incluyen los datos de las entidades locales de la citada comunidad autónoma.

El número de expedientes con omisión de la fiscalización previa tramitados por las entidades locales en el ejercicio 2015 fue de 5.166 expedientes, con un importe global superior a 339 millones de euros, entre los que se encontraban ya los correspondientes a las entidades locales valencianas.

Como consecuencia de la situación que se acaba de señalar, el análisis de los acuerdos contrarios a reparos de 2014 se ha realizado sin la información correspondiente a la Comunitat Valenciana.

La clasificación de los expedientes con omisión de fiscalización previa, atendiendo a la comunidad autónoma en la que se sitúa la entidad local afectada, se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 13 Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por comunidad autónoma

CCAA	2014		2015	
	Nº EXPEDIENTES	IMPORTE	Nº EXPEDIENTES	IMPORTE
Andalucía	824	54.980.127,06	556	42.012.844,05
Aragón	947	39.817.463,06	1.038	37.253.821,79
Canarias	298	35.205.263,88	333	33.408.041,68
Cantabria	38	1.002.654,67	40	1.403.297,68
Castilla y León	209	5.070.528,05	256	10.278.678,41
Castilla-La Mancha	169	13.076.187,95	182	5.727.994,20
Cataluña	383	12.368.310,33	166	1.759.645,84
Comunitat Valenciana	*	*	610	90.477.085,89
Extremadura	61	1.389.735,21	71	2.577.723,40
Galicia	1.137	29.856.786,52	930	24.943.362,82
Illes Balears	120	7.004.859,33	114	25.447.708,59
La Rioja	2	137.786,11	39	2.268.383,13
Madrid	861	91.357.736,63	792	60.892.866,83
País Vasco	7	160.000,00	11	175.000,00
Principado de Asturias	6	79.480,49	18	111.335,36
Región de Murcia	16	1.303.232,52	10	275.704,28
Total	5.078	292.810.151,81	5.166	339.013.493,95

La distribución territorial de los expedientes sin fiscalización previa muestra que, mientras en 2014 la comunidad autónoma en que se emitieron más informes de este tipo fue Galicia, con el 22% del total (1.137 informes), en 2015 fue Aragón, con el 20% (1.038 informes). En cambio, atendiendo al importe, en 2014 fue la Comunidad de Madrid la de mayor porcentaje sobre el total, 31% (91 millones de euros), y en 2015 ocupó ese lugar la Comunitat Valenciana, con un 27% (90 millones de euros).

En cuanto a su evolución interanual, destacaron los aumentos en el número de expedientes en La Rioja y Principado de Asturias (si bien partían de números muy pequeños en 2014), mientras que los descensos más significativos se produjeron en Cataluña (57%), Andalucía (33%) y la Región de Murcia (38%).

La distribución de los informes recibidos sobre expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa según el tipo de entidad local en que se produjeron se muestra a continuación en el cuadro:

CUADRO 14 Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por tipo de entidad local

Tipo entidad	2014		2015	
	Nº Exptes.	IMPORTE	Nº Exptes.	IMPORTE
Ayuntamiento	4.713	277.227.429,11	4.703	311.897.131,08
Más de 300.000 h.	1.035	98.448.375,98	1.393	166.976.235,81
Entre 100.001 y 300.000 h.	681	72.449.396,37	631	47.068.689,46
Entre 75.001 y 100.000 h.	160	17.173.983,68	96	4.142.043,10
Entre 50.001 y 75.000 h.	222	34.965.878,93	458	30.793.193,14
Entre 25.001 y 50.000 h.	347	18.577.897,32	255	13.432.541,33
Entre 5.001 y 25.000 h.	1.796	27.979.516,49	1.463	40.015.846,68
Entre 1.001 y 5.000 h.	414	7.061.507,40	329	9.022.801,09
Menos de 1.000 h.	58	570.872,94	78	445.780,47
Diputación Provincial	309	9.164.900,16	390	16.768.769,55
Cabildo insular	21	6.296.859,86	41	10.214.302,16
Consejo insular	-	-	2	52.278,21
Comarca	17	83.994,86	5	26.547,50
Mancomunidad	2	32.500,70	4	38.575,62
Área Metropolitana	-	-	-	-
Agrupación de Municipios	-	-	-	-
Entidad Local Menor	16	4.467,12	21	15.889,83
Total	5.078	292.810.151,81	5.166	339.013.493,95

Los ayuntamientos tramitaron el 93% de los expedientes de omisión de fiscalización en 2014 y el 91% en 2015.

El mayor crecimiento se registró en el número de expedientes informados en ayuntamientos entre 50.001 y 75.000 habitantes, que se duplicó entre 2014 y 2015, pese a lo cual el importe implicado descendió en el mismo intervalo. En las diputaciones provinciales y en los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes, el importe afectado por la ausencia de fiscalización previa aumentó en porcentajes superiores al 60%, aunque el número de expedientes se incrementó en porcentajes inferiores al 35%. En contraste, en las comarcas tanto el número de expedientes como el importe descendieron en un 71% y un 68%, respectivamente.

De acuerdo a la modalidad del gasto de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa, la situación en 2014 y 2015 fue la que se muestra a continuación:

CUADRO 15 Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por tipo de gasto afectado

Tipo de gasto	2014		2015	
	Nº Operaciones de Gasto	IMPORTE	Nº Operaciones de Gasto	IMPORTE
Gastos de personal	453	9.626.080,82	386	20.377.047,19
Expedientes de contratación	9.676	196.052.206,61	11.291	227.298.766,56
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	177	4.433.556,44	190	5.828.516,71
Determinados procedimientos de ejecución del Pr. de Gastos	19	171.331,29	21	1.190.061,29
Operaciones financieras	3	231.673,43	33	982.987,95
Operaciones de derecho privado	246	967.937,69	215	1.643.895,01
Gastos derivados de otros procedimientos	1.406	81.327.365,53	1.162	81.692.219,24
Total	11.980	292.810.151,81	13.298	339.013.493,95

La información referida a las modalidades de gasto se presenta atendiendo al número de operaciones o aplicaciones de gasto que se encuentran en cada expediente con omisión de fiscalización previa. En cada expediente se suele tramitar más de una operación de gasto, por lo que su número es superior al número de expedientes reflejado en los cuadros anteriores y posteriores.

El tipo de gasto más afectado por la omisión del trámite de fiscalización previa fue el de gastos en expedientes de contratación, que representaron el 81% y el 85% del total en 2014 y 2015, y el 67% en ambos ejercicios, en cuanto al importe. Los expedientes de contratación tramitados al margen de la fiscalización previa crecieron en 2015 respecto de 2014, tanto en número de expedientes como en importe total .

La principal infracción identificada por la Intervención de la entidad local en estos expedientes fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 16 Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo a la infracción cometida

CAUSA DEL REPARO	2014		2015	
	Nº Exptes.	IMPORTE	Nº Exptes.	IMPORTE
Insuficiencia de crédito	159	27.448.798,68	201	14.595.793,46
Crédito propuesto no adecuado	24	374.756,73	12	159.155,55
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a los órdenes de pago	1.683	67.882.009,06	1.289	62.952.559,28
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	2.274	152.643.272,85	2.986	211.801.168,37
Reparo derivado de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	4	94.895,73	4	298.798,57
Otros motivos	934	44.366.418,76	674	49.206.018,72
Total	5.078	292.810.151,81	5.166	339.013.493,95

Las causas de reparo de omisión de requisitos o trámites esenciales en el expediente y la ausencia de fiscalización previa del gasto representaban el 45% y 33%, respectivamente, del total de los expedientes en 2014 y el 58% y 25% en 2015. En cambio, los reparos resultantes de

comprobaciones materiales en contratación o de la inadecuación del crédito propuesto apenas tuvieron relevancia en el total de dichos ejercicios.

Desde el punto de vista de su evolución en ambos ejercicios, mientras las omisiones de requisitos o trámites esenciales creció un 31% en número de expedientes y un 39% en importe, la ausencia de intervención del gasto decreció un 23% en número de casos y un 7% en cuanto a la suma total afectada.

Por último, los órganos que acordaron los expedientes con omisión de fiscalización previa fueron los siguientes:

CUADRO 17 Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa según el órgano que resuelve

ORGANO GESTOR	2014		2015	
	Nº Exptes.	IMPORTE	Nº Exptes.	IMPORTE
Pleno	408	36.787.446,81	313	30.989.626,21
Presidente	1.915	28.523.848,39	1.369	16.435.023,58
Junta de Gobierno	559	31.657.725,52	411	23.909.650,52
Concejalía	551	47.112.929,16	964	66.769.434,88
Departamento	66	15.219.880,09	88	8.588.435,35
Área	592	60.971.755,62	462	54.170.331,19
Servicio	773	58.545.494,96	1.356	122.051.403,25
Otro	214	13.991.071,26	203	16.099.588,97
Total	5.078	292.810.151,81	5.166	339.013.493,95

El órgano gestor que en 2014 generaba los expedientes de omisión de fiscalización en mayor medida era el Presidente, en un 38% de los casos (y con un 10% del importe total), seguido de los responsables del servicio o del área competente para la gestión del gasto, que generaban el 15% y 12%, respectivamente, de los expedientes, y el 20% y el 21% del importe. En 2015 el Presidente de la entidad local resolvía en un 27% de los casos, pero estos expedientes representaron solo un 5% del importe total, mientras que los servicios eran responsables de un 26% de los expedientes, representando un gasto del 36% del total, y las concejalías un 19% de los expedientes y un 20% del gasto.

II.4. PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS

Los responsables de los órganos de intervención de las entidades locales han comunicado un total de 1.161 anomalías de ingresos en 2014 y 2.543 en 2015, por unas cuantías globales de 309 millones de euros y 218 millones de euros, respectivamente. De nuevo, debe hacerse la prevención de que las cifras de 2014 no incluyen a las entidades locales de la Comunitat Valenciana.

La distribución de las anomalías de ingresos comunicadas en 2014 y 2015 en función de la comunidad autónoma en la que se situaba la entidad local titular del ingreso correspondiente, se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 18 Principales anomalías de ingresos clasificadas por comunidad autónoma

CCAA	2014		2015	
	Nº Anomalías en Ingresos	IMPORTE	Nº Anomalías en Ingresos	IMPORTE
Andalucía	117	8.751.236,28	133	7.191.172,37
Aragón	39	887.738,20	26	600.017,90
Canarias	51	100.507.216,78	203	137.879.427,64
Cantabria	10	56.578,37	16	188.689,06
Castilla y León	57	1.424.382,99	258	15.126.604,26
Castilla-La Mancha	73	969.898,70	85	672.483,84
Cataluña	93	20.147.334,24	27	492.750,95
Comunitat Valenciana	*	*	178	14.676.439,63
Extremadura	44	181.901,98	32	247.760,92
Galicia	92	5.631.248,85	103	5.737.784,87
Illes Balears	16	421.018,89	48	1.632.851,10
La Rioja	1	600,00	3	342.167,89
C. de Madrid	477	165.847.308,57	1.365	24.948.765,51
País Vasco	22	1.718.000,00	23	1.191.000,00
Principado de Asturias	37	2.488.725,17	28	1.830.887,14
Región de Murcia	32	44.793,28	15	4.755.506,93
Total	1.161	309.077.982,30	2.543	217.514.310,01

La comunidad cuyas entidades locales contaban con un mayor número de anomalías de ingresos comunicadas en ambos ejercicios fue la Comunidad de Madrid, que agrupaba, prácticamente, la mitad de los mismos. En lo referente a la cuantía de los ingresos implicados, destacaba el importe de las anomalías de Canarias además de las anomalías comunicadas por los órganos de intervención de las entidades locales de la Comunidad de Madrid.

En el cuadro siguiente se muestra la clasificación de estas anomalías según el tipo de entidad local titular del ingreso correspondiente:

CUADRO 19 Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de entidad local

Tipo entidad	2014		2015	
	Nº ANOMALIAS	IMPORTE	Nº ANOMALIAS	IMPORTE
Ayuntamiento	1.116	199.753.813,21	2.464	81.244.342,37
Más de 300.000 h.	463	165.599.545,15	1.347	26.756.501,27
Entre 100.001 y 300.000 h.	50	6.719.799,33	208	3.625.803,33
Entre 75.001 y 100.000 h.	30	574.968,15	18	1.140.090,38
Entre 50.001 y 75.000 h.	7	6.061.256,18	5	257.478,04
Entre 25.001 y 50.000 h.	36	473.155,40	243	27.571.924,22
Entre 5.001 y 25.000 h.	331	15.460.596,75	421	17.581.415,49
Entre 1.001 y 5.000 h.	154	4.693.545,34	164	4.098.766,60
Menos de 1.000 h.	45	170.946,91	58	212.363,04
Diputación Provincial	2	737.462,27	29	2.107.182,32
Cabildo insular	21	96.227.438,07	20	132.849.217,97
Consejo insular	-	-	18	606.998,73
Comarca	19	10.868.185,47	2	48.327,36
Mancomunidad	1	1.489.211,28	6	657.305,26
Área Metropolitana	-	-	-	-
Agrupación de Municipios	-	-	-	-
Entidad Local Menor	2	1.872,00	4	936,00
Total	1.161	309.077.982,30	2.543	217.514.310,01

Por la estructura del sector público local español resulta lógico que más del 95% del número de expedientes de cada ejercicio se produjeran en ayuntamientos. Además, también responde a la estructura de este sector público que el 40% del total de los de 2014 y hasta un 53% de los de 2015 se comunicaron por ayuntamientos de más de 300.000 habitantes, es decir, aquellos que tienen una mayor capacidad para la gestión de sus ingresos y de mayor importe. También resultaba significativo que el 31% de la cuantía total de los expedientes comunicados de 2014 correspondiera a cabildos insulares y que en 2015 ese porcentaje ascendiera al 61% del importe total.

Atendiendo a la naturaleza de los ingresos en los que se presentaron las anomalías de ingresos, puede realizarse la siguiente clasificación:

CUADRO 20 Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso

TIPO INGRESO	2014		2015	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Impuestos locales	382	1.533.182,72	967	19.561.678,22
Tasas	275	7.299.034,00	427	10.977.836,81
Precios Públicos	91	783.786,89	294	2.151.724,76
Subvenciones	34	17.284.694,43	43	2.774.685,62
Transferencias	9	1.758.490,63	11	694.525,09
Enajenación de Inversiones Reales	4	1.060.300,00	8	4.276.113,51
Operaciones Urbanísticas	10	775.152,34	5	1.034.837,60
Operaciones Financieras	4	8.547.261,36	1	1.903,32
Multas y Sanciones	152	182.633,54	427	9.393.722,35
Contribuciones Especiales	0	0,00	2	2.192.991,81
Ingresos Patrimoniales	81	22.793.014,15	135	4.206.851,89
Otros ingresos	119	247.060.432,24	223	160.247.439,03
Total	1.161	309.077.982,30	2.543	217.514.310,01

De acuerdo con el resultado obtenido, las anomalías de “Otros ingresos” y, por tanto, correspondientes a conceptos o tipos de ingresos diferentes a los que se relacionan en el cuadro, fueron los de mayor importe, aunque su número no fuera muy representativo. Este hecho supone que los órganos de intervención han comunicado la existencia de anomalías correspondientes a otros conceptos de importe elevado. Del resto, no existe un comportamiento homogéneo en los ejercicios analizados, ya que en 2014 fueron significativas, por importe, las deficiencias o irregularidades en los ingresos procedentes de las subvenciones y de los ingresos patrimoniales, mientras que en 2015 lo fueron los ingresos procedentes de los impuestos y tasas los que presentaron mayor número e importe de anomalías.

II.5. RESULTADOS GENERALES DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA

En este subapartado se desarrollan algunos resultados más detallados de ciertos puntos tratados de forma genérica en los anteriores epígrafes, obtenidos mediante el análisis específico realizado sobre una muestra de entidades locales. En concreto, se examinan las causas que han podido ocasionar la ausencia de acuerdos contrarios a reparos formulados por el órgano de intervención local y de expedientes con omisión de fiscalización previa. También se recogen las principales deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en los acuerdos contrarios a reparos de los órganos de intervención de las entidades locales que han sido objeto de análisis específico y de los expedientes con omisión de fiscalización previa acordados por estas mismas entidades.

II.5.1. Entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa, ni anomalías de ingresos

Entre las entidades seleccionadas en la muestra, los órganos de Intervención de dieciocho entidades locales certificaron, a los efectos del cumplimiento de lo establecido en el artículo 218.3 del TRLRHL y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos, ni habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa, ni se habían producido anomalías relevantes en su gestión de ingresos en los ejercicios 2014 y 2015. Estas entidades fueron las siguientes: la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Cartagena, Lorca, Castro-Urdiales, Talavera de la

Reina, Almendralejo, Totana, Molina de Segura, Camargo, Águilas, Torrelavega, Tomelloso, Villanueva de la Serena, Don Benito, Alcantarilla y Caravaca de la Cruz.

Los órganos de intervención de estas entidades incumplieron el plazo de remisión en el envío de la información correspondiente al ejercicio 2014, que finalizaba el 15 de octubre de 2015, con la excepción de los del Ayuntamiento de Talavera de la Reina y de la Diputación Provincial de Toledo. El plazo de envío de la información correspondiente a 2015, que finalizaba el 30 de abril de 2016, fue cumplido, únicamente, por cuatro de dichos órganos de intervención: la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Cartagena y Ciudad Real.

A los órganos de intervención anteriores se les solicitó información adicional a la remitida en cumplimiento de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, con el objetivo de valorar si la existencia de certificaciones negativas pudiera resultar del alcance del control interno, de los medios existentes en la respectiva unidad de Intervención o de otras causas del funcionamiento u organización de las unidades de Intervención. Las áreas sobre las que se solicitó dicha información fueron las siguientes:

- a) Composición de la unidad de Intervención, dotación de efectivos y estabilidad de los que prestan servicios.
- b) Existencia de regulación de desarrollo en los procedimientos aplicados por la entidad en la fiscalización previa, así como de manuales de procedimiento.
- c) Implantación de sistemas de fiscalización previa de requisitos básicos o limitada previa y alcance del mismo.
- d) Actividad del órgano de Intervención.

Las dieciocho entidades a las que se solicitó información remitieron los datos correspondientes, con la excepción del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz que no atendió ni a la solicitud inicialmente efectuada ni a la reiteración que se realizó posteriormente.

Los resultados del análisis de la documentación recibida son los que se detallan a continuación:

Composición de la unidad de Intervención, dotación y forma de provisión

El 82% de las diecisiete entidades que remitieron información, esto es, catorce entidades, tenían aprobada una Relación de Puestos de Trabajo (RPT) que incluía los efectivos de habilitación nacional y otros puestos de apoyo a las funciones de control interno y fiscalización previa. Por el contrario, las otras tres entidades, el 18%, carecían de RPT o la existente no había sido aprobada formalmente por el Pleno de la Corporación. Estas entidades eran los Ayuntamientos de Totana (Región de Murcia), Torrelavega (Cantabria) y Villanueva de la Serena (Extremadura).

Todas las entidades preveían en su RPT, al menos, un puesto de habilitación nacional para las funciones asignadas al órgano de Intervención. Únicamente dos de ellas, el Ayuntamiento de Castro Urdiales y la Diputación Provincial de Toledo, tenían dotados dos puestos de habilitación nacional en las áreas de fiscalización previa y control financiero. De las demás entidades, que contaban con un único puesto de habilitación nacional para el ejercicio de las funciones de su respectivo órgano de Intervención, seis de ellas, los Ayuntamientos de Cartagena, Ciudad Real, Plasencia, Lorca, Talavera de la Reina y Molina de Segura, registraron un volumen de gasto significativo en 2015, con un importe de obligaciones reconocidas superior a 50 millones de euros. La insuficiente dotación de los puestos de Intervención en estas entidades dificultaba el ejercicio de las funciones de fiscalización previa y control financiero.

En el 53% de las entidades, nueve, el puesto de Interventor se había provisto de manera definitiva. Las restantes ocho lo habían hecho de manera temporal o provisional. En concreto, el Ayuntamiento de Don Benito había provisto el puesto mediante un nombramiento en comisión de

servicios desde abril de 2016; los Ayuntamientos de Villanueva de la Serena, Cartagena, Totana, Alcantarilla y Tomelloso disponían de un nombramiento de carácter accidental. Así, en el Ayuntamiento de Cartagena, el funcionario que desempeñaba las funciones de Intervención era de la Escala de Secretaría-Intervención, de clase tercera, con nombramiento accidental; y en el Ayuntamiento Alcantarilla, el puesto de Interventor se desempeñaba con carácter accidental por un funcionario de subgrupo C1. Los titulares del puesto de Interventor en los Ayuntamientos de Almendralejo y Águilas lo ejercían en virtud de nombramientos de carácter provisional.

El nombramiento de funcionarios de la propia Corporación con carácter accidental se debe efectuar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33¹³ del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, entre uno de sus funcionarios suficientemente capacitado, circunstancia que no se cumplía en los Ayuntamientos de Cartagena y, en especial, en el de Alcantarilla. En efecto, el perfil funcional y la capacitación de los funcionarios del subgrupo C1, cuya tarea esencial es el desempeño de tareas administrativas de trámite y colaboración, y la titulación de acceso a los cuerpos de este subgrupo –bachillerato- no resulta adecuado para desempeñar las funciones de la responsabilidad de las encomendadas a los funcionarios de habilitación nacional.

Por lo que se refiere al personal de apoyo, existía una significativa heterogeneidad en su dotación que no guardaba relación con la dimensión de las entidades fiscalizadas. De los trabajos de fiscalización efectuados ha resultado que el número medio de efectivos de personal funcionario de apoyo por entidad era de tres, sin embargo, el Ayuntamiento de Camargo disponía de nueve efectivos de apoyo, que gestionó gastos por importe de 27.890.321 euros en 2015, mientras que los Ayuntamientos de Ciudad Real y Alcantarilla, con 61.463.686 de euros y 24.261.060 euros de obligaciones reconocidas en 2015, respectivamente, carecían de efectivos de personal funcionario de apoyo.

La carencia de personal de apoyo dificulta el desempeño de las funciones, ya que participan en el análisis de los asuntos sometidos al control interno y a su tramitación.

La acumulación de las funciones de Intervención, prevista en el ya referido Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, que supone que el Interventor ha de atender las funciones de control interno en entidades adicionales a aquella en la que las desempeña con carácter principal, supone una carga adicional de trabajo y puede interferir en el adecuado desarrollo de sus funciones habituales. En relación con esta cuestión, en el 29% de las entidades examinadas –cinco- el Interventor de la entidad desempeñaba las funciones en otra entidad adicional a la fiscalizada, en acumulación; siendo estos los Interventores de los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Lorca, Torrelavega y de la Diputación Provincial de Toledo. De estas entidades, la Diputación Provincial de Toledo es la única que acumulaba sus funciones a tres entidades adicionales a la misma. Por otra parte, salvo en un caso, el Ayuntamiento de Torrelavega, en el que la acumulación se producía desde el año anterior al periodo fiscalizado, el periodo de acumulación tenía una antigüedad superior a 4 años.

¹³ Este precepto surte efectos, en tanto no se apruebe el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, de acuerdo con la redacción introducida por la LRSAL, todo en virtud de la Disposición Transitoria Séptima de la referida Ley, relativa al régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal: “1. En tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo”.

Regulación de las funciones asignadas a los órganos de Intervención

La potestad autoorganizativa de que disponen las entidades locales se ejercita mediante la disposición de normas de ámbito interno que detallan la estructura organizativa, las funciones asignadas a las distintas unidades administrativas y los procedimientos, todo ello dentro de los límites establecidos en la normativa estatal y autonómica que resulte de aplicación.

Un total de siete entidades fiscalizadas, el 41%, no tenían reguladas las funciones asignadas al órgano de Intervención en ningún instrumento jurídico: los Ayuntamientos de Plasencia, Castro-Urdiales, Talavera de la Reina, Totana, Camargo, Águilas y Villanueva de la Serena.

Las otras diez entidades fiscalizadas, el 59%, contaban con un instrumento jurídico para regular las funciones de la unidad de Intervención. El que se empleaba con más frecuencia era las Bases de Ejecución del presupuesto, que se utilizó por el 47% de las entidades -ocho-.

Las restantes dos entidades utilizaron un instrumento distinto, una de ellas atribuía las funciones a través de la descripción de puestos contenida en la respectiva RPT - Ayuntamiento de Don Benito- y el Ayuntamiento de Ciudad de Real, por su parte, lo regulaba a través de un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local.

Además, catorce de las diecisiete entidades, el 82%, carecían de una guía o manual interno de procedimientos relativos a las funciones de control interno o fiscalización. Dichas entidades eran la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Cartagena, Castro-Urdiales, Almendralejo, Totana, Camargo, Águilas, Torrelavega, Tomelloso, Villanueva de la Serena, Don Benito y Alcantarilla.

Tanto las normas autoorganizativas como los manuales internos constituyen instrumentos precisos para desempeñar las tareas asignadas a las unidades, en particular a las de control interno, al permitir conocer con claridad qué funciones se han de ejercer, en qué plazos y atendiendo a qué trámites, lo que otorga una adecuada estandarización en el ejercicio de las funciones, una seguridad al personal interviniente y evita que el cambio en los ocupantes de los puestos suponga una pérdida de operatividad.

Funciones de la unidad de Intervención

La definición de las funciones de la Intervención se contiene en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL) y en Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. En particular, las funciones ordinarias a desempeñar serían las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, así como las de contabilidad. Estas últimas deben encomendarse a una unidad diferente de la que tenga atribuida las funciones de control y fiscalización en los municipios de gran población, en los términos previstos en el Título X de la LRBRL.

Solo en cuatro de las entidades fiscalizadas -Ayuntamientos de Totana, Camargo, Águilas y Villanueva de la Serena-, el 24%, la unidad de Intervención no tenían funciones adicionales encomendadas. En las trece restantes, el 76%, dicha unidad desempeñaba funciones adicionales a la de control interno, fiscalización y contabilidad.

La función de contabilidad era desempeñada en diez de las diecisiete entidades fiscalizadas, el 59%, siendo la que con mayor frecuencia se desarrolla con carácter adicional a la de control y fiscalización.

Las siguientes funciones que se desempeñaban con carácter adicional más habitualmente eran la de gestión tributaria y la de asesoría jurídica, entendiendo que esta última atribución es distinta y adicional a la emisión de dictámenes en materia presupuestaria prevista en el artículo 4.1 h) del referido Real Decreto 1174/1987.

En particular, en los Ayuntamientos de Don Benito y de Cartagena, la unidad de Intervención desarrollaba funciones de asesoramiento jurídico adicionales a las de control y fiscalización. En otra entidad, el Ayuntamiento de Torrelavega, la Intervención desarrollaba funciones jurídicas en la empresa de aguas. Esta configuración suponía una inadecuada segregación de funciones, pudiendo además comprometer la necesaria autonomía y objetividad en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización previa e incluso el desarrollo de cometidos que corresponden a los puestos de Secretaría, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 92 bis de la LRBRL. Por su parte, las unidades de Intervención de los Ayuntamientos de Plasencia y Don Benito tenían asignadas funciones de gestión tributaria, lo que suponía una inadecuada organización en la gestión de estas áreas ya que implicaba una falta de segregación de funciones. Además, las funciones de gestión tributaria no se encuentran comprendidas en el ámbito de atribuciones de los funcionarios de habilitación nacional, con excepción de las competencias en materia de recaudación que, de acuerdo con el artículo 92 bis de la LRBRL y 5 del Real Decreto 1174/1987, correspondan a la Tesorería, y las que se atribuyan al Órgano de Gestión Tributaria, previsto en el artículo 135 de la LRBRL en el caso de los municipios de gran población. Por otra parte, el artículo 4.1 e) del Real Decreto 1174/1987 encomienda, entre sus funciones, al órgano de Intervención “*la intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria*”, lo que suponía que en las entidades citadas una misma unidad desarrollaba las actividades de gestión tributaria y, posteriormente, la fiscalización de los mismos actos, lo que impedía que se pudieran ejercer las referidas funciones de control y fiscalización con la necesaria objetividad. Esta circunstancia era especialmente significativa en el caso del Ayuntamiento de Don Benito, en el que en la unidad de Intervención solo prestaban servicios dos funcionarios de subgrupo A1, el interventor y un técnico de gestión catastral.

Otras funciones que se han atribuido a las unidades de Intervención en las entidades fiscalizadas fueron las de análisis económico, dirección de los servicios económicos gestión catastral (entendida como las funciones desempeñadas por las entidades locales en esta materia), control financiero, gestión de subvenciones comunitarias y gestión presupuestaria. El desarrollo de estas funciones también limitaba el ejercicio del control interno con la necesaria objetividad.

La atribución de funciones adicionales a las propias de control y fiscalización, que ya de por sí suponen una carga significativa de trabajo, puede interferir en el adecuado cumplimiento de las funciones ordinariamente asignadas a los órganos de Intervención.

En consecuencia, se aprecia en algunas entidades fiscalizadas una insuficiencia de medios en las unidades de Intervención que dificultan un ejercicio adecuado de sus funciones, circunstancia que se agravaba en varias de ellas, habida cuenta de la inadecuada organización interna establecida que atribuía funciones que resultan incompatibles entre sí.

Fiscalización limitada previa o de requisitos básicos

Diez de las diecisiete entidades fiscalizadas, el 59%, habían implantado durante el periodo fiscalizado un sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos.

De acuerdo con las actuaciones efectuadas, este sistema no se aplicaba de manera homogénea a todas las áreas y tipos de expedientes, sino que usualmente se empleaba un sistema mixto en el que la fiscalización limitada se utilizaba para determinados tipos de expedientes y los restantes se sometían al sistema de fiscalización previa plena. En particular, el sistema de fiscalización de requisitos básicos se aplicaba a gastos de personal y expedientes de contratación en esas diez entidades. En nueve de ellas también se aplicaba a gastos en materia de subvenciones, en seis a negocios patrimoniales y en cinco a otros procedimientos del presupuesto de gastos.

La implantación de este sistema requería la adopción de un acuerdo de Pleno que regulara los extremos a comprobar, de acuerdo con el artículo 219.2 del TRLRHL. Cuatro entidades -los Ayuntamientos de Lorca, Talavera de la Reina, Molina de Segura y Águilas- utilizaron las Bases de Ejecución del Presupuesto para desarrollar la regulación del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos. Las restantes seis entidades no se ajustaron al artículo 219.2 del TRLRHL, al no

haber aprobado acuerdo específico al efecto, que regulara los extremos a comprobar adicionales al crédito y la competencia que se adaptara a las características y regulación de cada tipo de expediente. Estas entidades eran la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Ciudad Real, Totana, Torrelavega, Tomelloso y Don Benito.

Solo seis entidades de las que aplicaban el sistema de fiscalización previa de requisitos básicos efectuaban actuaciones de control de carácter posterior complementarias a la fiscalización previa que se plasmaran en un informe, cumpliendo lo previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL. Estas entidades fueron los Ayuntamientos de Ciudad Real, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Totana, Águilas y Torrelavega.

En lo que se refiere a los procedimientos empleados por las unidades de Intervención en el ejercicio de la fiscalización previa, bien para la tramitación de propuestas de actos en los que se hayan formulado reparos suspensivos por parte del órgano de Intervención, bien en aquellos casos en los que se ha omitido la preceptiva fiscalización previa, la mayor parte de las entidades, diez, el 59%, carecían de una regulación interna que detallase los trámites a seguir en caso de que exista un reparo suspensivo. Estas entidades eran la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Castro-Urdiales, Almendralejo, Totana, Camargo, Torrelavega, Tomelloso y Don Benito. Las restantes siete entidades habían efectuado una previsión de los trámites a seguir en las respectivas Bases de Ejecución del Presupuesto.

Seis entidades, el 35%, habían previsto el procedimiento interno que se ha de seguir en el caso de expedientes en los que la Intervención hubiera advertido que se había omitido el preceptivo trámite de fiscalización previa. Todas ellas regularon el procedimiento mediante un apartado en las respectivas Bases de Ejecución del Presupuesto. Las once entidades que no tenían regulado este procedimiento eran la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Cartagena, Castro-Urdiales, Almendralejo, Totana, Camargo, Torrelavega, Tomelloso y Don Benito.

El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, al que ya se aludió en el "*Informe de Fiscalización sobre los gastos ejecutados sin crédito presupuestario, ejercicio 2013*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de julio de 2016, requiere un desarrollo interno para detallar la tramitación necesaria para su aprobación en las entidades. Once de las entidades fiscalizadas, el 65%, no habían regulado un procedimiento para la tramitación de este tipo de procedimientos: la Diputación Provincial de Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Cartagena, Castro-Urdiales, Almendralejo, Totana, Camargo, Torrelavega, Tomelloso y Don Benito.

Las restantes seis entidades que habían aprobado normas que desarrollaran el procedimiento para tramitar y aprobar expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, lo efectuaron a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto.

Actividad de la unidad de Intervención

Con el objetivo de valorar la actividad, la carga de trabajo de las unidades de Intervención y los resultados del ejercicio de sus funciones, el Tribunal de Cuentas solicitó información sobre el número de informes de fiscalización previa emitidos, así como de los reparos suspensivos interpuestos.

Cinco entidades -los Ayuntamientos de Almendralejo, Totana, Camargo, Torrelavega y Tomelloso - no aportaron datos acerca del número de informes de fiscalización previa emitidos, al carecer de registros internos que permitieran su seguimiento, lo que suponía una debilidad en sus procedimientos internos, ya que este tipo de mecanismos facilita un adecuado seguimiento de la actividad de la Unidad y una mayor eficacia y eficiencia en el seguimiento de la misma.

En el siguiente cuadro se recogen los informes de fiscalización emitidos en relación con las obligaciones reconocidas de 2015 con el objeto de analizar la relación existente entre el número de informes de fiscalización previa y la dimensión de la entidad y poder determinar si la actividad de la

unidad de Intervención en relación con la fiscalización previa resulta homogénea entre las entidades que emitieron certificaciones negativas:

CUADRO 21 Informes de fiscalización previa emitidos en relación con las obligaciones reconocidas

	Informes fiscalización previa 2015 emitidos	Obligaciones reconocidas 2015	Ratio Obligaciones reconocidas / Informes de fiscalización 2015
Ayuntamiento de Plasencia	300	53.685.803,98	178.952,68
Ayuntamiento de Ciudad Real	320	61.463.686,17	192.074,02
Ayuntamiento de Cartagena	7.200	188.199.462,30	26.138,81
Ayuntamiento de Lorca	100	89.542.027,67	895.420,28
Ayuntamiento de Castro-Urdiales	197	33.512.323,07	170.113,32
Ayuntamiento de Talavera de la Reina	482	69.911.476,12	145.044,56
Ayuntamiento de Almodóvar del Campo	-	25.590.555,98	N/A
Ayuntamiento de Totana	-	30.951.613,90	N/A
Ayuntamiento de Molina de Segura	390	70.493.223,91	180.751,86
Diputación Provincial de Toledo	17.164	137.291.004,06	7.998,78
Ayuntamiento de Camargo	-	27.890.320,93	N/A
Ayuntamiento de Águilas	13	27.844.045,63	2.141.849,66
Ayuntamiento de Torrelavega	-	50.697.825,35	N/A
Ayuntamiento de Tomelloso	-	28.003.372,27	N/A
Ayuntamiento de Villanueva de la Serena	2.180	20.623.873,62	9.460,49
Ayuntamiento de Don Benito	83	25.017.936,43	301.420,92
Ayuntamiento de Alcantarilla	25.413	24.261.059,72	954,67
Total	53.842	964.979.611,11	14.892,57¹⁴

Fuente: elaboración propia

Los resultados del cuadro ponen de manifiesto la existencia de una relación directa entre el número informes de fiscalización previa emitidos y las obligaciones reconocidas, de tal suerte que, con carácter general, se incrementa el número de informes de fiscalización previa emitidos cuanto mayor es el importe de las obligaciones reconocidas.

Se ha calculado un valor del ratio medio de 14.892,57 euros de obligaciones reconocidas por informe de fiscalización previa. Sin embargo, existen determinadas entidades en las que el escaso número de informes de fiscalización previa emitidos resultaba significativo. En este sentido, los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Lorca, Castro-Urdiales, Talavera de la Reina, de Molina de Segura, Águilas y Don Benito presentaban un valor del ratio de obligaciones reconocidas por informe de fiscalización previa que, al menos, quintuplicaba el valor medio calculado.

Estas diferencias en el número de informes de fiscalización previa emitidos revelan una heterogeneidad muy elevada en la actividad de la unidad de Intervención en relación con las funciones de fiscalización previa.

Por otra parte, la menor actividad de las unidades de Intervención tuvo lugar en algunas de las entidades en las que la dotación de efectivos de Intervención era inferior, eran los casos del Ayuntamiento de Don Benito, Ciudad Real, Lorca, Talavera de la Reina, Águilas y Molina de Segura, lo que pone de manifiesto que la falta de dotación de medios humanos redundó en una menor actividad del órgano de Intervención.

¹⁴ A efectos del cálculo de este ratio se han tomado en consideración solamente 801.845.923 euros, excluyendo las obligaciones reconocidas de las cinco entidades que no facilitaron el número de informes de fiscalización previa emitidos.

En relación con los reparos suspensivos interpuestos que posteriormente fueron subsanados por los órganos gestores, tres entidades indicaron que se habían interpuesto reparos en 2014, los Ayuntamientos de Cartagena, quince reparos; Castro-Urdiales, catorce; y Águilas, uno. En 2015, solo se interpusieron reparos en una entidad: el Ayuntamiento de Cartagena, catorce reparos. La interposición de reparos es una variable que no siempre depende del órgano de Intervención, sino también del nivel de rigor de los órganos que someten los expedientes de gastos a fiscalización previa, a la hora de formar y motivar las propuestas de actos de contenido económico. En todo caso, la no interposición de reparos suspensivos en ninguno de los ejercicios, unido a lo limitado de la regulación interna existente y a la escasez de medios personales que concurre en algunos casos, pudiera ser indicativo de que las funciones de control interno no se estén ejerciendo adecuada y suficientemente.

En relación con la actividad de los órganos de Intervención, las unidades de Intervención de cuatro entidades, los Ayuntamientos de Cartagena, Lorca, Totana y Tomelloso indicaron que las unidades gestoras no facilitaban, con carácter general, la documentación con la antelación suficiente¹⁵ para poder ejercer adecuadamente las comprobaciones propias de la fiscalización previa. Esta circunstancia dificultó de manera significativa el desarrollo de esta función de manera adecuada.

En lo que se refiere al alcance de la fiscalización previa ejercida en estas entidades, se ha efectuado un análisis estructurado a partir de los principales tipos de expedientes de gastos: contratación, personal, subvenciones y una categoría de "otros" que incluía convenios administrativos, operaciones urbanísticas y operaciones de inventario e inmovilizado.

En todos los casos y en relación con todos los tipos de expedientes, la suficiencia y adecuación de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto fue objeto de comprobación en ejercicio de la fiscalización previa. Sobre el contenido del resto de aspectos objeto de comprobación en la fiscalización previa, se han observado las siguientes deficiencias:

- Respecto de los expedientes de contratación: el Ayuntamiento de Totana solo comprobaba la suficiencia de adecuación del crédito, sin revisar aspectos básicos en la tramitación y contenido de dichos expedientes tales como: la existencia de acuerdo de inicio del expediente, el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los pliegos de prescripciones técnicas, la existencia de informe jurídico sobre la legalidad de los pliegos, la acreditación de la necesidad de la contratación, la determinación del objeto del contrato, la legalidad de los criterios que sirven para proponer la adjudicación, la fijación del precio o el valor estimado del contrato, así como el cumplimiento de los límites en caso de contratación plurianual o la ejecutividad de los recursos. Estas omisiones suponían que la función de fiscalización previa ejercida no garantizaba el cumplimiento de la legalidad de los expedientes de contratación tramitados en esa entidad.

Por otra parte, la Intervención del Ayuntamiento de Cartagena no comprobaba la existencia de acuerdo de inicio del expediente ni la justificación de la necesidad de la contratación; extremo este último, que tampoco era objeto de comprobación por la Intervención del Ayuntamiento de Plasencia.

- Respecto de los expedientes de gasto de subvenciones, se ha realizado un análisis diferenciando entre las comprobaciones sobre la concesión y pago de las subvenciones y las verificaciones sobre la justificación de las subvenciones concedidas.

De las comprobaciones realizadas sobre la concesión de subvenciones, resultaba que en el Ayuntamiento de Totana no se efectuaban comprobaciones sobre aspectos básicos en la

¹⁵ A estos efectos se ha tomado como referencia el plazo previsto para el ejercicio de la fiscalización previa en el ámbito de la Administración del Estado, diez días, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

tramitación de estos expedientes, tales como la acreditación de la justificación de la necesidad de tramitar las subvenciones por el procedimiento de concesión directa, la existencia de crédito adecuado y suficiente, la emisión de informe del órgano gestor en relación con las actuaciones desarrolladas en la fase de instrucción y propuesta de resolución de la concesión de subvenciones, la verificación del cumplimiento por los beneficiarios de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social así como no tener pendiente reintegro de subvenciones, y el cumplimiento de las obligaciones de compatibilidad con otras subvenciones.

En el Ayuntamiento de Lorca, la fiscalización previa no comprobaba el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003 de 17 noviembre, General de Subvenciones, para la concesión de subvenciones de concesión directa. Por otra parte, en los ayuntamientos de Plasencia, Molina de Segura y Don Benito, no se verificaba el cumplimiento del régimen de compatibilidad con otras subvenciones.

De las comprobaciones sobre la justificación de subvenciones a efectuar en ejercicio de la fiscalización previa resulta que en el Ayuntamiento de Totana no se analizaba el ejercicio de la fiscalización previa en fases anteriores de gasto, ni la presentación en plazo de la justificación, ni la existencia de un informe del órgano gestor sobre las comprobaciones efectuadas. Tampoco se comprobaba la acreditación de la ejecución de los gastos ni si la cuantía subvencionada superaba el importe justificado. En el Ayuntamiento de Plasencia no se contrastaba la presentación de la cuenta justificativa en plazo; y en los Ayuntamientos de Ciudad Real, Camargo y Cartagena no se verificaba la emisión de un informe por parte de la unidad gestora de la subvención en el que se plasmaran los resultados de las comprobaciones efectuadas sobre la justificación de las subvenciones presentadas por los beneficiarios.

- Respecto de las nóminas de gastos de personal: doce entidades, el 71%, efectuaban comprobaciones de todas las variaciones mensuales de la nómina, y cinco realizaban comprobaciones de las variaciones por muestreo. Los Ayuntamientos de Lorca, Totana y Molina de Segura no llevaban a cabo en ningún momento comprobaciones sobre la integridad de la nómina, limitándose a la verificación de las variaciones mensuales. El resto de las entidades desarrollaban comprobaciones sobre la integridad de la nómina con periodicidad anual o superior, lo que supone un nivel de control suficiente sobre el área de gastos de personal.
- Respecto de los convenios urbanísticos y proyectos de reparcelación: los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Cartagena, Lorca, Almendralejo, Totana, Molina de Segura, Camargo, Tomelloso y Don Benito no comprobaban las propuestas sobre los convenios urbanísticos. Por otra parte, los Ayuntamientos de Ciudad Real, Cartagena, Lorca, Almendralejo, Totana, Molina de Segura, Camargo, Torrelavega, Tomelloso y Don Benito no analizaban los proyectos de reparcelación. Este tipo de instrumentos pueden conllevar obligaciones de carácter económico o patrimonial para las entidades, por lo que el no sometimiento de este tipo de expedientes suponía una debilidad en el sistema de control interno de los ayuntamientos
- Respecto de las altas y bajas de elementos de inventario de bienes: el 65% de las entidades analizadas, once, no sometían a fiscalización previa este tipo de actos. Dichas entidades eran los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Cartagena, Lorca, Almendralejo, Totana, Molina de Segura, Torrelavega, Tomelloso, Don Benito y Alcantarilla.
- Por último, el Ayuntamiento de Totana no sometía a fiscalización previa los expedientes de adquisición o enajenación de bienes inmuebles, lo que supone una infracción del artículo 214 del TRLRHL en la medida en que actos de contenido económico no eran objeto de control en ejecución de la función interventora.

El control interno, además de la función interventora, está integrado por un control financiero de carácter posterior. Sin embargo, el 47% de las entidades, ocho, no desarrollaron actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado. Estas entidades fueron la Diputación Provincial de

Toledo y los Ayuntamientos de Plasencia, Ciudad Real, Castro-Urdiales, Almendralejo, Camargo, Torrelavega y Don Benito. La no realización de actuaciones de control financiero, supone la falta de ejercicio de una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que exista, por tanto, en estas entidades un control posterior de elementos que no son objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello significa que disponían de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

En relación con el ámbito y alcance del control financiero de aquellas que sí que lo llevaron a cabo, en todas, salvo el Ayuntamiento de Lorca –ocho-, el mismo se extendía al control de los servicios locales. Además, no alcanzaba el ámbito subjetivo del control financiero a sus organismos autónomos¹⁶, en el caso de los Ayuntamientos de Lorca, Talavera de la Reina y Tomelloso. Por su parte, el Ayuntamiento¹⁷ de Talavera de la Reina no ejercía actuaciones de control financiero sobre su sociedad mercantil dependiente. En todos estos casos no se cumplía el artículo 220 del TRLRHL que prevé que el control financiero se extienda a la actividad económico-financiera de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes.

II.5.2. Análisis de los acuerdos contrarios a reparos de las entidades seleccionadas en la muestra.

En este apartado se recogen los resultados comunes observados en el análisis de los acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros de las entidades seleccionadas en la muestra.

A continuación se recoge, en dos cuadros diferenciados, el grado de representatividad de los acuerdos contrarios a reparos analizados en cada uno de los ejercicios.

Se han analizado un total de 105 acuerdos del ejercicio 2014 contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros, lo que suponían el 13% del total de los acuerdos adoptados por las entidades de la muestra y el 95% de su importe total, de acuerdo con el detalle reflejado en el siguiente cuadro:

CUADRO 22 Porcentaje de representatividad de la muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Modalidad de gasto	Nº Reparos	Importe	Nº Reparos mayor 50.000 €	Importe reparos mayor 50.000 €	% Acuerdos muestra	% Importe muestra
Expedientes de contratación	137	77.214.490,27	30	76.861.533,22	21,90	99,54
Gastos de personal	365	49.454.758,42	49	45.280.367,31	13,42	91,56
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	45	5.494.210,15	2	5.162.261,76	4,44	93,96
Incumplimiento prelación de pagos	49	4.750.858,11	16	4.471.786,23	32,65	94,13
Gastos derivados de otros procedimientos	182	3.421.795,08	8	2.078.870,53	4,40	60,75
Operaciones de derecho privado	1	1.708,55	-	-	-	-
Total	779	140.337.820,58	105	133.854.819,05	13,48	95,38

Fuente: elaboración propia

¹⁶ Los Ayuntamientos de Villanueva de la Serena y Molina de Segura carecían de organismos autónomos dependientes.

¹⁷ Los Ayuntamientos de Tomelloso y Águilas carecían de sociedades mercantiles dependientes.

Las infracciones de las normas de contratación y personal fueron las que concentraron el mayor número de acuerdos contrarios a reparos y por importe más significativo, las cuales se centraron en los siguientes aspectos:

- En materia de contratación, más del 50% de los reparos (16 acuerdos) advertían de posibles irregularidades en la ejecución de los contratos, en el 43% (13 acuerdos) se apreciaron infracciones en los procedimientos de preparación y licitación de contratos administrativos. Entre las irregularidades en la que se incurrió en mayor medida fue la ejecución de gastos realizados al margen del expediente, bien por expiración del término del contrato o por la prórroga tácita de los contratos previos.
- En materia de personal el 82% de los reparos (40 acuerdos) se formularon como consecuencia del establecimiento de conceptos retributivos no previstos en la normativa de aplicación. A su vez, en el 10% (cinco acuerdos) se reparó la existencia de deficiencias en procesos de contratación de personal de nuevo ingreso.

Correspondientes al ejercicio 2015 se han analizado un total de 112 acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros, lo que suponían el 15% del total de acuerdos adoptados por las entidades de la muestra y el 89% del total de acuerdos adoptados en el ejercicio, de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO 23 Porcentaje de representatividad de la muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Modalidad de gasto	Nº Reparos	Importe	Nº Reparos mayor 50.000 €	Importe reparos mayor 50.000 €	% Acuerdos muestra	% Importe muestra
Gastos de personal	372	32.423.403,61	49	28.750.205,38	13,17	88,67
Expedientes de contratación	160	13.826.684,59	34	13.419.471,42	21,25	97,05
Incumplimiento de prelación de pagos	48	6.935.348,68	18	6.556.637,42	37,50	94,54
Gastos derivados de otros procedimientos	148	2.902.384,86	4	1.367.751,04	2,70	47,13
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	37	954.392,62	6	703.649,64	16,22	73,73
Operaciones de derecho privado	3	139.577,66	1	52.974,62	33,33	37,95
Total	768	57.181.792,02	112	50.850.689,52	14,58	88,93

Fuente: elaboración propia

Las principales infracciones advertidas en los informes de Intervención de 2015 y cuyo criterio no fue atendido por los órganos gestores de la entidad, se concentraron principalmente en el área de gastos de personal y en materia de contratación, siendo las más comunes las siguientes:

- En materia de personal, el 73% de los acuerdos se adoptaron con reparos motivados por el abono de conceptos retributivos no previstos en la normativa de aplicación o cuya cuantía no se ajustaba a los límites previstos en la misma. A su vez, en el 12% los órganos de Intervención manifestaron la existencia de deficiencias en procesos de contratación de personal de nuevo ingreso.
- En materia de contratación, en el 71% de los acuerdos se apreciaron infracciones en los procedimientos de preparación y licitación de contratos administrativos. Al igual que en el ejercicio anterior, entre las irregularidades en las que se incurrió en mayor medida fue la ejecución de gastos realizados al margen del expediente, bien por expiración del término del contrato o por la prórroga tácita de los contratos previos

II.5.3. Análisis de los expedientes con omisión de fiscalización previa de las entidades seleccionadas en la muestra.

A continuación se recogen los resultados comunes observados en el análisis de los expedientes con omisión de fiscalización previa de importe superior a 50.000 euros de las entidades seleccionadas en la muestra.

En lo que respecta a los expedientes con omisión de fiscalización previa del ejercicio 2014, las entidades de la muestra aprobaron un total de 70 expedientes, por un importe de 11.212.784,47 euros. Se han analizado 22 expedientes que tenían un importe superior a los 50.000 euros, los cuales, en términos cuantitativos, representaban el 94% del total del importe de los expedientes aprobados por las entidades de la muestra, como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 24 Porcentaje de representatividad de la muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014¹⁸

Tipo de gasto	Importe total	Importe muestra	%
Expedientes de contratación	8.234.074,46	7.877.889,47	95,67
Gastos derivados de otros procedimientos	2.869.211,90	2.667.537,71	92,97
Gastos de personal	95.054,73	25.331,69	26,65
Operaciones de derecho privado	11.335,38	7.737,43	68,26
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	3.108,00	0,00	0,00
Total general	11.212.784,47	10.578.496,30	94,34

Fuente: elaboración propia

Atendiendo a la naturaleza económica de las obligaciones incluidas en los expedientes en los que había existido omisión de fiscalización previa, la categoría en la que se aprobó un mayor importe correspondió a los expedientes de contratación, seguido de los gastos derivados de otros procedimientos, categoría que engloba gastos de naturaleza diversa. Entre ambas concentraron la práctica totalidad del importe.

En los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa no se suspende la tramitación del gasto, sino que, generalmente, el órgano Interventor emite un informe en el que pone de manifiesto las infracciones que, a su juicio, hubiera identificado en caso de que el expediente se hubiera sometido a fiscalización previa. Las incidencias más frecuentes que se advirtieron por parte de los interventores en 2014 se produjeron en relación con expedientes de contratación, siendo las más frecuentes las siguientes:

- Infracciones en relación con la licitación y preparación de expedientes de contratación (23% de los expedientes).
- Irregularidades en la ejecución de los contratos (32% de los expedientes).
- Ausencia de crédito presupuestario en el ejercicio en el que se realizó el gasto (27% de los expedientes).

En el ejercicio 2015 las entidades de la muestra aprobaron un total de 122 expedientes en los que había existido omisión de fiscalización previa, por un importe de 6.514.594,18 euros. Se han analizado 22 de ellos cuyo importe superaba los 50.000 euros, representado el 79% del importe total de los expedientes aprobados por las entidades de la muestra, como se refleja en el siguiente cuadro:

¹⁸ Las características de la información remitida por las entidades locales en relación con los expedientes con omisión de fiscalización previa se traducen en que a cada expediente se puedan asociar varias obligaciones de diferente naturaleza que han sido objeto de aprobación. Por este motivo, el cuadro se presenta sin número de expedientes.

CUADRO 25 Porcentaje de representatividad de la muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015¹⁹

Tipo de gasto	Importe total	Importe muestra	%
Expedientes de contratación	3.457.745,39	2.346.356,76	67,86
Gastos derivados de otros procedimientos	2.928.050,57	2.795.432,90	95,47
Gastos de personal	85.707,54	532,33	0,62
Operaciones de derecho privado	34.139,68	0,00	0,00
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	8.951,00	0,00	0,00
Total general	6.514.594,18	5.142.321,99	78,94

Fuente: elaboración propia

Atendiendo a la naturaleza económica de las obligaciones incluidas en los expedientes en los que había existido omisión de fiscalización previa, la categoría en la que el importe de las obligaciones fue mayor correspondió también a los expedientes de contratación y los gastos derivados de otros procedimientos, que concentraron la práctica totalidad del importe.

En los expedientes de 2015 nuevamente el área de contratación concentró la mayor parte de las infracciones advertidas por los interventores, siendo las infracciones más frecuentes las siguientes:

- Infracciones en relación con la licitación y preparación de expedientes de contratación (55% de los expedientes). En concreto, también se repara de manera reiterada la existencia de gastos de naturaleza contractual ejecutados en relación con contratos expirados o facturas que carecen de cobertura contractual.
- Ausencia de crédito en el ejercicio en el que se realizó el gasto o la imposibilidad de tramitar el gasto por haberse recibido a fin de ejercicio (14% de los expedientes).

II.6. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y ANOMALÍAS DE INGRESOS DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA

En este subapartado se detalla el resultado derivado del análisis del contenido de los acuerdos contrarios a los reparos formulados por los órganos de intervención y de los expedientes con omisión de fiscalización previa de las entidades locales que han sido objeto de un tratamiento individualizado. Además, se exponen las principales anomalías de ingresos comunicadas por los órganos de intervención local. Para cada uno de estos acuerdos o expedientes se han analizado de manera individualizada aquellos que tuvieron un importe superior a 50.000 euros. También, se incluye el resultado relativo al sistema de control interno desarrollado por la entidad local durante los ejercicios 2014 y 2015.

II.6.1. Ayuntamiento de Santander

El Ayuntamiento de Santander remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. En concreto, remitió la información correspondiente a ambos ejercicios el 30 de mayo de 2016, cuando el plazo finalizaba el 15 de octubre de 2015 y el 30 de abril de 2016, para 2014 y 2015, respectivamente.

¹⁹ Las características de la información remitida por las entidades locales en relación con los expedientes con omisión de fiscalización previa se traducen en que a cada expediente se puedan asociar varias obligaciones de diferente naturaleza que han sido objeto de aprobación. Por este motivo, el cuadro se presenta sin número de expedientes.

II.6.1.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad aplicó en los dos ejercicios fiscalizados un sistema de fiscalización previa plena que consistía en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron en el Ayuntamiento actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que exista, por tanto, un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.1.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Santander certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en la entidad en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se originaron, en su totalidad, como consecuencia de la tramitación de expedientes de contratación:

CUADRO 26 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe en €	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	73.286,91	100,00
Total	73.286,91	100,00

Fuente: elaboración propia

Las obligaciones reconocidas con omisión de fiscalización previa estaban integradas en un único expediente que, al superar los 50.000 euros, fue incluido en la muestra de esta fiscalización, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 27 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Importe en €			
	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Irregularidades en la ejecución de los contratos	1	73.286,91	100,00	100,00
Total	1	73.286,91	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

El resultado del análisis de este expediente -*Acondicionamiento de la calle La Montañesa y Río Cubas*- se presenta a continuación:

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 27 de marzo de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para reconocer obligaciones por importe de 73.287 euros, correspondientes a obras adicionales de acondicionamiento de la calle La Montañesa y Río Cubas.

El contrato original fue suscrito el 16 de julio de 2012, por un importe de 157.176 euros, IVA incluido, con un plazo de ejecución de dos meses, siendo la obra recepcionada de conformidad el 29 de noviembre de 2012. Posteriormente, el 13 de mayo de 2013, el Servicio de Obras emitió informe solicitando realizar una obra adicional, justificada técnicamente en la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad de las edificaciones colindantes mediante la construcción de muros de contención ante el riesgo de deslizamiento de tierras, la realización de trabajos en un espacio reducido sin interrupción de los accesos y el restablecimiento de las condiciones de uso de las parcelas. Dichas obras se finalizaron en julio de 2013. Una vez concluida la actuación, el Director de Obra presentó, el 18 de febrero de 2014, una propuesta de liquidación por un importe adicional de 73.287 euros, incluyendo variaciones al proyecto inicialmente aprobado con una cuantía superior al 10%, límite máximo de las modificaciones que pueden introducirse sin previa aprobación de un expediente de modificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 234 del TRLCSP.

Los servicios técnicos municipales, en particular, los jurídicos y de contratación, emitieron informes en los que pusieron de manifiesto deficiencias en la tramitación de estas actuaciones y manifestaron la necesidad de satisfacer la liquidación al contratista al haberse realizado de conformidad la prestación.

La Intervención manifestó que la modificación debió ajustarse en su tramitación procedimental a lo prevenido en el artículo 234.2 del TRLCSP, al representar una cuantía del 47% del contrato. El correspondiente expediente hubiera requerido Acuerdo de Pleno, en virtud de lo dispuesto en el apartado dos de la Disposición Adicional Segunda del TRLCSP.

Anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

II.6.1.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en la Entidad en 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta Entidad certificó que en 2015 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

II.6.2. Diputación Provincial de Albacete

La Diputación Provincial de Albacete remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente al ejercicio 2014, el 4 de abril de 2016, habiendo finalizado el plazo fijado en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015 el 15 de octubre de 2015. La información relativa a 2015 fue presentada dentro del plazo previsto en la citada Instrucción, en concreto, el 4 de abril de 2016.

II.6.2.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

La Diputación Provincial de Albacete aplicó en los dos ejercicios fiscalizados un sistema de fiscalización previa plena consistente en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

En esta entidad no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello significa que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

No obstante tener implantado un sistema de fiscalización previa plena, la comunicación remitida al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de la precitada Instrucción de 30 de junio de 2015, señalaba que la Diputación Provincial de Albacete contaba con un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados. Por su parte, según se ha verificado en las actuaciones fiscalizadoras efectuadas, las Bases de Ejecución del presupuesto de la Diputación, Bases 31.5 y 31.6, preveían el ejercicio de la fiscalización limitada de requisitos básicos para los gastos de personal, previsión que no se estaba aplicando *de facto* en el ejercicio de la función interventora en dicha Diputación.

II.6.2.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de 344 acuerdos de la Diputación Provincial de Albacete contrarios a reparos relativos al ejercicio 2014, por un importe total de 40.133.951 euros. La mayor parte de los referidos acuerdos se produjeron en materia de gastos de personal. En este ejercicio, los acuerdos contrarios a reparos alcanzaron un importe significativo, más del 80% del total de las obligaciones reconocidas de capítulo 1 -49.812.440 euros-.

En el siguiente cuadro se presentan los acuerdos adoptados contrarios al criterio expresado en los reparos del órgano de Intervención:

CUADRO 28 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	332	40.069.597,97	96,51	99,84
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	11	32.130,00	3,20	0,08
Gastos derivados de otros procedimientos	1	32.222,90	0,29	0,08
Total	344	40.133.950,87	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

La totalidad de los acuerdos de la Diputación Provincial de Albacete contrarios a reparos que integraron la muestra correspondiente de esta entidad por superar los 50.000 euros, se refería al área de gastos de personal, principalmente, a la definición de conceptos retributivos no contemplados legalmente; también a la cuantificación de conceptos retributivos; y a la contratación de personal interino:

CUADRO 29 Muestra acuerdos contrarios a reparos²⁰. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el Interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	26	34.178.097,94	78,79	91,46
Deficiencias en la cuantificación de los conceptos retributivos	3	2.747.807,84	9,09	7,35
Incidencias o deficiencias en la contratación de nuevo personal funcionario o laboral	4	443.696,97	12,12	1,19
Total	33	37.369.602,75	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El análisis de los expedientes incluidos en la muestra se detalla a continuación:

Conceptos retributivos no previstos en la normativa estatal incluidos en las nóminas del personal funcionario de la Diputación de Albacete²¹ y percepción de horas extraordinarias

Las nóminas mensuales del personal funcionario de la Diputación Provincial de Albacete han sido aprobadas por la Presidencia levantando el reparo de la Intervención. En total se adoptaron 26 acuerdos relativos a nóminas, retribuciones y de concesión de otros complementos, por un importe de 34.178.098 euros. Las nóminas, como instrumento de ordenación de la satisfacción de retribuciones a los empleados públicos, se elaboran, aprueban y liquidan con periodicidad mensual, por lo que su aprobación suele ser objeto de un acto único, englobando las retribuciones brutas de toda la plantilla en activo, de acuerdo con las circunstancias correspondientes de los mismos. En consecuencia, los importes relativos a los acuerdos contrarios a reparos respondían al importe global de las mismas y así fueron comunicados por el órgano de Intervención en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción de 30 de junio de 2015. No obstante, la cuantía de los conceptos a los que se referían las salvedades

²⁰ El importe indicado por el órgano de Intervención en su comunicación es el que se ha tomado en consideración para elaborar el cuadro, correspondiendo con la cuantía global de las nóminas. Dicho importe no se ha modificado ya que el cuadro se ha elaborado a partir de la información certificada por los órganos de Intervención y comunicada a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

²¹ Expedientes número 194, 205, 225, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 261 y 283, todos ellos de 2014.

contenidas en los reparos de Intervención, aportados en el trámite de alegaciones, han sido incluidos en el texto.

Dichos reparos se motivaron por la inclusión de conceptos retributivos no contemplados en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, norma que se dictó como desarrollo reglamentario, para el ámbito local, de la legislación estatal de función pública²².

En particular, la Diputación de Albacete abonó un concepto salarial de carácter mensual denominado "*nocturnidad, jornadas en sábados, domingos y festivos*", que no está previsto en dicho Real Decreto y que debería formar parte, en su caso, del complemento específico asignado a cada puesto como retribución de la dedicación adicional requerida o la penosidad o dificultad técnica de los puestos correspondientes, o como elemento motivante de la concesión de productividad a estos empleados por su especial compromiso y rendimiento. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Albacete declaró ilegal, mediante sentencia de 16 de junio de 2003, la percepción de este complemento por parte de personal funcionario de la entidad. El importe abonado por este concepto ascendió en 2014 a 2.131.868 euros.

Además de los anteriores conceptos, se abonaron "*horas extraordinarias urgentes*" en cuatro servicios sin que estuvieran justificados debidamente, ya que la normativa interna de la Diputación exigía para su concesión que se acreditara que los trabajos se hubieran realizado bajo una o varias de las circunstancias siguientes: prevención, reparación de siniestros o situaciones urgentes, lo que, de acuerdo con el informe de Intervención, no se cumplía.

También se reparó el abono de indemnizaciones por tareas representativas a los miembros de la Corporación por considerar la Intervención que este concepto tenía naturaleza retributiva, en la medida en que se percibe por ostentar tal condición, sin que pueda acreditarse documentalmente qué actividades representativas concretas generan derecho a indemnización. El importe satisfecho por este concepto en 2014 ascendió a 105.875 euros.

Complemento de productividad

El Decreto de Presidencia de 15 de abril de 2014²³ asignó el complemento de productividad correspondiente al ejercicio 2013, por importe de 868.960 euros. Dicho complemento fue fijado de acuerdo con los criterios resultantes de la negociación colectiva, atendiendo a lo establecido en el Acuerdo Marco –artículo 22- y en el Convenio Colectivo –artículo 32-. La regulación de los incentivos por objetivos, que se contiene en el artículo 85 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, requiere una evaluación objetiva del rendimiento que no se había producido. De acuerdo con el reparo de la Intervención, la definición de los criterios de distribución de la productividad excedía del ámbito objetivo de la negociación colectiva. Por otra parte, el complemento individual asignado debe ser público, circunstancia que no concurrió en el complemento de productividad distribuido por esta entidad en 2014.

Ayuda Social

La Presidencia de la Diputación de Albacete dictó dos Decretos en 2014 concediendo este complemento, el primero el 11 de febrero de 2014 por importe de 939.319²⁴ euros, y, el segundo, el 5 de septiembre de 2014 por importe de 939.528²⁵ euros.

²² En 2014 se encontraba vigente la Ley 7/2007, de 7 de abril, del Estatuto del Empleado Público, hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

²³ Decreto 836/2014, siendo el Informe de Intervención el nº 81 de 2014.

²⁴ Decreto 275/2014 de Presidencia, Expediente 9 de 2014 de Intervención.

²⁵ Decreto 1960/2014 de Presidencia, Expediente 209 de 2014 de Intervención.

El convenio colectivo de la Diputación de Albacete, al igual que el Acuerdo Marco de esta entidad, que rigen las condiciones de trabajo de los empleados, reconocen –artículo 41 del Convenio y 24 del Acuerdo Marco, respectivamente- una prestación económica denominada “*Fondo de ayuda social y formación*”. Este complemento se abona con periodicidad semestral – en febrero y septiembre de cada ejercicio- y su cuantía se define, entre otros parámetros, atendiendo al subgrupo de adscripción del personal funcionario o al grupo del personal laboral. Tal y como se indicaba en el Informe del órgano de Intervención, la definición de esta Ayuda excedió el marco de la negociación colectiva definido en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, habiendo devenido en un concepto retributivo adicional, lo que no se ajusta a la naturaleza de este tipo de ayudas que en ningún caso pueden tener tal carácter²⁶. En este sentido, la acción social puede definirse como un beneficio accesorio de naturaleza no retributiva que se articula a través de la negociación colectiva y que tiene como finalidad la satisfacción de determinadas necesidades personales de los empleados públicos, de manera que puedan trabajar más eficazmente en la estructura administrativa correspondiente o sentirse más integrados en la misma, sin que constituyan o complementen una prestación del sistema de Seguridad Social que les resulte de aplicación.

Por otra parte, el índice de incremento del fondo de ayuda social fijado en el Convenio – actualización anual de las cuantías según el Índice de Precios al Consumo (IPC)- no respetaba lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que preveía que no se incrementasen las retribuciones del personal de las Administraciones Públicas en dicho ejercicio.

Contratación de interinos

En 2014 la Presidencia de la Diputación aprobó cuatro²⁷ Decretos de contratación de personal interino, por un importe total de 2.342.757 euros. Según resulta del reparo de la Intervención no quedó acreditado el carácter imprescindible y urgente de la contratación del referido personal interino –auxiliares de clínica-, establecido como requisito por el artículo 21.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014²⁸.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención de la Diputación Provincial de Albacete certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2008.

²⁷ Expedientes de Intervención núms. 59, 134 240 y 256 de 2014.

²⁸ Artículo 21. Dos párrafo primero “Durante el año 2014 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales”.

II.6.2.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de 357 acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015 en la Diputación Provincial de Albacete, la práctica totalidad de los mismos también en el marco de la tramitación de gastos de personal, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 30 Acuerdos contrarios a reparos²⁹. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	322	23.039.416,87	90,20	98,36
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	6	53.377,88	1,68	0,23
Expedientes de contratación	28	309.518,51	7,84	1,32
Operaciones financieras	1	21.445,56	0,28	0,09
Total	357	23.423.758,82	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

En el ejercicio 2015, los acuerdos contrarios a reparos alcanzaron un importe igualmente significativo, 23.423.759 euros, más del 44% del total de las obligaciones reconocidas de capítulo 1 de 2015 de esta Entidad -52.080.153 euros-, aun cuando el porcentaje resulta inferior que en el ejercicio anterior.

Un total de 24 expedientes comunicados por la Intervención de la Diputación Provincial de Albacete formaron parte de la muestra seleccionada para esta fiscalización al superar el importe de 50.000 euros:

CUADRO 31 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	17	16.670.191,82	70,83	83,95
Deficiencias en la cuantificación de los conceptos retributivos	3	2.791.082,87 ³⁰	12,50	14,06
Incidencias o deficiencias en la contratación de nuevo personal funcionario o laboral	4	395.335,81	16,67	1,99
Total	24	19.856.610,50	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los acuerdos se presenta a continuación:

²⁹ El importe indicado por el órgano de Intervención en su comunicación es el que se ha tomado en consideración para elaborar el cuadro, correspondiendo con la cuantía global de las nóminas. Dicho importe no se ha modificado ya que el cuadro se ha elaborado a partir de la información certificada por los órganos de Intervención y comunicada a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

³⁰ Importe correspondiente a los acuerdos relativos a la productividad y ayuda social indicados por el órgano interventor en la información remitida a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas. Del análisis de la documentación de los acuerdos resulta que esta cuantía fue de 2.777.083 euros.

Conceptos retributivos no previstos en la normativa estatal incluidos en las nóminas del personal funcionario de la Diputación de Albacete y percepción de horas extraordinarias

También en 2015, las nóminas mensuales del personal funcionario de la Diputación fueron aprobadas por la Presidencia levantando el reparo de la Intervención. En total se adoptaron diecisiete acuerdos relativos a nóminas, retribuciones y de concesión de otros complementos, por un importe 16.670.192 euros. Se reitera la observación efectuada en 2014 en relación con el carácter único del acto de aprobación de las nóminas mensuales de retribuciones.

Los reparos tuvieron lugar por iguales conceptos y la motivación de los mismos coincidía con la expresada anteriormente en relación con los de 2014. El importe correspondiente a horas extras, festivos y nocturnidad correspondiente a 2015 ascendió a 2.110.378 euros. En lo que respecta a las gastos de representación de los miembros de la Corporación, dicho concepto, mediante Acuerdo de Pleno de 7 de julio de 2015, fue objeto de extinción, incorporándose de la misma a la retribución de los miembros, siendo 48.125 euros el importe satisfecho en relación con este concepto en los meses de enero a abril de 2015.

Además, en 2015 se adoptaron tres acuerdos³¹, por importe de 449.898 euros, en relación con una modalidad de retribución, el abono de atrasos por el concepto de incidencias para personal funcionario interino y contratados laborales de carácter temporal. Estos acuerdos se refieren tanto a personal de la Diputación como de organismos dependientes de la misma, en particular, de:

- Servicio de Bomberos, Prevención y Extinción de Incendios (SEPEI): 280.764 euros.
- Medio Ambiente: 17.277 euros.
- Hidrogeología: 329 euros.
- San Vicente: 124.740 euros.
- Unidad Media Estancia Psicosocial: 20.590 euros.
- Educación, Cultura, Juventud y Deportes: 6.117 euros.
- Otros: 81 euros.

Estas cantidades eran incentivos por exceso de jornada realizada, horas nocturnas, domingos, sábados y días festivos y trabajados, que no se encontraban entre los conceptos retributivos previstos en el Real Decreto 861/1986 de 25 de abril.

Al personal de guardia del Servicio de Bomberos se le abonó un nuevo concepto retributivo denominado "*Guardia Presencial y Guardia de Localización (Voluntarias)*" creado como consecuencia de una negociación entre los representantes sindicales y un representante de la Corporación en 2013, sin que conste que el mismo fuera aprobado por el Pleno, tal y como hubiera sido preciso, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 9 del Convenio Colectivo y del Acuerdo Marco actualmente en vigor, respectivamente, así como el artículo 90 y siguientes de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Por otra parte, en las nóminas de 2015 también se incluyó otro concepto retributivo denominado "*Incidencias Jefatura*", cuya finalidad era retribuir los turnos que se realizaran en sábados, domingos y horas nocturnas. La justificación del abono de este concepto se efectuaba a través de la presentación de listados informáticos a los que no se acompañaba informe del Servicio de Recursos Humanos en el que se motivara la procedencia de tal abono. El devengo de esos conceptos no se encontraba adecuadamente justificado ya que la definición de los puestos que requieren este plus de dedicación en la RPT ya incluía entre sus características una referencia a la "*penosidad-turnicidad*" de los mismos, por lo que no procedía una compensación adicional o complementaria.

³¹ Expedientes 3176, 3177 y 3178 de 2015.

Complemento de productividad

También en 2015 se formularon reparos por el órgano Interventor de la entidad por iguales conceptos y con la misma motivación que los referidos en 2014³². El complemento de productividad asignado en 2015 al personal funcionario y laboral de la Diputación de Albacete fue de 868.262 euros.

Ayuda Social

Los reparos formulados por el órgano Interventor en relación con la concesión de la Ayuda Social en la Entidad en 2015 coincidían en su objeto y motivación con los referidos en 2014. El importe reconocido³³ con cargo a este concepto ascendió en 2015 a 1.908.821 euros.

Personal interino y temporal

La Presidencia de la Diputación Provincial de Albacete, por medio del Decreto de 24 de marzo de 2015³⁴, acordó ampliar la campaña forestal, incrementando la extensión y alcance de los servicios mediante la incorporación de 21 efectivos de personal fijo discontinuo en el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios para prestar servicios durante el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de 2015, por un importe estimado de 146.664 euros. En la propuesta de acuerdo no constaba el informe preceptivo del servicio de Recursos Humanos, que debía emitirse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 172 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986. El órgano de Intervención puso de manifiesto que el expediente carecía de determinados documentos necesarios para efectuar adecuadamente la fiscalización previa de la propuesta.

Por otra parte, la Diputación, por medio de tres³⁵ Decretos de la Presidencia, aprobó la contratación de personal interino o temporal. El primer Decreto, de 24 de marzo de 2015, decidió la contratación de diecisiete auxiliares de clínica para el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2015, con un importe estimado de 100.657 euros. El segundo, de 26 de mayo de 2015, resolvió el nombramiento como funcionarios de empleo interino a cinco peones camineros adscritos al servicio de carreteras para los meses de abril, mayo y junio de 2015, con un coste estimado de 71.041 euros. El tercero, de 25 de junio de 2015, acordó el nombramiento como funcionarias interinas por acumulación de tareas de trece auxiliares de enfermería en la Residencia San Vicente Paúl durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de septiembre de 2015, con un gasto estimado de 76.973 euros.

Estas contrataciones se realizaron sin atender a lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, que indicaba que durante este ejercicio no se procedería a la contratación de personal temporal ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirían a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideraran prioritarios o que afectaran al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, no efectuándose la necesaria justificación en el mencionado expediente para acreditar el cumplimiento de estos requisitos en las referidas propuestas.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 que no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

³² Decreto 1078/2015, siendo el Informe de Intervención el 81 de 2014.

³³ Decretos 243 y 2283 de 2015 de 12 de febrero y 23 de septiembre de 2015, respectivamente.

³⁴ Decreto 695 de 2014.

³⁵ Decretos 708, 1413, 1756 de 2014.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.3. Ayuntamiento de Albacete

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Albacete remitió la información prevista en el artículo 218.3 TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto, dio cumplimiento a la obligación de remisión de esta información el 5 de mayo de 2016, aun cuando el plazo para la remisión de la información de 2014 finalizaba el 15 de octubre de 2015 y la de 2015 el 30 de abril de 2016.

II.6.3.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado durante los ejercicios 2014 y 2015 una fiscalización previa plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento. No obstante, el Ayuntamiento tenía previsto en el Reglamento de Intervención aprobado por el Pleno de esa entidad en sesión de 10 de mayo de 2007, un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos que no fue objeto de desarrollo por ningún Acuerdo del Pleno ni se llegó a aplicar. El órgano de Intervención del Ayuntamiento, en los envíos realizados en cumplimiento del artículo 218.3 TRLRHL, comunicó de manera incorrecta que se aplicaba una fiscalización previa limitada, habiéndose comprobado en los trabajos de la presente fiscalización que se estaba aplicando una fiscalización previa plena.

No se realizaron en esta entidad actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que el sistema de control interno resultaba insuficiente, no pudiendo comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.3.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron catorce acuerdos contrarios a reparos en el Ayuntamiento de Albacete en 2014, por un importe total de 267.086 euros, correspondiendo dos de ellos al Organismo Autónomo "Instituto Municipal de Deportes". Todos los acuerdos se referían a expedientes de contratación, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 32 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	14	267.086,32	100,00	100,00
Total	14	267.086,32	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Dos de los acuerdos contrarios a reparos registraron un importe superior a 50.000 euros, por lo que se han incluido en la muestra de esta fiscalización, uno de ellos del Instituto Municipal de Deportes:

CUADRO 33 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la ejecución presupuestaria	2	123.566,92	100,00	100,00
Total	2	123.566,92	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis de los dos expedientes incluidos en la muestra han sido los siguientes:

Campaña de desratización, desinfección, desinsectación y legionela del año 2012³⁶

El Pleno del Ayuntamiento de Albacete, en sesión de 27 de febrero de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por 56.303 euros para aplicar a presupuesto la liquidación correspondiente al ejercicio 2012 de la Campaña de desratización, desinfección, desinsectación y legionela. Esta actuación se realizó por la Diputación Provincial de Albacete en ejecución de un Convenio al que el Ayuntamiento se adhirió en el año 1999, y cuya liquidación se efectúa a favor de la Diputación cada año.

La Intervención informó que el gasto de ejercicio 2012 se ejecutó sin crédito en el presupuesto, motivándose el expediente extrajudicial de crédito en evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

Este expediente tenía su causa en la ejecución de gastos con omisión de trámites esenciales, por lo que no pudo ejercerse la fiscalización previa en los términos establecidos en el TRLRHL. Por este motivo, debió ser considerado como un expediente tramitado al margen del procedimiento legalmente establecido y con omisión de la fiscalización previa. Sin embargo, el órgano de Intervención del Ayuntamiento lo calificó de manera incorrecta como un acuerdo adoptado en contra de un reparo formulado en el ejercicio de la fiscalización previa.

Servicio de limpieza, control y mantenimiento de las instalaciones deportivas³⁷

El Pleno del Ayuntamiento de Albacete, en sesión de 29 de mayo de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto de 2014 del Instituto Municipal de Deportes una factura expedida en el mes de diciembre de 2013 por la

³⁶ Expediente número 105/2014.

³⁷ Expediente IMD 1 de 2014.

prestación del servicio de limpieza, control y mantenimiento de las instalaciones deportivas, por importe de 67.264 euros.

En el Informe de Intervención se puso de manifiesto que existía crédito en 2013, aunque la factura fue recibida y conformada con retraso en marzo de 2014, impidiendo la fiscalización previa de los actos que dieron lugar al reconocimiento de la obligación derivada de tales prestaciones.

El expediente, al igual que el anterior, tenía su causa en la ejecución de gastos con omisión de trámites esenciales, por lo que, al no haberse podido ejercer la fiscalización previa debió ser considerado como un expediente tramitado al margen del procedimiento legalmente establecido y con omisión de la fiscalización previa.

En relación con la utilización para este gasto de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, debe indicarse que su factura tuvo entrada en el ejercicio 2013 pero no recibió la conformidad hasta 2014, siendo en este ejercicio cuando se dieron las condiciones para reconocer la obligación, por lo que no procedía instrumentar un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito ya que la regla del servicio hecho se cumplió en 2014. En este caso la entidad debió analizar si disponía de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio en curso para financiar el reconocimiento de la obligación, o tramitar un expediente de modificación de crédito, sea una incorporación en los términos previstos en los artículos 176.2 b) y 182.1 del TRLRHL, o cualquier otro tipo de modificación presupuestaria.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías relevantes en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.3.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron un total de 58 acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015 en el Ayuntamiento de Albacete, por un importe total de 7.376.264 euros, cuantía que suponía que el 5% del total de obligaciones reconocidas en el presupuesto de 2015 se acordaron con reparos del órgano de Intervención. Dos de ellos se adoptaron en relación con expedientes del Organismo Autónomo Instituto Municipal de Deportes por importe conjunto de 24.131 euros. Tal y como se muestra en el cuadro siguiente, el 98% de los mismos tuvieron su origen en expedientes de contratación:

CUADRO 34 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	57	7.376.167,73	98,28	100,00
Gastos derivados de otros procedimientos	1	96,75	1,72	0,00
Total	58	7.376.264,48	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Trece de los acuerdos contrarios a reparos registraron un importe superior a 50.000 euros, todos ellos correspondientes a la entidad principal, por lo que se han incluido en la muestra de esta fiscalización:

CUADRO 35 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el Interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	13	7.247.798,59	100,00	100,00
Total	13	7.247.798,59	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis de los acuerdos incluidos en la muestra han sido los siguientes:

Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos

La Junta de Gobierno Local, mediante acuerdos de 17 de septiembre, 25 de noviembre y 30 de diciembre de 2015, aprobó y convalidó facturas por la prestación del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre por un importe total de 4.320.864 euros.

El contrato de gestión de los servicios de limpieza viaria y de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos se formalizó el 28 de febrero de 1994, habiendo expirado su vigencia, prórroga incluida, el 27 de febrero de 2014.

Los servicios municipales, habida cuenta del carácter esencial del servicio citado de acuerdo con el artículo 26.1 a) de la Ley LRBR, promovieron la continuidad de su prestación, en la medida en que el expediente de contratación para el nuevo contrato se encontraba en tramitación. Dicha propuesta fue estimada por la Junta de Gobierno Local, que adoptó acuerdo de lo que denominaron prórroga forzosa del contrato, en sesión de 13 de febrero de 2014, en tanto no se formalizase el nuevo contrato.

En relación con estas propuestas, la Intervención informó que el servicio se prestó una vez finalizado el plazo máximo fijado en el contrato formalizado, al no haberse adjudicado el nuevo contrato, por lo que el gasto no se tramitó de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, incumpliendo, entre otros, los artículos 28, 32 y 109 del TRLCSP.

El contrato actualmente en vigor, y que se encontraba en tramitación en el periodo fiscalizado, sufrió diversas eventualidades en este proceso, por lo que se dilató en el tiempo. En efecto, dicho expediente, aunque se inició el 26 de marzo de 2012, se adjudicó por Resolución de 11 de enero de 2016, casi cuatro años después, habiéndose formalizado el 2 de mayo de 2016. En el

plazo transcurrido entre el inicio del expediente y su formalización, fue objeto de un recurso ante el Tribunal Central de Contratación, por lo que se retrasó la publicidad de la licitación al 19 de agosto de 2014. Posteriormente, se celebraron varias reuniones de la mesa de contratación para valorar las propuestas técnicas y económicas, en los meses de septiembre y diciembre de 2014, y en julio, septiembre y noviembre de 2015, se volvió a reunir la mesa tras la presentación de alegaciones por las empresas involucradas en el proceso de licitación.

Conservación y mantenimiento de zonas verdes

La Junta de Gobierno Local³⁸ adoptó acuerdos de 5 de noviembre de 2015 y 30 de diciembre de 2015, por un total de 1.903.567 euros, para reconocer obligaciones relativas al servicio de conservación, mantenimiento y mejora de zonas verdes y de espacios naturales del municipio de Albacete, correspondientes a los meses de agosto a noviembre de 2015, ambos inclusive. El contrato se formalizó el 7 de marzo de 2005, expirando las prórrogas el 31 de enero de 2015. Desde esta fecha hasta el 31 de julio del mismo año se prestó el servicio amparado por una figura jurídica denominada “prórroga forzosa” en el informe del Servicio municipal de Contratación y Compras que acompañaba la motivación de los Acuerdos de la Junta de Gobierno. En el citado informe se hacía referencia al artículo 128.1.1ª del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales de 1955, según el cual, por necesidades del servicio, la Administración podía instar al contratista a continuar prestándolo una vez hubiera expirado su vigencia. El Informe del Servicio de Contratación sostenía, a su vez, que la condición de servicio esencial para la comunidad facultaba al Ayuntamiento para requerir al contratista a continuar con la prestación del mismo, máxime en este tipo de contratos de gestión de servicio público, en los que existía una gran complejidad en la preparación de la licitación, por lo que no podían imponerse los principios de publicidad y concurrencia al de la necesidad de continuidad del servicio. Señalaba también que se cumplían los requisitos para evitar el enriquecimiento injusto.

La Intervención indicó en sus informes que el servicio había sido prestado una vez finalizado el plazo máximo fijado en el contrato formalizado sin que se hubiera iniciado la licitación de la adjudicación del nuevo contrato, por lo que el gasto no se tramitaba de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, incumpliendo los artículos 28, 32 y 109 del TRLCSP.

En relación con esta cuestión, ha de indicarse que la llamada “prórroga forzosa” venía regulada en el artículo 59 del Reglamento de contratación de las corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en el que se preveía que los contratos referentes a servicios que tuvieran por objeto atender necesidades permanentes podían ser prorrogados en su término final por la Corporación, obligatoriamente para el contratista, extendiéndose hasta que el nuevo contratista se hiciera cargo del servicio, hasta un máximo de seis meses. Sin embargo, este Reglamento fue derogado por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, sin que ninguna norma contenga previsión similar a la contenida en el referido Reglamento.

Por otra parte, ha de señalarse que el artículo 128.1.1ª del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, al que se hace mención en el informe del servicio municipal anteriormente mencionado, no regula las llamadas prórrogas forzosas ni ampara su utilización; dicho artículo se refiere a la obligación del concesionario a prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación, entendiéndose que esa obligación es solo exigible mientras esté vigente el correspondiente contrato, no así cuando haya expirado su plazo de ejecución.

Para evitar la ejecución de prestaciones al margen de cobertura contractual, procedería haber iniciado la tramitación de un expediente contractual con la antelación suficiente.

Asimismo, debe añadirse que la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, suprimió las prórrogas

³⁸ Expedientes 302, 344 y 507 de 2015.

tácitas de los contratos, conteniéndose dicha prohibición en el artículo 67.1 del TRLCAP, disposición aplicable al contrato analizado, según el cual las prórrogas deben ser expresas sin que puedan realizarse por consentimiento tácito de las partes.

Empresa contratista de los servicios de limpieza y conserjería de centros socioculturales y repostería de los clubs de jubilados y otras dependencias

La Junta de Gobierno Local³⁹ adoptó diversos acuerdos para reconocer obligaciones en relación con la prestación del servicio de limpieza y conserjería de centros socioculturales y repostería de los clubs de jubilados y otras dependencias, correspondiente a los meses de julio a noviembre de 2015, por un importe total de 432.632 euros. Los referidos acuerdos tenían fecha de 19 y 25 de noviembre, para las prestaciones de julio a octubre de 2015, y 16 de enero de 2016 para las de noviembre de 2015⁴⁰.

Dichas facturas fueron reparadas por el órgano de Intervención al haberse ejecutado la prestación una vez finalizado el plazo máximo fijado en el contrato, formalizado originariamente en 2012, sin tramitar las prórrogas correspondientes, por lo que la facturación por el servicio carecía de cobertura contractual, no ajustándose, entre otros, a los citados artículos 28, 32 y 109 del TRLCSP.

El Tribunal de Cuentas ya fiscalizó estos expedientes de contratación, cuyos resultados se recogen en el “Informe de Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2012” aprobado por el Pleno de la Institución de 27 de marzo de 2015. En este Informe se señaló respecto del contrato de servicios de limpieza y conserjería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social, formalizado por el Ayuntamiento de Albacete el 8 de mayo de 2012, que una vez transcurrido el plazo de dos años estipulado en el contrato, se continuó prestando y pagando el servicio sin tramitar el preceptivo expediente para la prórroga del mismo, habiendo constancia de pagos de seis facturas por servicios prestados entre mayo y octubre de 2014 fuera del referido plazo contractual, por un importe total de 519.158 euros.

Atendiendo a las recomendaciones formuladas en dicho Informe de Fiscalización, el Ayuntamiento licitó un contrato para limpieza de los centros socioculturales y otro para el resto de prestaciones. Dicho contrato de limpieza fue adjudicado por Resolución de Alcaldía de 25 de febrero de 2016 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 15 de diciembre de 2015. El contrato del resto de prestaciones fue adjudicado el 5 de febrero 2016.

Empresa contratista de los servicios de limpieza de los colegios públicos

La Junta de Gobierno Local adoptó tres acuerdos⁴¹, dos de ellos el 10 de diciembre y el tercero el 30 de diciembre de 2015, para convalidar gastos y reconocer obligaciones correspondientes a la facturación de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015 de los servicios de limpieza de los colegios públicos del municipio de Albacete por un total de 590.736 euros. Estos acuerdos se adoptaron con el fin de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración y la interrupción de la prestación de los servicios.

Los reparos interpuestos por el órgano de Intervención eran coincidentes con los de los expedientes anteriores, al haberse ejecutado el servicio una vez finalizado el plazo máximo fijado en el contrato formalizado, incluidas prórrogas, por lo que la facturación carecía de cobertura contractual.

³⁹ Expedientes 325, 400, 400 bis y 510, todos ellos de 2015.

⁴⁰ El Acuerdo de la Junta de Gobierno fue adoptado en el año 2016, aunque el Informe de la Intervención fue emitido en 2015, por lo que debió ser remitido en la Plataforma de Rendición de Cuentas como un acuerdo del ejercicio 2016.

⁴¹ Expedientes 401, 406 y 511, todos ellos de 2015.

La Concejalía que proponía el gasto interpretó que la empresa que prestaba el servicio estaba obligada a continuar efectuando dicha prestación después de la finalización de la última prórroga -julio de 2015-, en tanto no se adjudicase un nuevo contrato y, una vez ejecutada dicha prestación, resultaba procedente abonar las facturas para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

En relación con la tramitación del nuevo contrato, el anuncio de licitación se publicó en el BOE de 28 de septiembre de 2015, adjudicándose a la misma empresa que venía prestando el servicio, mediante Decreto de Alcaldía de 23 de febrero de 2017. Resultaría conveniente que los expedientes de contratación se tramitaran con una antelación mayor, previendo posibles incidencias en el curso de la tramitación.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes de omisión de fiscalización en el ejercicio 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.4. Ayuntamiento de Almansa (Albacete)

El Ayuntamiento de Almansa remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2014, el 21 de octubre de 2015, esto es, fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de ese año. La comunicación relativa al ejercicio 2015 también fue presentada fuera del plazo previsto en la mencionada Instrucción, en concreto, el 7 de julio de 2016, habiendo finalizado el mismo el 30 de abril de 2016.

II.6.4.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en 2014 en el que no se comprobaba la competencia del órgano gestor del gasto. Tampoco tenía un Acuerdo aprobado por el Pleno en el que se desarrollaran los extremos adicionales de cada tipo de expediente que debían ser objeto de comprobación por la Intervención, lo que no respetaba lo establecido en el propio artículo 219.2 del TRLRHL, ya que tales extremos deben estar definidos con carácter previo a su comprobación, adaptándose a las características y regulación de cada tipo de expediente (contratos, subvenciones, nóminas, entre otros). Al no concretarse estos extremos, se producía una indefinición sobre el desarrollo de la fiscalización limitada previa, lo que no otorgaba una mínima seguridad al órgano gestor y al órgano de Intervención sobre los extremos cuya infracción puede derivar en reparos suspensivos e impide estandarizar y armonizar los criterios que se mantienen en la tramitación de los expedientes. Por tanto, esta regulación no reunía las condiciones precisas para la revisión de los requisitos básicos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de la fiscalización previa.

Sin embargo, en 2015, la entidad modificó su sistema de fiscalización previa, implantando una fiscalización previa plena, de tal forma que la Intervención comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento

En el Ayuntamiento de Almansa se desarrollaron actuaciones de control financiero en los dos ejercicios fiscalizados, emitiéndose catorce informes en 2014 y quince en 2015, respectivamente.

II.6.4.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de catorce acuerdos de 2014 contrarios a reparos, por un importe total de 7.222.633 euros, el 29% de las obligaciones reconocidas de 2014, correspondiendo, en su mayor parte, a gastos de personal -86% de los mismos-:

CUADRO 36 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	12	7.169.562,99	85,71	99,27
Expedientes de contratación	2	53.069,67	14,29	0,73
Total	14	7.222.632,66	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los acuerdos contrarios a reparos analizados en la muestra por superar el importe de 50.000 euros, correspondían a todas las nóminas mensuales del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento, por un importe total de 7.169.563⁴² euros:

CUADRO 37 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014⁴³

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	12	7.169.562,99	100,00	100,00
Total	12	7.169.562,99	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los acuerdos analizados en la muestra de la fiscalización fueron objeto de reparos⁴⁴ interpuestos sistemáticamente a las nóminas del mes por parte de la Intervención, por las siguientes causas:

Conceptos retributivos de nocturnidad, festividad y penosidad

En la nómina mensual se incluyeron conceptos retributivos relativos a nocturnidad, trabajo en días festivos y penosidad que no se encontraban previstos en el Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, que regula el régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Local, y que además deberían formar parte, en su caso, del complemento específico del puesto establecido en la RPT. En particular, se realizaron abonos de complemento de nocturnidad al personal

⁴² El importe se corresponde con la suma de las obligaciones reconocidas de las doce nóminas mensuales no desglosándose ni detallándose el importe parcial de los conceptos reparados, entendiendo el acto de aprobación de la nómina como un acto único. No obstante, en el trámite de alegaciones la entidad cuantificó el importe abonado en relación con cada uno de los conceptos, a lo que se aludirá posteriormente.

⁴³ En estos cuadros consta el importe comunicado por el órgano de Intervención en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL, que no ha sido objeto de modificación.

⁴⁴ Decretos e Informes de intervención número 173, 416, 666, 912, 1157, 1406, 1676, 1895, 2189, 2517, 2704, y 2915, todos ellos de 2014.

funcionario de la Policía Local; de nocturnidad, penosidad y compensación de festivos al personal del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos; y de compensación de festivos en el Servicio de Deportes. De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento en el trámite de alegaciones, se abonaron 9.839 euros y 11.604 euros en 2014, en concepto de nocturnidad y festividad, respectivamente. Del importe satisfecho en concepto de festividades, 773 euros se referían al único efectivo de personal funcionario del servicio de recogida de residuos sólidos.

En reiteradas ocasiones los Tribunales anularon los acuerdos del Ayuntamiento en relación con este tipo de asignaciones retributivas. En el informe de fiscalización previa que se emitió como consecuencia de la propuesta de la nómina de agosto se hizo constar que, transcurrido el plazo legal para ejecutar la sentencia, el Pleno municipal no había dado cumplimiento a la misma.

Horas extraordinarias

No existían medidas de control adecuadas que permitieran controlar si el personal laboral realizó un número de horas extraordinarias que superara el tope máximo de 80 horas anuales por trabajador previsto en el apartado 2 del artículo 35 del Real Decreto Legislativo 1/1995/45, que regula el Estatuto de los Trabajadores.

Productividad

La asignación de productividad efectuada al personal de algunos servicios incumplía las Bases de Ejecución del Presupuesto por cuanto no se especificaban los motivos por los cuales se abonaban dichas cantidades, ni tampoco se detallaba la consecución de los resultados u objetivos asignados a cada Servicio que justificara su abono. El importe que se pagó en 2014 en relación con la productividad ascendió a 291.087 euros, de acuerdo con la documentación facilitada por la entidad en el trámite de alegaciones.

Expedientes con omisión de fiscalización previa.

La Intervención del Ayuntamiento de Almansa certificó que no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa en el ejercicio 2014.

Principales anomalías de ingresos.

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no existieron anomalías en la gestión de ingresos en 2014.

II.6.4.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado al Tribunal de Cuentas un total de quince acuerdos del Ayuntamiento de Almansa contrarios a reparos, por un importe total de 6.960.999 euros, el 34% de las obligaciones reconocidas de 2015, la mayor parte de ellos en materia de gastos de personal, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

⁴⁵ Referencia legislativa que, a partir del 24 de octubre de 2015, hay que entender efectuada al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

CUADRO 38 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	12	6.947.282,53	80,00	99,80
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	3	13.716,02	20,00	0,20
Total	15	6.960.998,55	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

En este ejercicio, al igual que en 2014, los doce acuerdos contrarios a reparos adoptados en el Ayuntamiento e incluidos en la muestra por superar el importe de 50.000 euros, correspondían a todas las nóminas mensuales del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento, por un importe total de 6.947.283⁴⁶ euros, ya que en 2015 también se interpusieron sistemáticamente reparos⁴⁷ por parte de la Intervención a cada una de ellas.

CUADRO 39 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015⁴⁸

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	12	6.947.282,53	100,00	100,00
Total	12	6.947.282,53	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los motivos de los reparos⁴⁹ interpuestos por parte de la Intervención coincidieron sustancialmente con los del ejercicio anterior: conceptos retributivos de nocturnidad, festividad y penosidad, horas extraordinarias y productividad.

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento en el trámite de alegaciones, se abonaron 65.140 euros y 13.925 euros, en 2015, en concepto de nocturnidad y festividad, respectivamente. Del importe satisfecho en concepto de festividades, 885 euros se referían al único efectivo de personal funcionario del servicio de recogida de residuos sólidos. En relación con el complemento de productividad, se abonó un total de 292.947 euros en 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa en el ejercicio 2015.

⁴⁶ El importe corresponde con la suma de las obligaciones reconocidas de las doce nóminas mensuales, ya que no se desglosa ni detalla el importe parcial de los conceptos reparados, entendiéndose el acto de aprobación de la nómina como un acto único. No obstante, en el trámite de alegaciones la entidad cuantificó el importe abonado en relación con cada uno de los conceptos, a lo que se aludirá posteriormente.

⁴⁷ Decretos e Informes de intervención número 55, 454, 696, 986, 1162, 1416, 1698, 1886, 2056, 2349, 2716 y 2996, todos ellos de 2015.

⁴⁸ En estos cuadros consta el importe comunicado por el órgano de Intervención en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL, que no ha sido objeto de modificación.

⁴⁹ Decretos e Informes de intervención número 55, 454, 696, 986, 1162, 1416, 1698, 1886, 2056, 2349, 2716 y 2996, todos ellos de 2015.

Principales anomalías de ingresos

La Intervención de la entidad certificó que no existieron anomalías en la gestión de ingresos en 2015.

II.6.5. Ayuntamiento de Hellín (Albacete)

El Ayuntamiento de Hellín remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 el 3 de octubre de 2016. En consecuencia, la remisión relativa a 2014 tuvo lugar fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015, y la correspondiente a 2015 dentro del plazo previsto en aquélla.

II.6.5.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Este Ayuntamiento contaba con un sistema de fiscalización previa plena en ambos ejercicios fiscalizados, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció en esta entidad una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que exista control posterior ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.5.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de 49 acuerdos de 2014 contrarios a reparos, por un importe de 4.770.907 euros, el 26% de las obligaciones reconocidas del ejercicio, habiéndose adoptado en su mayoría - 99% de los mismos- en relación con órdenes de pago:

CUADRO 40 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	54.676,32	2,04	1,15
Órdenes de pago	46	4.707.461,71	93,88	98,67
Expedientes de contratación	1	2.520,00	2,04	0,05
Gastos derivados procedimientos de ejecución del presupuestos de gastos	1	6.248,73	2,04	0,13
Total	49	4.770.906,76	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Diecisiete acuerdos contrarios a reparos adoptados en el Ayuntamiento de Hellín fueron incluidos en la muestra por superar el importe de 50.000 euros, correspondiendo en su mayor parte a

órdenes de pago que se propusieron por la Concejalía de Economía, Cuentas, Obras y Servicios al Alcalde-Presidente, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 41 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Incumplimiento de la prelación de pagos por operaciones distintas a las de endeudamiento	16	4.471.786,23	94,12	98,79
Incidencias en la contratación de personal derivadas de deficiencias en los planes de empleo	1	54.676,32	5,88	1,21
Total	17	4.526.462,55	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Los resultados del análisis de los expedientes contrarios a reparos de la muestra son los siguientes:

Infracciones en la prelación en las órdenes de pago

En el ejercicio 2014 el Alcalde-Presidente dictó un total de dieciséis decretos, por un importe total de 4.471.786 euros, levantado los correspondientes reparos de la Intervención. En todos los reparos se señaló que, de acuerdo con el artículo 187 del TRLRHL, existían obligaciones reconocidas que precedían en el orden de prelación de pago a las propuestas por el Concejal de Economía, entendiéndose por tanto que, en la ordenación de dichos pagos, no se respetaba la prelación prevista en la Ley y en el Plan de Disposición de Fondos. Sin embargo, en dichos reparos no se especificaba qué obligaciones reconocidas debían atenderse con anterioridad a las que proponía el Concejal en cada caso. En los reparos tampoco se aludía a la prioridad absoluta de que gozan los pagos correspondientes al reembolso de operaciones de deuda, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución y 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), por delante incluso de los gastos de personal y de las obligaciones de ejercicios cerrados mencionadas en el artículo 187 del TRLRHL.

Contratación de personal interino

El Ayuntamiento, mediante Decreto de Alcaldía de 2 de junio de 2014, aprobó la prórroga de la parte del Plan de Empleo del municipio no cofinanciada por la Diputación Provincial de Albacete, por importe de 54.496 euros, asumiendo el criterio del Departamento de Recursos Humanos, pese a que el Interventor advirtió que la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, no autorizaba la contratación de personal temporal salvo casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, extremos que no se encontraban suficientemente acreditados. A su vez, se indicó que dicha contratación no era acorde con los compromisos adquiridos en el Plan de Ajuste de 28 de marzo de 2012, que permitía la contratación temporal en casos de urgente necesidad en el marco de prestación de servicios esenciales. Además, la Intervención incluyó un motivo adicional para fundamentar el reparo, la falta de competencia del municipio, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en materia de políticas de empleo. El ejercicio de dichas competencias hubiera requerido la solicitud de informe favorable de la comunidad autónoma y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en los términos previstos en el artículo 7 de la mencionada Ley.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa en el ejercicio 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no existieron anomalías en la gestión de ingresos en 2014.

II.6.5.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de 56 acuerdos adoptados en 2015 contrarios al criterio del Interventor, por un importe total de 6.908.896 euros. Estos acuerdos representaban un 36% de las obligaciones reconocidas de 2015. El principal origen de los mismos fue la aprobación de órdenes de pago -84% de los acuerdos y el 99% del importe-, en los que, igualmente, se indicaba que se incurría en una infracción en el orden de prelación de pagos:

CUADRO 42 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	12.000,00	1,79	0,17
Órdenes de pago	47	6.853.119,99	83,93	99,19
Expedientes de contratación	8	43.776,36	14,28	0,64
Total	56	6.908.896,35	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

La totalidad de los acuerdos de 2015 contrarios a los reparos del Interventor que formaron parte de la muestra se referían al incumplimiento del orden de prelación de pagos. En particular, un total de dieciocho decretos, por un importe total de 6.556.637 euros, superaron los 50.000 euros:

CUADRO 43 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Incumplimiento de la prelación de pagos por operaciones distintas a las de endeudamiento	18	6.556.637,42	100,00	100,00
Total	18	6.556.637,42	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis de los expedientes contrarios a reparos de la muestra son los siguientes:

Infracciones en la prelación de pagos en las órdenes de pago

En el ejercicio 2015 el Alcalde-Presidente dictó un total de dieciocho decretos, por un importe total de 6.556.637 euros, levantado los correspondientes reparos de la Intervención, cuya motivación era la misma que la argumentada en los acuerdos analizados de 2014. En dichos reparos tampoco se especificó qué obligaciones reconocidas debían atenderse con anterioridad a las propuestas en cada caso. Tampoco se aludía a la prioridad absoluta de que gozan los pagos correspondientes al reembolso de operaciones de deuda.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Hellín certificó que no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa en el ejercicio 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que no existieron anomalías en la gestión de ingresos en 2015.

II.6.6. Diputación Provincial de Ciudad Real

La Diputación Provincial de Ciudad Real remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente al ejercicio 2014, el 25 de abril de 2016, habiendo finalizado el plazo el 15 de octubre de 2015 de acuerdo con la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. La información relativa a 2015 fue presentada dentro del plazo previsto en la citada Instrucción, en concreto, el 18 de abril de 2016.

II.6.6.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta Diputación Provincial aplicó en los dos ejercicios fiscalizados un sistema de fiscalización previa plena que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento, incluso en lo que se refiere a los contratos menores

En esta entidad no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implicaba que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.6.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

En el siguiente cuadro se presenta el único acuerdo contrario a reparo comunicado por la Diputación Provincial de Ciudad Real en 2014 y que, por su importe, formó parte de la muestra analizada en esta fiscalización. Dicho reparo se formuló en un expediente en materia de subvenciones. El acuerdo suponía un 5% de las obligaciones reconocidas de 2014:

CUADRO 44 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	1	5.000.000,00	100,00	100,00
Total	1	5.000.000,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El análisis del acuerdo contrario a reparo adoptado en 2014 que formó parte de la muestra se incluye a continuación:

CUADRO 45 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en normativa habilitante para conceder las subvenciones	1	5.000.000,00	100,00	100,00
Total	1	5.000.000,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Plan de Empleo para el año 2014

La Diputación Provincial de Ciudad Real aprobó, mediante el Decreto de Presidencia número 2549/2014, el 18 de marzo de 2014, el Plan de Empleo para dicho ejercicio, con una dotación presupuestaria de 5 millones de euros, destinado a colaborar con los Ayuntamientos para realizar obras o servicios de interés local que contribuyan al desarrollo económico y social de los municipios y sus vecinos, mediante la contratación de personas en situación de desempleo. El Acuerdo se adoptó sin atender al reparo de la Intervención, en el que se indicaba que no se habían recibido los dos informes de la entidad preceptivos necesarios para poder ejercer competencias en materias distintas de las propias o de las delegadas expresamente.

Debe tenerse en cuenta que, las competencias en materia de empleo, tras la reforma introducida por la LRSAL, no están atribuidas a las entidades locales como competencia propia. Tampoco existía un acuerdo o convenio suscrito entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Diputación Provincial por el que se delegara la referida competencia en ésta. Por tanto, en cumplimiento del artículo 7 de la LRBRL, para que las entidades locales puedan desarrollar actuaciones en materias en las que no tengan competencia propia o delegada se debe recabar un informe preceptivo y vinculante del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –que ejerce la tutela financiera en esta Comunidad Autónoma-, en el que se concluya que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad, así como de la Administración competente –en este caso, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-, en el que se acredite la inexistencia de duplicidad en el ejercicio de las competencias. En relación con la aprobación del Plan de Empleo, el Informe del Ministerio fue emitido el 9 de abril de 2014, con entrada en el registro el 14 de abril de 2014, esto es, con carácter posterior a la adopción del Acuerdo por parte del Presidente de la Diputación; por su parte, el informe de la Consejería de la Junta de Comunidades se formuló el 12 de marzo de 2014, aun cuando tuvo entrada en el registro el 19 de marzo de 2014, por tanto, también tras la aprobación del Decreto de la Presidencia. En cualquier caso, la concesión de las subvenciones correspondientes a este Plan de Empleo se efectuó mediante sendos Decretos, de 29 de abril y 13 de mayo, una vez recibidos los informes favorables del Ministerio y la Junta de Comunidades.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en el ejercicio 2014 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la Diputación certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.6.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

En 2015 la Intervención de la Diputación Provincial de Ciudad Real certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en el ejercicio 2015 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la Diputación certificó que tampoco se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.7. Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real)

El Ayuntamiento de Alcázar de San Juan remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

II.6.7.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Este Ayuntamiento aplicó en los dos ejercicios fiscalizados un sistema de fiscalización previa plena que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de verificaciones en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implicaba que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.7.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

En este Ayuntamiento se adoptaron un total de 184 acuerdos contrarios a reparos por un importe total de 2.626.385 euros en 2014, un 8% de las obligaciones reconocidas de 2014. La mayor parte de los mismos –un 78%- correspondió a la tipología de “gastos derivados de otros procedimientos”:

CUADRO 46 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	37	1.006.758,37	20,11	38,33
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	2	172.261,76	1,09	6,56
Gastos derivados de otros procedimientos	144	1.445.656,42	78,26	55,04
Operaciones de derecho privado	1	1.708,55	0,54	0,07
Total	184	2.626.385,10	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Esta entidad comunicó quince expedientes de más de 50.000 euros, por un importe total de 2.033.351 euros, correspondientes al ejercicio 2014, lo que suponía el 77% del importe total de los acuerdos contrarios reparos del ejercicio 2014. Todos estos expedientes se incluyeron, por su cuantía, en la muestra de la fiscalización. La naturaleza de las incidencias puestas de manifiesto en los informes de fiscalización previa de los referidos expedientes se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO 47 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Irregularidades en la ejecución de contratos	12	1.726.024,18	80,02	84,89
Deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones	1	162.261,76	6,66	7,98
Falta de trámites presupuestarios necesarios para ejecutar la sentencia	1	79.564,40	6,66	3,91
Deficiencias en transferencias a entes dependientes	1	65.500,00	6,66	3,22
Total	15	2.033.350,34	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

El 80% de los acuerdos contrarios a reparos analizados, que constituyen el 85% del importe total de los acuerdos de la muestra, correspondieron a posibles incidencias en la ejecución de los contratos, siendo dichas irregularidades las siguientes:

Empresa Mixta para la gestión del abastecimiento de agua⁵⁰

Cinco expedientes⁵¹ por un importe total de 689.225 euros, fueron facturados por la Empresa Mixta por trabajos de canalización y evacuación de aguas, energía eléctrica, instalación fibra óptica, trabajos de alcantarillado y mantenimiento de edificios municipales. Tres de ellos se ejecutaron sin que existiera crédito en el momento de su realización, por lo que no deberían haberse llevado a cabo hasta dotar de crédito suficiente las partidas presupuestarias correspondientes. En cuatro expedientes se presentó la factura directamente en Intervención sin seguirse la tramitación del procedimiento establecido y con omisión de fiscalización previa en las fases anteriores de tramitación.

Prestación del servicio de atención domiciliaria

El Ayuntamiento acordó la realización de gastos mediante la aprobación de siete facturas expedidas en el marco de la prestación del servicio de atención domiciliaria, por importe de 346.568 euros, correspondientes a prestaciones efectuadas con carácter posterior a la finalización del contrato, que se produjo el 31 de diciembre de 2012. El órgano interventor puso de manifiesto que esta infracción suponía la ejecución de gastos por la prestación de servicios sin cobertura por contrato administrativo, y que podía existir fraccionamiento en el objeto del contrato.

Transferencia al Organismo Autónomo Patronato de Deportes

Esta entidad realizó una transferencia de 65.500 euros a su Organismo Autónomo dependiente Patronato de Deportes mediante la instrumentación de un pago no presupuestario, sin que dicha operación se hubiese fiscalizado en ninguna fase anterior a la orden de pago. Dicha transferencia no debió instrumentarse como un pago no presupuestario, sino que se debió haber realizado como un gasto de capítulo 4, para el cual no había crédito suficiente. En esta situación, la operación debería haberse realizado cuando se hubieran obtenido los recursos suficientes para dotar de crédito a este capítulo presupuestario.

Ejecución de sentencia a favor de la Confederación Hidrográfica del Guadiana

Se efectuó un pago de 79.564 euros a favor de la Confederación Hidrográfica del Guadiana sin crédito suficiente en la partida a la que correspondía aplicar la ejecución de la sentencia que motivaba el pago. La adecuada ejecución de este pago hubiera requerido la obtención de nuevas fuentes de financiación que permitieran dotar de crédito presupuestario a la partida correspondiente con carácter anterior al pago. En este sentido, como ya se concluyó en el "Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario, ejercicio 2013", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de julio de 2016, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), otorga el carácter de ampliables a los créditos necesarios para atender los pagos de obligaciones por sentencias judiciales firmes, por lo que debió haberse efectuado la preceptiva modificación presupuestaria con carácter previa al pago. En este sentido, de acuerdo con la documentación aportada en el trámite de alegaciones, la dotación de crédito, mediante un expediente de modificación de crédito, tuvo lugar con carácter posterior al pago.

⁵⁰ En el trámite de alegaciones el Excalcalde de Alcázar de San Juan aportó diversa documentación entre la que constaba una Diligencia de archivo de una investigación de la Fiscalía de Ciudad Real referida a una denuncia presentada por la supuesta comisión de delitos de malversación y prevaricación en relación con facturas emitidas por la Sociedad de Abastecimiento de Aguas de Alcázar de San Juan y que formaban parte de los expedientes analizados. A la vista de la documentación aportada dichos hechos no tuvieron trascendencia penal. En todo caso, se acreditó la existencia de deficiencias en la tramitación de estos gastos –retrasos de hasta cinco meses en la contabilización de una factura, existencia de confusión entre las funciones del Ayuntamiento y las de la Sociedad antes de que esta adquiriera el carácter de mixta, en la medida en que se encomendaban trabajos a esta al margen de la existencia de una encomienda de gestión a medios propios-.

⁵¹ Expedientes número 22, 132, 133, 186 y 187 de 2014.

Deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones

Las deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones reflejadas en el informe de intervención se motivaron en una insuficiencia de crédito de escasa cuantía -262 euros- para financiar la concesión de una subvención, que totalizaba 162.262 euros. Con independencia del importe de la misma, esta práctica pone de manifiesto una inadecuada tramitación presupuestaria, ya que durante el procedimiento no se había garantizado la existencia de crédito necesaria para la ejecución del gasto

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalía de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

II.6.7.3. INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

En el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan se adoptaron un total de 108 acuerdos contrarios a reparos, por un importe total de a 1.638.953 euros en 2015, el 6% de las obligaciones reconocidas de 2015. Como se aprecia en el cuadro, la mayor parte de los mismos –un 96%- correspondió a gastos derivados de otros procedimientos:

CUADRO 48 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	2	3.125,16	1,84	0,19
Gastos de personal	1	3.393,79	0,93	0,21
Gastos derivados de otros procedimientos	104	1.568.302,12	96,30	95,69
Operaciones de derecho privado	1	64132,10	0,93	3,91
Total	208	1.638.953,17	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El Ayuntamiento remitió siete acuerdos contrarios a reparos de más de 50.000 euros, por un importe de 1.408.007 euros, el 86% del total, que han sido fiscalizados en la muestra seleccionada. Las infracciones puestas de manifiesto por el interventor se han clasificado en el siguiente cuadro:

CUADRO 49 Acuerdos contrarios a reparos 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Irregularidades en la ejecución de contratos	5	827.213,63	71,43	56,75
Deficiencias en la amortización de operaciones financieras	1	527.818,51	14,29	37,49
Deficiencias en transferencias a entes dependientes	1	52.974,62	14,29	3,76
Total	7	1.408.006,76	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

La principal causa de los reparos del Interventor en 2015 proviene de expedientes en los que se producen irregularidades en la ejecución de contratos -cinco-, el 71% de la muestra:

Servicio de limpieza y mantenimiento de la zona del Arroyo

La empresa contratista ha prestado servicios de limpieza viaria, mantenimiento de zonas verdes y limpieza de la zona del Arroyo, facturando por importe de 542.815 euros prestaciones realizadas con carácter posterior a la fecha de finalización del contrato, que tuvo lugar el 15 de junio de 2015, por lo que estos gastos fueron ejecutados al margen de un expediente de contratación, sin que además dichas facturas se hubieran sometido a fiscalización previa. El órgano Interventor advirtió en sus informes de fiscalización previa que existía un riesgo de fraccionamiento en el objeto de la contratación en los términos señalados en el artículo 86.2 del TRLCSP. En el trámite de alegaciones la entidad manifestó que el expediente de contratación iniciado por acuerdo de Pleno de 23 de enero de 2015 y que iba a sustituir al vigente hasta 15 de junio de 2015, fue anulado a consecuencia de diversas irregularidades mediante acuerdo de Pleno de 2 de julio de 2015. Posteriormente se elaboraron unos nuevos pliegos, publicándose la licitación el 11 de octubre de 2016 y adjudicándose el contrato por resolución de 28 de marzo de 2017.

Remodelación del polideportivo

Se han reconocido obligaciones como consecuencia de dos acuerdos relativos a facturas expedidas en relación con la obra de remodelación del polideportivo municipal, por un importe de 234.132 euros, sin que existiera crédito presupuestario suficiente para financiar las certificaciones correspondientes, entre ellas la de final de obra, lo que supone adoptar un acuerdo incumpliendo lo dispuesto en el artículo 173.5 del TRLRHL. En el trámite de alegaciones se aportó documentación en la que se acredita que se habilitó crédito con carácter posterior, mediante la tramitación de un expediente de modificación de crédito, para aplicar a presupuesto dichos gastos.

Empresa Mixta para la gestión del abastecimiento de agua

Se acordó realizar un gasto en el marco del servicio de abastecimiento de agua por importe de 50.267 euros instrumentado a través de una factura para la que no existía crédito presupuestario, ni constaba informe de fiscalización previa al gasto objeto de la factura, por lo que tampoco se siguió el procedimiento establecido en la tramitación del gasto.

En relación con el análisis de los acuerdos que no se referían a gastos de contratación se han obtenido los siguientes resultados:

Transferencia a la empresa municipal Medios y Recursos

Se reconocieron obligaciones por importe de 52.975 euros para financiar una transferencia a la empresa municipal Medios y Recursos SL por las remuneraciones pendientes y las

indemnizaciones por la extinción de la relación laboral de varias trabajadoras sin que existiera crédito presupuestario suficiente. En el trámite de alegaciones se aportó documentación en la que se acredita que se habilitó crédito con carácter posterior, mediante la tramitación de un expediente de modificación de crédito, para aplicar a presupuesto dichos gastos.

Operación de crédito

La entidad abonó la anualidad de principal (515.457 euros) e intereses (12.361 euros) de una operación de crédito sin crédito disponible suficiente, ya que en el momento de efectuar la propuesta el crédito disponible en dichas partidas era de 495.632 euros para la anualidad del principal y 119.949 euros para intereses, respectivamente.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

II.6.8. Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Puertollano remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a ambos ejercicios, 2014 y 2015, el 25 de mayo de 2016, esto es, fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015 para el ejercicio 2014, y el 30 de abril de 2016 para el ejercicio 2015, respectivamente.

II.6.8.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados extendiéndose únicamente el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito y a la competencia del órgano gestor del gasto.

En las Bases de Ejecución del Presupuesto se hacía referencia al sistema de fiscalización limitada previa, en concreto en la Base 59, que indicaba que *“el órgano interventor, formulará las observaciones complementarias que considere conveniente, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes.”* Esta configuración del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos no cumplía las prescripciones del artículo 219.2 del TRLRHL, que establece que deben ser objeto de comprobación, junto con la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto, *“aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente”*, previsión que no ha sido cumplida por el Ayuntamiento en su regulación.

Este sistema de fiscalización previa era insuficiente para asegurar que en la entidad se estuvieran cumpliendo adecuadamente las disposiciones legales en materia de ejecución presupuestaria.

Además, en esa entidad no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se estaba ejerciendo en la misma una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el

que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.8.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.8.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron dos acuerdos contrarios a reparos en 2015 por un importe total de 82.229 euros, siendo uno de ellos un expediente de gastos en materia de contratación y el otro de gastos de personal, como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 50 Muestra acuerdos contrarios a reparos 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos		
	Número	Importe	Porcentaje número
Gastos de personal	1	0,00	50,00
Expedientes de contratación	1	82.228,69	50,00
Total	2	82.228,69	100,00

Fuente: Elaboración propia

El expediente de contratación ha sido objeto de análisis como parte de la muestra de esta fiscalización al superar el importe de 50.000 euros:

CUADRO 51 Muestra de acuerdos contrarios a reparos 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	82.228,69	100,00	100,00
Total	1	82.228,69	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El otro acuerdo, relativo a gastos de personal, no fue cuantificado por el órgano de Intervención en la remisión de información realizada, por lo que se solicitó información aclaratoria y ha sido objeto, asimismo, de análisis.

El resultado del análisis de los expedientes se recoge a continuación:

Ejecución del Plan de renovación de vados y aceras y eliminación de barreras arquitectónicas

Con cargo a los fondos concedidos por la Diputación Provincial de Ciudad Real en el marco del Plan Provincial de Accesibilidad, el Ayuntamiento de Puertollano efectuó una intervención en la barriada Fraternidad consistente en la construcción del acerado de la Carretera de Almodóvar. Para ello, acordó la ejecución de las obras por la propia Administración con la colaboración de empresarios particulares, de acuerdo con el artículo 24.1 g) del TRLCSP. En el transcurso de la ejecución de esos trabajos, se presentaron para su aprobación cinco facturas por importe total de 28.972 euros, que venían a agregarse a las facturas ya aprobadas correspondientes a la ejecución de los mismos trabajos y realizados por la misma empresa. Como consecuencia de estas nuevas cinco facturas, el importe de los trabajos realizados ascendió a 82.229 euros, superando, por tanto, el umbral del contrato menor, aspecto que fue puesto de manifiesto en el informe del órgano de Intervención.

La unidad técnica, en el informe de discrepancia, alegó que las prestaciones ejecutadas por la empresa en el marco de este proyecto ascendieron a 54.985 euros (66.351 euros con el IVA incluido), y no a 82.229 euros, correspondiendo dicha diferencia a facturas de actuaciones de la empresa en otras obras. El desvío con respecto al límite de 50.000 euros establecido en la normativa para el contrato menor, se justificaba por exigencias técnicas impuestas por la comunidad autónoma en la concesión del permiso para la ejecución de la obra.

En relación con esta cuestión procede indicar que las obras realizadas tuvieron como objeto la construcción de aceras nuevas y no trabajos de conservación y mantenimiento, supuestos recogidos en el apartado g) del artículo 24 del TRLCSP para la aplicación de este precepto, por lo que, al no concurrir los mismos, el expediente no debió haberse tramitado como ejecución de trabajos de obra por la Administración con colaboración de empresarios particulares. Por otra parte, el límite establecido en el artículo 138 del TRLCSP para los contratos menores de obras es de 50.000 euros, por lo que se produjo el incumplimiento de este precepto en el expediente analizado.

Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de Puertollano, año 2015

La propuesta de aprobación de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento no se sometió a la fiscalización previa de la Intervención, pese a ser un acto de contenido económico. Fue publicada en Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real el 26 de noviembre de 2015, y el órgano de Intervención emitió informe con fecha 1 de diciembre, una vez tuvo conocimiento de su publicación. En relación con el contenido de la Oferta procede señalar que en esta no constaba la forma de acceso a las plazas de personal funcionario ofertadas (acceso libre o

promoción interna), indicando a su vez que la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, establecía limitaciones para la contratación de personal de nuevo ingreso en el ejercicio 2015, que no se respetaron en la propuesta de Oferta de Empleo.

A raíz de este informe de Intervención, la Alcaldía aprobó un Decreto el 10 de diciembre de 2015, por el que dejaba sin efecto la aprobación de la Oferta de Empleo Público, al haberse advertido errores materiales.

Posteriormente, mediante Decreto de 22 de diciembre de 2015 (BOP de 5 de enero de 2016), se aprobó una nueva Oferta de Empleo Público sin el informe preceptivo de fiscalización del expediente relativo a dicha Oferta. De su contenido se desprende que en la Oferta se configuraban todas las plazas ofertadas dentro de la plantilla de funcionarios.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.9. Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real)

El Ayuntamiento de Valdepeñas remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto el 13 de octubre de 2015 y el 13 de abril de 2016, respectivamente.

II.6.9.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a extremos adicionales a la adecuación y suficiencia de crédito y competencia del órgano gestor del gasto. No obstante, el alcance de esta fiscalización previa de requisitos básicos no cumplía los requisitos mínimos exigibles para garantizar un adecuado ejercicio de la fiscalización previa. No existía otro instrumento regulador aparte de las Bases de Ejecución del Presupuesto, que dedican la Base 18 a este particular. En dicha Base se establecía que, además del crédito y la competencia, serán objeto de comprobación *“aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se consideren de interés por la Intervención de Fondos”*. Esta regulación no se ajustaba al contenido del artículo 219.2 del TRLRHL, al no haberse aprobado acuerdo del Pleno con los aspectos que debían ser objeto de comprobación previa. Al no concretarse estos extremos, se producía una indefinición sobre el desarrollo de la fiscalización limitada previa, lo que no otorgaba una mínima seguridad al órgano gestor y al órgano de Intervención sobre los extremos cuya infracción puede derivar en reparos suspensivos e impide estandarizar y armonizar los criterios que se mantienen en la tramitación de los expedientes. Por tanto, esta regulación no reunía las condiciones precisas para la revisión de los requisitos básicos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de la fiscalización previa. En el caso del Ayuntamiento de Valdepeñas ello quedaba al arbitrio del Interventor en cada caso, lo que no permitía tener una mínima seguridad para el órgano gestor ni para el Interventor sobre los extremos cuya infracción podía derivar en reparos suspensivos e impide estandarizar y armonizar los criterios que se mantienen en la tramitación de los expedientes. Por tanto, esta regulación no reunía las condiciones precisas para la revisión de los requisitos básicos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de la fiscalización previa.

No se realizaron en este Ayuntamiento actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció en esta entidad una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente, en el artículo 220, sin que existiera control posterior ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.9.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 en expedientes con omisión de fiscalización previa ascendieron a 1.557.094 euros, habiéndose originado como consecuencia de gastos de naturaleza diversa, por lo que el órgano de Intervención los clasificó en su totalidad dentro del epígrafe gastos derivados de procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos:

CUADRO 52 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	1.557.093,55	100,00
Total	1.557.093,55	100,00

Fuente: elaboración propia

El Ayuntamiento de Valdepeñas, por medio de Acuerdos de la Junta de Gobierno, concluyó cinco expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en 2014 por un importe superior a 50.000 euros y que, por tanto, forman parte de la muestra analizada en esta fiscalización:

CUADRO 53 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos instrumentados mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito	5	1.442.865,09	100,00	100,00
Total	5	1.442.865,09	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis de los expedientes con omisión de fiscalización previa han sido los siguientes:

Gastos de naturaleza diversa

En el Ayuntamiento se aprobaron cinco expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito de gastos que se habían ejecutado sin crédito adecuado y suficiente en el año de

realización de la prestación. Como resultado de estos expedientes se imputaron al presupuesto de 2014 facturas y gastos correspondientes a ejercicios anteriores por, al menos, un importe de 1.442.865 euros. El contenido de los expedientes era el siguiente:

- Expediente⁵² extrajudicial de crédito por el que se aprobaron 74 facturas correspondientes a gastos diversos, por 545.492 euros. Entre ellos, los de mayor cuantía eran la liquidación del canon de depuración del agua, por importe de 125.008 euros; facturas del suministrador de energía eléctrica –alumbrado de vías públicas y energía de las dependencias municipales-, por 109.706 euros; y limpieza viaria, por importe de 44.221 euros.
- Expediente⁵³ extrajudicial de crédito por el que se aprobaron 234 facturas correspondientes a gastos diversos, por un importe de 409.566 euros. Entre ellos, los de mayor cuantía eran facturas de limpieza viaria, por 75.983 euros; de atención domiciliaria, por 33.004 euros; y de obras de la empresa pública estatal TRAGSA, por importe 11.046 euros.
- Expediente⁵⁴ extrajudicial de crédito por el que se aprobaron 154 facturas correspondientes a gastos diversos, por un importe de 65.430 euros. Todas las facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.
- Expediente⁵⁵ extrajudicial de crédito por el que se aprobaron 143 facturas correspondientes a gastos diversos, por un importe de 312.683 euros. Entre ellos, los de mayor cuantía eran facturas del suministrador de energía eléctrica –alumbrado viario-, por importe de 40.055 euros; y una factura de áridos por 22.052 euros. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.
- Expediente⁵⁶ extrajudicial de crédito por el que se aprobaron 22 facturas correspondientes a gastos diversos, por un importe de 109.694 euros. Entre ellos, el de mayor cuantía era una factura expedida por una empresa de construcción en el marco del Proyecto de Rehabilitación Inmueble Patrimonial para sede del Centro de Formación e Innovación de Valdepeñas, por 89.607 euros, financiado con cargo al programa Urban de la Unión Europea. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Valdepeñas certificó que no existieron anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.9.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos en 2014.

⁵² Expediente 2014GST00001.

⁵³ Expediente 2014GST00004.

⁵⁴ Expediente 2014GST00013.

⁵⁵ Expediente 2014GST00019.

⁵⁶ Expediente 2014GST00024.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2015 en expedientes en los que se había omitido el trámite de fiscalización previa se habían originado como consecuencia de gastos de naturaleza diversa, por lo que el órgano de intervención los clasificó en su totalidad dentro del epígrafe “gastos derivados de otros procedimientos”, por un importe total de 1.384.745 euros:

CUADRO 54 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de otros procedimientos	1.384.745,38	100,00
Total	1.384.745,38	100,00

Fuente: elaboración propia

El Ayuntamiento de Valdepeñas, por medio de Acuerdos de la Junta de Gobierno, concluyó cinco expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en 2015 por importe superior a 50.000 euros, totalizando 1.284.995 euros, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 55 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos instrumentados mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito	5	1.284.994,56	100,00	100,00
Total	5	1.284.994,56	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados de los análisis de los expedientes con omisión de fiscalización previa correspondientes al ejercicio 2015 han sido los siguientes:

En el Ayuntamiento se aprobaron cinco expedientes de reconocimiento extrajudiciales de crédito de gastos que se habían ejecutado sin crédito adecuado y suficiente en el año de realización de la prestación. Como resultado de estos expedientes se imputaron al presupuesto de 2015 facturas correspondientes a ejercicios anteriores por, al menos, un importe de 1.284.994,56 euros. El contenido de los expedientes era el siguiente:

Gastos de naturaleza diversa

- Expediente extrajudicial de crédito⁵⁷ por el que se aprobaron 102 facturas y gastos de diversa índole, por un importe de 157.831 euros. Entre ellos, el de mayor cuantía era una factura expedida por la empresa estatal TRAGSA correspondiente a trabajos de transformación a biomasa y suministro de combustible al complejo deportivo “Ciudad de Valdepeñas”, por 11.412 euros. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.
- Expediente extrajudicial de crédito⁵⁸ por el que se aprobaron 519 facturas y gastos de diversa índole, por un importe de 435.461 euros. Entre ellos, los de mayor cuantía eran unas facturas expedidas por la empresa de suministro de energía eléctrica, por 77.783 euros; de limpieza viaria, por 44.371; de limpieza de dependencias municipales, por 31.870 euros; de

⁵⁷ Expediente 2015GST00001.

⁵⁸ Expediente 2015GST00008.

servicio de ayuda a domicilio –noviembre de 2014-, por importe de 28.919 euros; la prima del seguro de las dependencias municipales por la anualidad 2014-2015, por importe de 24.135 euros; y una factura expedida por la empresa estatal TRAGSA, por 12.309 euros. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.

- Expediente extrajudicial de crédito⁵⁹ por el que se aprobaron 82 facturas y gastos diversos, por un importe de 81.097 euros. Entre ellos, el de mayor cuantía era una factura relativa a la certificación número 2 y factura del asfaltado de la calle Torrecillas, en el marco del Plan Extraordinario de Obras de 2014, por 27.114 euros; y la factura correspondiente al servicio de ayuda a domicilio –diciembre de 2014-, por 30.247 euros. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.

Gastos en gestión de aguas

- Expediente extrajudicial de crédito⁶⁰ por el que se aprobaron 226 facturas y gastos diversos, por un importe de 458.628 euros. Entre ellos, los de mayor cuantía eran las liquidaciones por la Agencia del Agua de Castilla-La-Mancha por los servicios de depuración del agua de noviembre de 2014 -95.020 euros-, diciembre -97.611 euros; y la emitida por la Confederación Hidrográfica del Guadiana por utilización del agua, por 19.719 euros; las dos facturas por el canon de limpieza viaria, de edificios públicos y colegios de diciembre de 2014, por 76.151 euros; la factura por el mantenimiento de la intranet y el portal de contratación, por 42.436 euros; y la factura del servicio de transporte urbano, por 11.270 euros. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.

Suministro de energía eléctrica y otros⁶¹

- Expediente extrajudicial de crédito por el que se aprobaron 13 facturas y gastos de diversa índole, por un importe de 151.978 euros. Entre ellos, los de mayor importe correspondían a dos facturas de la empresa suministradora de energía eléctrica relativas a la iluminación viaria y a las dependencias municipales, por un total de 140.369 euros. El resto de gastos y facturas aplicadas mediante este Acuerdo tenían un importe inferior a 10.000 euros.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Valdepeñas certificó que no existieron anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.10. Diputación Provincial de Cuenca

La Diputación Provincial de Cuenca remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. En concreto, la relativa a 2014 fue enviada el 3 de mayo de 2016, y la de 2015 el 1 de julio de 2016, habiendo finalizado el plazo el 15 de octubre de 2015 y el 30 de abril de 2016, respectivamente.

II.6.10.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta Diputación Provincial tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

⁵⁹ Expediente 2015GST00008.

⁶⁰ Expediente 2015GST00012.

⁶¹ Expediente 2015GST00012.

En esta entidad no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015. Esta circunstancia resulta especialmente implica en relación con el ejercicio 2014 por la naturaleza del control interno ejercido por la Intervención en ese periodo, que se limitaba a los extremos que se acaban de referir. Ello significa que disponían de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.10.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos 2014

La Intervención de la Diputación certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.10.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado cuatro acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015 en la Diputación Provincial de Cuenca, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 56 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	4	243.176,67	100,00	100,00
Total	4	243.176,67	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

La totalidad de los mismos se adoptaron en el marco de la tramitación de gastos de personal. Dos de estos acuerdos, por importe de 26.602 euros, tuvieron lugar en el Organismo Autónomo Provincial Gestión Tributaria y Recaudación.

Dos de los expedientes comunicados por la Intervención de la Diputación formaron parte de la muestra fiscalizada al superar el importe de 50.000 euros:

CUADRO 57 Muestra Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el Interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la cuantificación de los conceptos retributivos	2	216.574,51	100,00	100,00
Total	2	216.574,51	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El análisis de los expedientes incluidos en la muestra se detalla a continuación:

Complemento de productividad

La asignación del complemento de productividad abonado al personal funcionario y laboral de la Diputación de Cuenca correspondiente a los tres primeros trimestres de 2015, concedido mediante Decretos de Presidencia de 14 de septiembre de 2015 y 16 de noviembre de 2015⁶², por un importe conjunto de 216.574 euros, fue objeto de discrepancia entre la Intervención y la Presidencia. Este complemento se dividía en dos tramos. El importe máximo y el derecho a percibirlo de ambos tenían en cuenta las ausencias de los empleados distintas a las de permisos por vacaciones, días de libre disposición o formación entre otros. Posteriormente, se aplicaban unas fichas de valoración que completaban los responsables de las distintas áreas, resultando que todos los empleados recibieron la máxima calificación en todos los elementos objeto de valoración lo que, a juicio de la Intervención, suponía desnaturalizar esta evaluación del desempeño ya que el único extremo que *de facto* condicionaba el complemento asignado era la presencia de los empleados públicos en sus puestos de trabajo. Esto no resulta acorde con el artículo 85 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que regula los incentivos por objetivos y requiere una evaluación objetiva del rendimiento, al traducirse en una asignación *cuasifija* y periódica. La Presidencia motivó su criterio indicando que el sistema empleado, al contemplar la evaluación individualizada de varios parámetros por los responsables de cada área, respondía a una verdadera evaluación del desempeño de los empleados, y que sería contrario a los principios inherentes a la gestión pública interferir en las valoraciones de los distintos responsables de las Áreas.

Los elementos valorados en relación con el desempeño deben contener parámetros objetivos para reducir el grado de discrecionalidad en las valoraciones con el objetivo de lograr una evaluación equitativa y que responda a un mayor grado de cumplimiento de las tareas encomendadas.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

⁶² Decretos de Presidencia 547/2015, relativo a los dos primeros trimestres y 676/2015 correspondiente al tercer trimestre-, siendo el Informe de Intervención el 729 de 2015 –dos primeros trimestres- y 955 de 2015 –tercer trimestre-

II.6.11. Ayuntamiento de Cuenca

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cuenca remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2014, el 2 de noviembre de 2015, esto es, fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba para ese ejercicio el 15 de octubre de 2015. La información correspondiente a 2015 fue remitida el 27 de abril de 2016, por tanto, dentro del plazo previsto en la referida Instrucción.

II.6.11.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

El Ayuntamiento de Cuenca tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados. El mismo se regulaba en la Base 41 de las Bases de Ejecución del Presupuesto, que reproducía el texto del artículo 219.2 del TRLRHL, indicando que la fiscalización previa podrá limitarse a la verificación del cumplimiento de la existencia de crédito y que el propuesto sea adecuado a la naturaleza del gasto, que las obligaciones se generen por órgano competente, y a aquellos extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno. Esta regulación de las bases de ejecución no se ajustaba al contenido establecido en el propio artículo 219.2 del TRLRHL, al no haberse aprobado acuerdo del Pleno con los aspectos que debían ser objeto de comprobación previa. Al no concretarse estos extremos, se producía una indefinición sobre el desarrollo de la fiscalización limitada previa, lo que no otorgaba una mínima seguridad al órgano gestor y al órgano de Intervención sobre los extremos cuya infracción puede derivar en reparos suspensivos e impide estandarizar y armonizar los criterios que se mantienen en la tramitación de los expedientes. Por tanto, esta regulación no reunía las condiciones precisas para la revisión de los requisitos básicos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de la fiscalización previa.

No se realizaron en este Ayuntamiento actuaciones de control financiero en el ejercicio 2014, por lo que en ese año no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que exista control posterior ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce, para ese ejercicio, en un sistema de control interno insuficiente en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad. Sin embargo, en 2015 sí se desarrollaron actuaciones de control financiero, que concluyeron con la emisión de veinte informes.

II.6.11.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de once acuerdos del Ayuntamiento de Cuenca relativos a 2014 contrarios a reparos, por importe de 2.702.810 euros, el 5% de las obligaciones reconocidas de 2014. En el siguiente cuadro se presentan dichos acuerdos que se referían, principalmente, a gastos resultantes de la contratación, procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos y gastos de personal:

CUADRO 58 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	1.208.110,91	9,09	44,70
Procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	6	752.506,93	54,55	27,84
Expedientes de contratación	3	741.905,83	27,27	27,45
Gastos derivados de otros procedimientos	1	286,14	9,09	0,01
Total	11	2.702.809,81	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Se han analizado los ocho acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento que superaron los 50.000 euros y que, por tanto, se encontraban en el ámbito de la muestra de la fiscalización, que totalizaron 2.657.910 euros, como se indica en el cuadro:

CUADRO 59 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Irregularidades en la ejecución de los contratos	2	624.131,75	25,00	23,48
Deficiencias en otros trámites de la ejecución de sentencias	1	1.208.110,91	12,50	45,45
Infracciones en la licitación de contrato	2	223.539,48	25,00	8,42
Gastos instrumentados mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito	3	602.128,30	37,50	22,65
Total	8	2.657.910,44	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los acuerdos de la muestra se presenta a continuación:

Facturas de suministro energético, mobiliario y mantenimiento de semáforos

El Pleno del Ayuntamiento aprobó en 2014 dos expedientes⁶³ de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar a presupuesto gastos realizados en el marco de prestaciones contractuales de ejercicios anteriores que carecieron de cobertura presupuestaria en el ejercicio de origen. En particular, se aplicaron al presupuesto de 2014 gastos de suministros energéticos de los años 2009 a 2011, por 105.765 euros; facturas correspondientes al ejercicio 2013 de mantenimiento de los semáforos urbanos, por importe de 324.465 euros; y de mantenimiento del mobiliario urbano por 193.902 euros. En este último caso, los importes se adeudaban a la sociedad municipal "Maderas de Cuenca S.A."

La Intervención formuló reparos suspensivos a estos expedientes al considerar que todos estos gastos carecían de cobertura presupuestaria cuando se ejecutaron.

Gastos diversos

El Ayuntamiento, a través de tres expedientes⁶⁴ de reconocimiento extrajudicial de crédito, de 28 de marzo, 26 de septiembre y 17 de octubre de 2014, aplicó a presupuesto un total de 602.128

⁶³ Expedientes 1 y 5 de 2014.

⁶⁴ Expedientes 2, 4 y 7 de 2014.

euros. De ese total, 51 facturas, por importe de 427.906 euros, eran adeudadas por el Ayuntamiento; 21 facturas, por 6.192 euros, por su organismo autónomo "Gerencia Municipal de Urbanismo"; once facturas, por 29.456 euros, por el organismo autónomo "Patronato de Promoción Económica"; 61 facturas, por el organismo autónomo "Instituto Municipal de Deportes", por importe de 97.286 euros; y dos facturas, adeudadas por las sociedades mercantiles locales "Aguas de Cuenca" y "Maderas de Cuenca S.A.", por importe de 36.000 euros y 5.288 euros, respectivamente, que estaban registradas en la contabilidad municipal al haberse acogido al mecanismo de financiación del Real Decreto-ley 8/2013.

En todos los casos, los gastos fueron ejecutados sin crédito en el presupuesto del ejercicio en el que tuvieron su origen. Constituye un caso particular y diferente al resto, el gasto de la entidad aplicado al presupuesto de 2014 como consecuencia de las facturas pendientes de pago por parte de las sociedades mercantiles, que daba lugar, de forma implícita y en cumplimiento del citado Real Decreto-ley, a un crédito del Ayuntamiento frente a sus sociedades por gastos afrontados por este cuya titularidad correspondía a aquéllas.

Al igual que en el caso anterior, la Intervención formuló reparo suspensivo a estos expedientes al considerar que todos estos gastos carecían de cobertura presupuestaria cuando se ejecutaron.

Deficiencias en la ejecución de sentencia judicial⁶⁵

El Ayuntamiento de Cuenca, tanto en el Plan de Saneamiento aprobado como compromiso para adherirse a las medidas de financiación del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, como en el Plan de Ajuste de 30 de marzo de 2012, aprobado para acogerse al Plan de Pago a Proveedores del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, incluyó medidas para restringir los gastos de personal, entre las que se encontraba la supresión del abono de horas extraordinarias. Ello motivó recursos de los trabajadores en la vía contencioso-administrativa, que concluyeron mediante sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cuenca, de 25 de noviembre de 2013. Dicha sentencia condenó al Ayuntamiento al pago de horas y servicios extraordinarios realizados por empleados municipales desde el año 2010 hasta el 30 de marzo de 2012, fecha de aprobación del Plan de Ajuste.

El Pleno, en sesión de 28 de febrero de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para reconocer las obligaciones derivadas de la ejecución de la sentencia, que ascendieron a 1.208.111 euros. Este expediente se aprobó sin que existiera crédito para imputar a presupuesto la totalidad de su cuantía. Una parte del importe de la condena, 790.727 euros, fue incluido en las medidas de financiación previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, lo que permitió su financiación en el presupuesto de 2014. Para el resto -417.384 euros- no existía crédito suficiente en el presupuesto prorrogado de 2013⁶⁶ que permitiera reconocer la obligación. El órgano de Intervención consideró que se trataba de un compromiso de gasto futuro, sin embargo, las obligaciones de un expediente extrajudicial de crédito deben ser financiadas con recursos efectivos que permitan su aplicación al presupuesto del ejercicio en el que se aprueben.

Posteriormente, durante el ejercicio 2014 se pudo imputar a presupuesto el resto del importe que quedaba pendiente, de manera que la cuantía total de la Sentencia se aplicó al presupuesto del ejercicio 2014.

En relación con la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito utilizada debe indicarse que, al tratarse de un pronunciamiento judicial y una vez devino firme la sentencia, no era necesario tramitar un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito. En este sentido, el TRLRHL en

⁶⁵ Expediente 1 bis de 2014.

⁶⁶ El presupuesto de 2014 del Ayuntamiento de Cuenca fue aprobado el 3 de septiembre de 2014.

su artículo 173, apartados 1, 3 y 4⁶⁷, así como el artículo 106⁶⁸ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), establecen que las sentencias judiciales firmes generan obligaciones presupuestarias que deben ser atendidas por la entidad local, es decir, constituyen un título jurídico suficiente para aplicarlas a presupuesto a través del procedimiento habitual de ejecución presupuestaria.

Limpieza de dependencias municipales y colegios públicos

El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado por el Pleno el 17 de octubre de 2014⁶⁹, por importe de 164.588 euros, dio cobertura a determinadas facturas expedidas en agosto y septiembre de 2012 que, de acuerdo con el informe de Intervención, correspondían a la limpieza de dependencias municipales que no estaba prevista en el ámbito inicial del contrato, sin que se hubiera recabado autorización del Ayuntamiento para su extensión. Esta circunstancia tuvo carácter continuado y repetitivo, sin que exista constancia de actuación alguna para modificar el contrato o iniciar una nueva licitación.

Cuenca Maderas S.A.

El Ayuntamiento de Cuenca, el 30 de diciembre de 2014⁷⁰, aprobó la realización de gasto y la ordenación del correspondiente pago por importe de 58.951 euros, relativo a 12 facturas, una factura por cada mes del ejercicio, adeudadas a la sociedad dependiente del Ayuntamiento Cuenca Maderas S.A. Estos gastos carecieron de cobertura jurídica adecuada ya que no existía encomienda de gestión o instrumento jurídico que regulara el régimen de los encargos efectuados a la Sociedad por el Ayuntamiento.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento de Cuenca certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

⁶⁷ Artículo 173 TRLRHL:

1. Las obligaciones de pago sólo serán exigibles de la hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme.
2. [...]
3. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las entidades locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a aquéllas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inejecución de sentencias previstas en las leyes.
4. La Autoridad administrativa encargada de la ejecución acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse del Pleno uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

⁶⁸ Artículo 106 LJCA: 1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto, que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

⁶⁹ Expediente 6 de 2014.

⁷⁰ Expediente 10 de 2014.

II.6.11.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos.

Se adoptaron siete acuerdos por el Ayuntamiento de Cuenca en 2015 contrarios a reparos, por un importe total de 854.039 euros. La naturaleza de los gastos a los que se referían dichos acuerdos se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 60 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Nº	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	6	846.118,12	85,71	99,07
Expedientes de contratación	1	7921,09	14,29	0,93
Total	7	854.039,21	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Dos acuerdos formaron parte de la muestra al superar el importe de 50.000 euros. Tenían naturaleza de reconocimiento extrajudicial de crédito, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 61 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor[Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos instrumentados mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito	2	734.430,80	100,00	100,00
Total	2	734.430,80	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los acuerdos de la muestra se presenta a continuación:

Gastos diversos correspondientes a los ejercicios 2011, 2012 y 2013

El Pleno del Ayuntamiento de Cuenca, en sesión de 27 de febrero de 2015⁷¹, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe total de 516.556 euros. Dicho expediente incluía facturas y gastos de diversa índole, tanto del Ayuntamiento – 496.691 euros- correspondientes al suministro de material de los semáforos, facturas del servicio de limpieza, honorarios de abogados y procuradores, como de los organismos autónomos Patronato de Promoción Económica -19.703 euros- y Gerencia Municipal de Urbanismo -162 euros-. Estos gastos se ejecutaron con ausencia de crédito en el ejercicio en el que se efectuaron las prestaciones, lo que supone una infracción de los artículos 173 y 216 del TRLRHL.

De la misma forma que los expedientes analizados del ejercicio 2014, la Intervención formuló reparo suspensivo a estos expedientes al considerar que todos estos gastos carecían de cobertura presupuestaria cuando se ejecutaron.

Gastos diversos correspondientes a los ejercicios 2011, 2012, 2013 y 2014

En sesión de 29 julio de 2015, el Pleno del Ayuntamiento aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito⁷², por un importe total de 217.875 euros. De este importe correspondían al Ayuntamiento 208.498 euros, 8.794 euros al organismo autónomo “Instituto Municipal de Deportes” y 583 euros del organismo autónomo “Patronato de Promoción Económica”. Entre la diversa naturaleza de los gastos incluidos en dicho expediente –atenciones protocolarias, prestaciones benéficas, actividades deportivas–, destacaban por su importe en relación con las demás, una factura de 109.541 euros correspondiente al servicio de limpieza y recogida de residuos sólidos urbanos de diciembre de 2011 y otra del mantenimiento de la estación de depuración y aguas residuales de 53.917 euros de diciembre 2012. Estos gastos se ejecutaron con ausencia de crédito en el ejercicio en el que se efectuaron las prestaciones, lo que supone una infracción de los artículos 173 y 216 del TRLRHL.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento de Cuenca certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.12. Diputación Provincial de Guadalajara

La Diputación Provincial de Guadalajara remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, el 13 de octubre de 2015 y el 4 de marzo de 2016, respectivamente, por tanto, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

II.6.12.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta Diputación tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos, regulado en las Bases de Ejecución de cada uno de los Presupuestos de los ejercicios fiscalizados. En dichas Bases, en particular en el apartado 6.5, se detallan los extremos adicionales a comprobar

⁷¹ Expediente 1 de 2015.

⁷² Expediente 4 de 2015.

por la Intervención en función del tipo de expediente que se someta a fiscalización previa, lo que constituye un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL.

En esta entidad no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello significa que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.12.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

En el siguiente cuadro se presentan los acuerdos contrarios a reparos adoptados por la Diputación Provincial de Guadalajara en 2014:

CUADRO 62 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	21	137.169,62	100,00	100,00
Total	21	137.169,62	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Todos los acuerdos contrarios a reparos de esta entidad, 21, se encuadraron en la categoría de "procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos".

Ningún acuerdo contrario a reparo adoptado en esta Diputación en 2014 superó el importe de 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de análisis en esta fiscalización.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías de ingresos

El órgano de Intervención certificó que en 2014 no se habían producido en esta entidad anomalías en la gestión de ingresos.

II.6.12.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado un total de 33 acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015 en la Diputación Provincial de Guadalajara, por un importe total de 438.329 euros, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 63 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	32	410.801,42	96,97	93,72
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	1	27.528,00	3,03	6,28
Total	33	438.329,42	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Todos los acuerdos contrarios a reparos de esta entidad, 33, se encuadraron en la categoría de “procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos”, excepto uno que se refería a una subvención.

Ninguno de los acuerdos contrarios a reparo adoptados en la Diputación en 2015 superó el importe de 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de análisis en esta fiscalización.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó en 2015 que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías de ingresos

El órgano de certificó que en 2015 no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos.

II.6.13. Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, ya que la de 2014 la envió el 13 de octubre de 2016 y la de 2015 el 2 de noviembre de 2016, habiendo finalizado el plazo el 15 de octubre de 2015 para 2014 y el 30 de abril de 2016 para 2015, respectivamente.

II.6.13.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

La entidad desarrollaba la función interventora de acuerdo con la modalidad de fiscalización previa plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron actuaciones de control financiero en la entidad en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL,

concretamente en el artículo 220, sin que exista por tanto un control posterior de elementos que no son objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que implica un sistema de control interno insuficiente en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.13.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en esta entidad en el ejercicio 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención de la entidad certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó, asimismo, que no se habían producido de anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.13.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron dos acuerdos contrarios a reparos en 2015, por un importe total de 107.980 euros. El tipo de expediente al que se referían los acuerdos contrarios a reparos fueron los relativos a gastos de personal y expedientes de contratación, como se expone en el cuadro siguiente:

CUADRO 64 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	2	41.787,89	66,67	38,70
Gastos de personal	1	66.192,08	33,33	61,30
Total	3	107.979,97	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

De los acuerdos contrarios a reparos, uno ha sido objeto de análisis por constituir parte de la muestra de esta fiscalización al superar los 50.000 euros:

CUADRO 65 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	1	66.192,08	100,00	100,00
Total	1	66.192,08	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis del expediente han sido los siguientes:

Nómina de Julio de 2015. Aprobación del Plan de Empleo

En la fiscalización previa de la propuesta de nómina del mes de julio de 2015, la Intervención la informó negativamente en lo referente a los trabajadores contratados para el Plan de Empleo, cuyo importe estimado era de 66.192 euros. El objeto del reparo se fundamentó en la aprobación del referido Plan de Empleo sin que se hubieran emitido los dos informes preceptivos necesarios para poder ejercer competencias en materias distintas de las propias o delegadas expresamente; el informe del órgano de tutela financiera, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y el de la Administración competente en la materia, en este caso, la comunidad autónoma, ambos previstos en el artículo 7.4 de la LRBRL.

Debe indicarse a estos efectos, que las competencias en materia de empleo, tras la reforma de la referida Ley introducida por la LRSAL, no están atribuidas a las entidades locales como competencia propia, ni existía un acuerdo o convenio suscrito entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares que delegara esta competencia en la entidad. En el trámite de alegaciones se aportaron los informes emitidos por el órgano competente del Ministerio y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 16 de septiembre y 20 de octubre de 2015, respectivamente. En consecuencia se aprobó el mencionado Plan de Empleo con carácter anterior a que concurrieran los requisitos precisos, ya que no se había siquiera solicitado la emisión de los referidos informes.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención de la entidad certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.14. Ayuntamiento de Guadalajara

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Guadalajara remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a 2014 y 2015, el 28 de abril de 2016, por lo que la información de 2014 fue enviada fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015, y la de 2015 en el plazo previsto por dicha Instrucción, que concluyó el 30 de abril de 2016.

II.6.14.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

Además, se emitió un informe de control financiero en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

II.6.14.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención de esta entidad ha comunicado al Tribunal de Cuentas dos acuerdos contrarios a reparos, por un importe total de 202.625 euros en 2014. Dichos acuerdos se referían a expedientes de contratación, como se indica el cuadro siguiente:

CUADRO 66 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	2	202.624,70	100,00	100,00
Total	2	202.624,70	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los dos acuerdos contrarios a reparos del Ayuntamiento de Guadalajara formaron parte de la muestra de esta fiscalización al superar los 50.000 euros. La naturaleza de las incidencias puesta de manifiesto en los informes de Intervención se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 67 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Irregularidades en la ejecución de los contratos	1	144.000,00	50,00	71,07
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	58.624,70	50,00	28,93
Total	2	202.624,70	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis de los acuerdos son los siguientes:

Expediente UTE Parque y Jardines Guadalajara⁷³

El Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara adjudicó el contrato para la prestación del servicio de mantenimiento y conservación de diversos parques y zonas verdes el 23 de junio de 2008 por un período de ocho años. En la oferta presentada por el adjudicatario, se incluían una serie de mejoras gratuitas por un total de 3.244.344 euros, de las que, a finales de junio de 2014, se

⁷³ Expediente 1.

encontraba pendiente de ejecutar 1.458.147 euros. Este contrato fue objeto de diversas modificaciones que, en noviembre de 2013, representaban más del 20% de la cuantía original del contrato, superando el límite establecido en el TRLCSP para las modificaciones de un contrato. Por esa razón, en marzo de 2014, el Ayuntamiento inició un procedimiento de licitación para la prestación de este servicio en varias áreas del municipio distintas de las incluidas en el contrato original, que se adjudicó por resolución de 16 de septiembre de 2014.

El 30 de junio de 2014 la Junta de Gobierno Local acordó aprobar la sustitución de las mejoras gratuitas y pendientes de ejecución del contrato de 2008 por la prestación de los servicios de mantenimiento y conservación de diversos parques y zonas verdes no incluidas en el contrato durante los meses de julio y agosto de 2014.

Este acuerdo fue reparado por el órgano Interventor indicando que la jurisprudencia viene considerando contrario a Derecho la sustitución, de común acuerdo entre las partes, de las mejoras ofertadas por la prestación del servicio que constituye el núcleo del contrato, aun cuando se prevea en los pliegos esta posibilidad, por dos razones esenciales; la primera, porque las ofertas son vinculantes para los adjudicatarios; y la segunda, porque contraviene los principios de igualdad y concurrencia, ya que otros licitadores, de haber conocido la existencia de esta posibilidad en fase de ejecución, pudieran haber propuesto otras mejoras, lo que conduce a una situación de desigualdad entre los adjudicatarios. Así, a juicio de la Intervención no resultaba admisible que las mejoras consistentes en prestaciones adicionales comprometidas puedan sustituirse por la prestación del servicio esencial y principal en otros periodos de tiempo o ubicaciones, ya que desvirtúa el carácter vinculante de las mejoras ofertadas y su valoración.

Prórroga contrato alumbrado eléctrico del municipio⁷⁴

El 30 de junio de 2014 la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara acordó prorrogar el contrato para el control de funcionamiento, conservación y adecuación del alumbrado urbano del municipio hasta el 8 de agosto de 2014.

El órgano de Intervención reparó el expediente al no encontrarse prevista la posibilidad de prorrogar el contrato en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares ni en el contrato. El acuerdo se adoptó, además, con ausencia de una memoria o documento que aportase una estimación del coste previsto de la mencionada prórroga. Las prestaciones correspondientes a su ejecución supusieron un gasto de 58.625 euros.

Por otra parte, en la tramitación del acuerdo no se produjo la resolución de discrepancia por parte del Alcalde-Presidente con carácter previo al acuerdo de la Junta de Gobierno, sino que la Junta de Gobierno adoptó el acuerdo de prórroga sin que existiera un acto formal previo que resolviera en contra del reparo del Interventor, incumpliendo lo establecido en el artículo 217.1 del TRLRHL, que establece que cuando el órgano a que afecte el reparo no esté de acuerdo con este, corresponde al Presidente de la entidad local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Además, dicho artículo añade que esta facultad no es delegable en ningún caso.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido de anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

⁷⁴ Expediente 2.

II.6.14.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

La Intervención de la entidad certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

En el ejercicio 2015 el órgano de Intervención ha comunicado un expediente con omisión de fiscalización previa por un importe de 52.622 euros:

CUADRO 68 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	52.622,00	100,00
Total	52.622,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El expediente formó parte de la muestra de la fiscalización al superar el importe comunicado los 50.000 euros:

CUADRO 69 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Omisión de fiscalización previa	1	52.622,00	100,00	100,00
Total	1	52.622,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis del acuerdo son los siguientes:

Revocación de la ejecución del aval

El Decreto de Alcaldía de 30 de diciembre de 2014 revocó un Decreto previo de 3 de septiembre del mismo año, por el que se acordaba la ejecución de un aval constituido por el adjudicatario de un contrato para la realización de un inventario de bienes inmuebles del Ayuntamiento y sus organismos dependientes. La revocación de la ejecución del aval se motivó por la subsanación de determinadas deficiencias por parte del contratista. La propuesta de revocación de la ejecución del aval no fue sometida al trámite de fiscalización previa.

Este expediente fue cuantificado por 52.622 euros, importe que corresponde a la cuantía del contrato y no al aval ejecutado, que ascendía a 2.200 euros.

En el expediente consta un informe elaborado por la Oficialía Mayor, en el que se alegaba que la Intervención carecía de competencias para fiscalizar este acto. En este sentido, ha de precisarse que, de acuerdo con el artículo 214 del TRLRHL, el alcance de la función interventora se

extiende a cualquier acto de contenido económico de las entidades locales, incluyendo, en este caso, la realización de pagos de naturaleza no presupuestaria o en relación con garantías a favor del Ayuntamiento.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad ha comunicado la existencia de una anomalía en la gestión de ingresos de 2015 por un importe de un euro. Recabada documentación adicional al respecto, se constata que la anomalía provenía de un posible perjuicio a los contribuyentes, ocasionado por un funcionamiento incorrecto en el procedimiento denominado "sistema especial de pagos", que se encontraba regulado en la Ordenanza General Fiscal de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento. Dicho sistema permitía fraccionar el pago de los impuestos de pago periódico y gestión por recibo, en nueve cuotas mensuales lo que comportaba una bonificación del 4% para el contribuyente. El incorrecto funcionamiento del sistema se producía en los casos en los que se interponía recurso por parte del contribuyente y se estimaba, en cuyo caso el nuevo importe liquidado que se carga en el sistema no se veía reducido en ese 4%, lo que suponía un posible perjuicio para el contribuyente.

II.6.15. Ayuntamiento de Illescas (Toledo)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Illescas remitió la información prevista en el artículo 218.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto, el 23 de junio de 2016, habiendo finalizado el plazo el 15 de octubre de 2015, para la información de 2014, y el 30 de abril de 2016 para la relativa a 2015, cuando debería haberse realizado hasta el 30 de abril de 2016.

II.6.15.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

El Ayuntamiento de Illescas tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados, extendiéndose únicamente el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito y a la competencia del órgano gestor del gasto. Esta configuración no se ajustaba a las prescripciones del artículo 219.2 (TRLRHL), que establece que deben ser objeto de comprobación, junto con la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto, aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente, previsión que no se observó por el Ayuntamiento en su regulación.

Este sistema de fiscalización previa era insuficiente para asegurar que en la entidad se estuvieran cumpliendo adecuadamente las disposiciones legales en materia de ejecución presupuestaria.

Además, no se realizaron en la entidad actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se estaba ejerciendo en la misma una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que implica un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.15.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de intervención ha comunicado al Tribunal de Cuentas nueve acuerdos contrarios a reparos, por un importe total de 256.919 euros. Dichos acuerdos se referían a gastos de personal y expedientes de contratación, como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 70 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	2	180.654,08	22,22	70,32
Expedientes de contratación	7	76.265,35	77,78	29,68
Total	9	256.919,43	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Los acuerdos contrarios a reparos relativos a gastos de personal formaron parte de la muestra de la fiscalización al superar los 50.000 euros. Además, se solicitó documentación adicional relativa a un acuerdo que fue comunicado por un importe de cero euros, que también ha sido objeto de análisis como parte de aquella:

CUADRO 71 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	2	180.654,08 ⁷⁵	67,00	100,00
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación ⁷⁶	1	-	33,00	-
Total	3	180.654,08	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Los resultados del análisis de los expedientes son los siguientes:

Conceptos retributivos de la policía local

Mediante Decreto de la Alcaldía⁷⁷ de 22 de enero de 2014, se aprobó la concesión y el abono de un complemento de productividad por servicios especiales a personal de la policía local de Illescas en el mes de enero de ese año, por la prestación de servicios o asistencia a cursos fuera de la jornada ordinaria o en días festivos. El importe de la nómina mensual de ese mes, de acuerdo con la información comunicada por el órgano de Intervención, ascendió a 90.327 euros, correspondiendo a productividad por servicios especiales un total de 9.629 euros.

⁷⁵ El importe comunicado por el órgano de Intervención corresponde al total de la nómina reparada. En el análisis de cada acuerdo se especifica el detalle de los conceptos que motivaron el reparo.

⁷⁶ Expediente 11 de 2014 cuyo importe no fue cuantificado en la comunicación de la información a este Tribunal de Cuentas.

⁷⁷ Expediente 7 de 2014.

La Intervención emitió informe con carácter posterior a la aprobación de la nómina del mes de enero en el que advirtió, manteniendo el criterio expresado en un informe del Jefe de Área de Secretaría, que la retribución por “servicios especiales” ya se encontraba incluida en el concepto retributivo “complemento específico”, el cual está destinado a retribuir las condiciones particulares de los puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, todo ello de acuerdo con el Real Decreto 61/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local. Añadía que, sin embargo, la productividad retribuye el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo, aplicando criterios objetivos. En este mismo informe, la Intervención manifestó que el complemento de productividad se está reconociendo con carácter fijo y periódico, sin atender a criterios objetivos.

En relación con el ejercicio de la función interventora ha de señalarse que se debería haber emitido informe del órgano de Intervención con carácter previo a la adopción del Decreto de Alcaldía en el que se aprobó la concesión del complemento de productividad, sin perjuicio de que también sea fiscalizada la propuesta de aprobación de la nómina mensual como acto distinto e independiente del anterior -aun cuando la cuantía de los complementos sea objeto de abono en el seno de la nómina mensual-.

Productividad del personal del Ayuntamiento

En la nómina de febrero de 2014⁷⁸, cuyo importe global ascendió, de acuerdo con la información comunicada por el órgano de Intervención, a 90.327 euros, el Alcalde-Presidente de esta entidad aprobó, mediante Decreto de 20 de febrero de 2014, la asignación de complemento de productividad a determinados efectivos de personal del Ayuntamiento por importe de 3.128 euros. A su vez, dicho Decreto contenía una asignación, por un total 9.157 euros, para el personal de la policía local por la prestación de servicios especiales, al haberse cumplido “*las órdenes y los objetivos marcados por la Concejalía*”.

La Intervención emitió informe a la nómina del mes de febrero, en el que, siguiendo, igualmente, el dictamen emitido por el Jefe de Área de Secretaría, se advirtió que no podía identificarse la naturaleza de la prestación concedida al personal de la policía local a efectos de determinar si se estaba retribuyendo doblemente por un mismo concepto.

La concesión del complemento de productividad en la entidad no estaba motivada por informe o documento en el que se establecieran los objetivos o el grado de cumplimiento de los mismos, por lo que la concesión de este complemento no se ajustaba a lo previsto en el artículo 85 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, que requiere la aprobación previa de un sistema objetivo que permita evaluar el desempeño de acuerdo con criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación.

En relación con el ejercicio de la función interventora, de la misma forma que para el caso anterior, ha de indicarse que se debería haber emitido informe del órgano de Intervención con carácter previo a la adopción del Decreto de Alcaldía en el que se aprobó la concesión del complemento de productividad y la asignación al personal de la policía local.

⁷⁸ Expediente 12 de 2014.

Diversas facturas sin cuantificar⁷⁹

La Junta de Gobierno Local, el 21 de febrero de 2014, aprobó y reconoció un conjunto de facturas por un total de 54.743 euros, correspondientes a diversos suministros y servicios. La Intervención emitió un informe señalando la recepción de facturas ejecutadas sin que se hubiera tramitado el correspondiente expediente de contratación. Las prestaciones a las que se referían dichas facturas eran las siguientes: servicio de climatización, programa de gestión de incidencias, suministro de productos de alimentación, suministro de productos farmacéuticos, suministro de productos de limpieza, mantenimiento de fuentes, manualidades, cursos de pintura, prevención de la Legionela.

De acuerdo con la documentación que consta en el expediente, no se ha podido concretar el importe exacto de las facturas que se abonaron por prestaciones realizadas sin un contrato vigente.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.15.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron dos acuerdos contrarios a reparos en 2015, por un importe total de 33.316 euros, ambos en el marco de expedientes de contratación, como se indica en el cuadro siguiente, que, por no superar el importe de 50.000 euros, no fueron objeto de revisión en los trabajos de fiscalización:

CUADRO 72 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	2	33.315,58	100,00	100,00
Total	2	33.315,58	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

⁷⁹ Expediente 11 de 2014. Este acuerdo no fue cuantificado por el órgano de Intervención por lo que se solicitó documentación aclaratoria cuyo análisis se presenta en este apartado.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.16. Ayuntamiento de Toledo

El Ayuntamiento de Toledo remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto, el 8 de octubre de 2015 y el 18 de marzo de 2016, respectivamente.

II.6.16.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Dicho Ayuntamiento tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados, regulado en el Acuerdo de Pleno de la Entidad de 3 de diciembre de 2001, en el que, además de la verificación de la competencia del órgano que aprueba el gasto y de la existencia de crédito adecuado y suficiente, se preveían otras comprobaciones adicionales. Conforme a dicho Acuerdo, la fiscalización previa se extendía a un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión, a la naturaleza del expediente de gasto, así como a la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que constituye un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL.

En este Ayuntamiento no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que exista, por tanto, un control posterior de elementos que no son objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que dispone de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.16.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

En el siguiente cuadro se presentan los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Toledo en 2014. Un único expediente concentra la práctica totalidad de los acuerdos contrarios a reparos de esta entidad:

CUADRO 73 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	505.871,17	50,00	0,71
Expedientes de contratación	1	70.592.711,00	50,00	99,29
Total	2	71.098.582,17	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los dos acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Toledo en 2014 han sido analizados en esta fiscalización al tener un importe superior a 50.000 euros, correspondiendo, en un caso, a la contratación de personal con carácter temporal y, en el otro, a un expediente de adjudicación del servicio de abastecimiento urbano del agua por la modalidad de concesión por un periodo de 25 años:

CUADRO 74 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Incidencias o deficiencias en la contratación de nuevo personal funcionario o laboral	1	505.871,17	50,00	0,71
Modificaciones de contratos no permitidas por la normativa	1	70.592.711,00	50,00	99,29
Total	2	71.098.582,17	100,00	100,00

Importe en €

Fuente: elaboración propia

Contratación de 155 trabajadores temporales⁸⁰

El Ayuntamiento de Toledo procedió a efectuar la contratación de 155 trabajadores temporales – entre personas en situación de desempleo-, por un periodo de tres meses, mediante una contratación laboral de obra o servicio en Obras, Infraestructuras y Medio Ambiente, Conservación del Patrimonio Histórico y Turismo y Deportes, estimándose un gasto presupuestario de 505.871 euros. De acuerdo con las memorias justificativas de las respectivas concejalías, el Servicio de Deportes solicitaba este personal para la reparación y mantenimiento de una serie de instalaciones deportivas del municipio; el Servicio de Turismo, para la atención al público en dos de los puntos de información, señalando que con la campaña del aniversario de “El Greco” se preveía un incremento de la afluencia turística; Obras, identificó diversas actuaciones de reparación y mantenimiento a realizar por dichos trabajadores en edificios históricos municipales; y Medio Ambiente, motivó su solicitudes en la necesidad del cuidado de diversos espacios y parques no incluidos en el área de actuación de la Brigada de Parques y Jardines.

En el informe de fiscalización previa se indicó que no quedaba acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, para la contratación de personal temporal, en concreto, la necesidad de contratación urgente e inaplazable de dicho personal temporal, el carácter excepcional de los programas, ni su origen en hechos o acontecimientos imprevistos o no previsibles. Este último requisito no concurría, a juicio del Interventor, ya que el destino de estos trabajadores era la prestación de servicios municipales básicos que han venido funcionando normalmente con los recursos humanos disponibles y previstos en la Relación de Puestos de Trabajo y en la Plantilla de Personal. Sin embargo, el Alcalde-Presidente adoptó el criterio de los órganos gestores y de la Secretaría General, discrepante con el criterio de Intervención, que consideraba que la apreciación de estas circunstancias excepcionales que motivaban la contratación correspondía al propio Ayuntamiento y que dichas circunstancias concurrían en este expediente, en particular, el carácter urgente e inaplazable de la necesidad de contratar a este colectivo de personal.

Debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia ha sido restrictiva al aceptar la concurrencia de los requisitos para efectuar este tipo de contrataciones por las Administraciones Públicas, ya que, se encuentran condicionadas por la necesaria observancia de los principios propios de la gestión del empleo público (en atención a los principios de mérito y capacidad, y al cumplimiento de las limitaciones presupuestarias, entre otras). Así, se deben respetar las restricciones legales

⁸⁰ Expediente número 1725/2014.

impuestas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, ya referidas⁸¹; y las que establece el Estatuto de los Trabajadores, en concreto, la prohibición de la utilización del contrato de obra o servicio para la realización habitual y ordinaria de las tareas que constituyen la actividad propia de la Administración⁸². El Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, manifestó que este era el único medio disponible para poder atender las necesidades de los Servicios que promovieron las contrataciones⁸³.

El resultado del análisis por el Tribunal de Cuentas de la contratación realizada por los diferentes Servicios se expone a continuación:

- En el Área de Turismo, la contratación de personal temporal para hacerse cargo del servicio ordinario de atención al público no resulta acorde con las restricciones del Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, ya que Toledo tiene la condición de municipio de interés turístico y, por tanto, precisa de unos recursos de esta naturaleza de manera habitual. En consecuencia, no podía calificarse de necesidad urgente e inaplazable, la atención ordinaria de la afluencia turística. Por su parte, la contratación temporal de trabajadores realizada con motivo de la celebración del año de “El Greco” debería haberse vinculado a este programa y a su duración para quedar justificada.
- En relación con la contratación del Área de Deportes, los trabajos que se proponía acometer con el personal temporal no resultaban acordes con las restricciones de la Ley de Presupuestos, al considerarse que la realización de *“tareas de limpieza del entorno de las instalaciones deportivas”, “pintura general” y “acondicionamiento de depuradoras de piscinas”* de las instalaciones resultan propias de las competencias del municipio –ex artículo 25.2 m) de la LRRL-, al igual que las de limpieza y mantenimiento general de instalaciones deportivas, constituyendo, por tanto, un trabajo habitual y no coyuntural, y no siendo, a priori, urgente e inaplazable. Excepcionalmente, determinadas tareas que se enunciaban en la propuestas (retirada de árboles secos con riesgo de caída, reparación de daños en vestuarios o depuradoras de piscinas, entre otras), en la medida en que se caracterizaran por su singularidad y duración temporal, podían considerarse de carácter de urgente e inaplazable, siempre que se hubiera concretado cada intervención sobre una instalación en particular y que todas y cada una de las actuaciones excedieran de lo que se consideran tareas de mantenimiento habitual y ordinario, extremos que no se acreditaban suficientemente en el expediente.
- En el Área de Medio Ambiente, la contratación de personal con carácter temporal se justificó en la realización de trabajos de *“limpieza y adecentamiento de los taludes del Casco Histórico, del Parque de Bequerencia, de la Fuente del Moro y del Pinar de la Bastida, así como de limpieza y desbroce de otras zonas verdes”*, estas últimas no especificadas, para, entre otros fines, evitar riesgo de incendios. No podía admitirse la contratación de personal temporal para atender necesidades urgentes e inaplazables en aquellos trabajos que formaban parte de los servicios ordinarios y habituales del Área, o las tareas en las que no se detallaba el área concreta donde se iban a desarrollar. En el caso de los trabajos relativos a los taludes del Casco Histórico, limpieza del Parque de Bequerencia, Fuente del Moro y del

⁸¹ En casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

⁸² Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2002, 30 de abril de 2014 y 30 de septiembre de 2014, entre otras.

⁸³ La alegación del Ayuntamiento, fundamentada en el Informe del Secretario General, considera que lo que la ley limita es el nombramiento de funcionarios interinos y no la contratación de personal con contratos de obra y servicio. Sin embargo, la Ley 22/2013 de PGE para 2014 es taxativa y engloba en su limitación a ambas figuras: *“Durante el año 2014 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”*

Pinar de la Bastida, necesarios para la prevención de incendios, si bien se motivó adecuadamente su carácter extraordinario por quedar fuera del ámbito de actuación de la Brigada de Parques y Jardines, y la existencia de un supuesto habilitante para la contratación de personal temporal, no se acreditó de manera suficiente la naturaleza urgente e inaplazable de las actuaciones en relación con cada uno de los espacios sobre los que se iba a intervenir. Por otra parte, el carácter recurrente de las tareas enunciadas –limpieza y desbroce- hace aconsejable incluirlas en el ámbito de actuación de los Servicios Municipales, al ser el medio ambiente urbano competencia municipal, de acuerdo con el artículo 25.2 c) de la LRBRL.

- En cuanto a las actuaciones referidas al Patrimonio Histórico, al tratarse de tres categorías de actuaciones, albañilería, reparaciones y obras en edificios y dependencias concretas, podrían concurrir en el expediente las circunstancias necesarias para cumplir la doble exigencia de la Ley de Presupuestos y del Estatuto de los Trabajadores, su condición de urgente e inaplazable y el carácter no recurrente de las actuaciones para motivar este tipo de contratación. Sin embargo, el cuarto proyecto, consistente en tareas de montaje y ornamentación de la Procesión del Corpus Christi, al tratarse de un evento de naturaleza anual y previsible en su celebración, no resultaba una actuación imprevisible que motivara la contratación de personal temporal con carácter urgente e inaplazable.

Restablecimiento del equilibrio financiero en relación con el contrato de gestión de servicio público en régimen de concesión administrativa durante 25 años, de la explotación del servicio de abastecimiento, distribución de agua y alcantarillado en el término municipal de Toledo⁸⁴

En 2006 se adjudicó a una empresa la gestión del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado del municipio de Toledo por un periodo de 25 años, mediante la modalidad de concesión. Uno de los elementos que se valoraron en la oferta de la empresa adjudicataria fueron las inversiones de mejora en la infraestructura de la concesión que deben revertir al Ayuntamiento a su finalización.

En junio de 2012, la empresa concesionaria del servicio presentó una solicitud de reequilibrio económico de la concesión como consecuencia de la obtención de ingresos menores a los previstos proponiendo varias medidas correctoras: reducción de las inversiones, incremento de las tarifas y reducción de la rentabilidad del concesionario.

La propuesta de restablecimiento del equilibrio financiero sometida a la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Toledo el 12 de mayo de 2014, una vez recabados diversos informes de los servicios técnicos, jurídicos y económicos municipales, incluía una modificación en las condiciones de la concesión del servicio de abastecimiento, distribución de agua y alcantarillado en el término municipal de Toledo consistente en:

- Reducir las inversiones ofertadas como mejora, que a la finalización de la concesión revertirían al Ayuntamiento, de un importe originalmente previsto de 105.889.069 euros a una cantidad de 35.296.357 euros.
- Incrementar el índice anual de revisión de las tarifas a percibir por el concesionario en un 1,411% adicional al IPC.
- Eliminar la compensación que el Ayuntamiento venía efectuando a la empresa concesionaria en concepto de tasa de alcantarillado como consecuencia de un convenio firmado por el Ayuntamiento con un tercero en relación con el referido servicio de alcantarillado.

Esta propuesta fue reparada por el órgano Interventor al considerar que en su oferta económica –que databa del año 2006- el concesionario utilizó una tasa de incremento de la demanda de

⁸⁴ Expediente número 2216/2014.

agua de un 6% anual, superior a la que se indicaba en los pliegos (un 4%), lo que se tradujo en una previsión de ingresos para el concesionario que no se estaba cumpliendo. Además, este hecho ya se puso de manifiesto en el informe de fiscalización previa sobre la propuesta de adjudicación de dicho contrato en 2006, por tanto, esta circunstancia se encuadra dentro del “riesgo y ventura” de la explotación de la concesión, sin que pueda considerarse una causa de reequilibrio de la concesión. Por otra parte, dicho motivo no se encontraba previsto en los pliegos del contrato como elemento básico justificante de un reequilibrio en las prestaciones, condición necesaria para su aprobación.

Los criterios sostenidos en el reparo de la Intervención eran discrepantes con los de la Secretaría General, que manifestó en diversos informes al respecto, que concurrían los elementos necesarios para aprobar un reequilibrio en la concesión. En estos informes se consideraba que se había producido un error en la apreciación del nivel de consumo del año base y una reducción de la ratio de consumo de agua por usuario, extremos que se calificaban como suficientes para apreciar un supuesto de desequilibrio en la economía de la concesión, existiendo, por tanto, un supuesto de modificación de las condiciones de prestación del servicio imputable al Ayuntamiento.

El Alcalde-Presidente, mediante Decreto de 25 de junio de 2014, resolvió en contra del criterio del reparo de la Intervención permitiendo el acuerdo correspondiente de la Junta de Gobierno, lo que no representó gasto presupuestario de la Entidad pero sí supuso una merma significativa en las inversiones comprometidas por el concesionario en las infraestructuras de la concesión –que deben revertir al Ayuntamiento a su finalización-, por importe de 70.592.711 euros-.

Este contrato, de acuerdo con la Disposición Transitoria primera⁸⁵ del TRLCSP, se rige por el TRLCAP 2/2000, de 16 de junio, que, en su artículo 163 se refería a la modificación de los contratos de gestión de servicio público, estableciendo, en particular, que “*la Administración podrá modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios*”.

La regulación en materia de contratación recoge unas causas tasadas para motivar el reequilibrio en los contratos de gestión de servicio público. En efecto, no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo, sino únicamente aquellas que sean reconducibles a los supuestos estrictos que permitan el “*ius variandi*” (modificación unilateral de las condiciones del contrato), el “*factum principis*” (alteración indirecta de la prestación contratada sin mediar modificación debida a medidas administrativas generales) y la fuerza mayor o riesgo imprevisible.

En la solicitud de reequilibrio del contrato de gestión de servicio que se motive por causa de fuerza mayor o circunstancias imprevisibles deben concurrir razones de interés público que respondan a necesidades nuevas o causas imprevistas, tal y como exige el artículo 101 TRLCAP, debiendo reiterarse que dichas causas han de referirse a la imprevisibilidad en sentido estricto y no a la mera imprevisión, aún por falta de diligencia, como recuerda la STJUE de 29 de abril de 2004.

En el caso del expediente que se examina, el hecho de que la demanda de agua en el municipio de Toledo no estuviera sufriendo el incremento previsto en la oferta del contratista, o incluso en los pliegos, no era una circunstancia imprevisible, ya que, como ha concluido la jurisprudencia en otros casos de análoga naturaleza, este tipo de contratos de gestión de servicio público se articulan conforme al principio de explotación del servicio a “riesgo y ventura” del adjudicatario, de tal suerte que los estudios económicos del licitador de una concesión han de prever no solo un contexto, el alza, sino también las circunstancias económicas que pueden provocar la

⁸⁵ Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

disminución del consumo o una ralentización en el crecimiento de la demanda, circunstancias estas que pueden acaecer habida cuenta del periodo tan extenso de duración de este tipo de contratos -25 años en este caso y el carácter cíclico de la actividad económica, siendo el riesgo comercial del proyecto uno de los elementos a tener en cuenta por los concesionarios.

Por tanto, el no incremento en el consumo de agua potable en uno o varios ejercicios y, en general, la disminución de la utilización por los usuarios de los servicios objeto de concesión no constituía una realidad inesperada –teniendo en cuenta que el órgano de Intervención ya advirtió, en 2006, que el adjudicatario preveía en su oferta un incremento de la demanda superior al que contenían las estimaciones de los pliegos aprobados por el Ayuntamiento-. Tampoco podía considerarse un acontecimiento extraordinario o una circunstancia imprevisible o de fuerza mayor, ni supuso una modificación del contrato que motivara el acuerdo de reequilibrio económico de la concesión, sino que constituye un elemento propio del riesgo y ventura contractual que la concesionaria pudo prever y asumió al participar en la licitación del contrato⁸⁶, ya que las concesiones de servicio público implican una transferencia al concesionario de un riesgo operacional, esto es, un riesgo de demanda o suministro, existiendo una exposición real al riesgo de que puedan implicar pérdidas potenciales, no pudiendo consistir el reequilibrio en una suerte de seguro de ganancias para el contratista.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se originaron, en su mayor parte, como consecuencia de la tramitación de expedientes de contratación:

CUADRO 75 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe en €	
	Importe	Porcentaje Importe
Operaciones de derecho privado	8.115,61	0,11
Expedientes de contratación	6.962.948,25	97,13
Gastos derivados de otros procedimientos	197.523,85	2,76
Total	7.168.587,71	100,00

Fuente: elaboración propia

El Ayuntamiento de Toledo concluyó en 2014 ocho expedientes con omisión de fiscalización previa por importe superior a 50.000 euros, uno de ellos correspondiente al Organismo Autónomo Patronato Municipal de Deportes. De estos ocho, uno fue aprobado por la Junta de Gobierno y los siete restantes por el Pleno, a través de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito. Los expedientes seleccionados en la muestra suponían el 98% de los tramitados con omisión de fiscalización previa:

⁸⁶ Criterio expresado por la Junta Superior de la Contratación de la Comunitat Valenciana en Informes 1/2016 y 9/2015.

CUADRO 76 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	3.200.000,00	12,50	45,39
Irregularidades en la ejecución de los contratos	6	3.746.605,65	75,00	53,14
Gastos instrumentados mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito	1	103.498,38	12,50	1,47
Total	8	7.050.104,03	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

Los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa en 2014 y comunicados por la Intervención del Ayuntamiento de Toledo han sido los siguientes:

Prórroga del contrato de transporte urbano⁸⁷

La Junta de Gobierno acordó, el 12 de marzo de 2014, prorrogar el contrato de gestión de servicio público correspondiente al transporte urbano de viajeros por un plazo de seis meses, y con una cuantía estimada de 3.200.000 euros, hasta la entrada en vigor del nuevo contrato. Esta propuesta no se sometió al trámite preceptivo de fiscalización previa. El posterior informe del Interventor, en el que se hacía constar expresamente que no tenía naturaleza de fiscalización previa, se concluía que dicha prórroga incumplía uno de los compromisos del Plan de Ajuste vigente en la Entidad –consistente en una reducción del gasto en este servicio-. No obstante, la Junta de Gobierno adoptó un nuevo acuerdo, el 3 de septiembre de 2014, convalidando expresamente la prórroga aprobada el 12 de marzo⁸⁸. La convalidación de un acuerdo adoptado con omisión de fiscalización previa sana la anulabilidad del acto ocasionado por la omisión de este trámite, pero no otros vicios en que hubiera podido incurrirse, en particular, los vicios de nulidad, que no pueden ser subsanados.

Relativos a la Empresa Municipal de la Vivienda

El Pleno del Ayuntamiento de Toledo, en sesión de 13 de junio de 2014, aprobó tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito (7/2014, 8/2014 y 9/2014) relacionados con la Empresa Municipal de la Vivienda de Toledo S.A., procedentes de gastos que fueron ejecutados en 2012 y 2013 sin crédito en los respectivos presupuestos.

En el primero de ellos (7/2014)⁸⁹ se requirió una modificación del presupuesto de 2014, consistente en una incorporación de remanentes de crédito, lo que permitió aplicar el gasto al presupuesto de 2014 y sufragar una deuda con la Empresa Municipal de la Vivienda de Toledo S.A. generada por una encomienda de gestión realizada por el Pleno del Ayuntamiento el 19 de septiembre de 1997, y que traía causa de dos actuaciones efectuadas en 2012:

- Sub-proyecto “Palacio de Congresos de la ciudad de Toledo”, certificaciones de obra y otros gastos por importe de 2.022.621 euros.
- Sub-proyecto “Ordenación del Corral de Don Diego”, certificaciones de obra y otros gastos por importe de 11.253 euros.

⁸⁷ Expediente 897/2014.

⁸⁸ En el momento de efectuar la convalidación, en septiembre de 2014, el Plan de Ajuste se había modificado, por lo que la circunstancia puesta de manifiesto en el informe de Intervención de 12 de marzo de 2014 quedó subsanada en relación con el Plan de Ajuste.

⁸⁹ Expediente 1531/2014.

En el segundo (8/2014)⁹⁰ y el tercer expediente (9/2014)⁹¹ se aplicaron al presupuesto de 2014 gastos contraídos en ejercicios anteriores con la Empresa Municipal de la Vivienda de Toledo S.A. por un importe total de 457.702 euros. De esta cuantía, 148.722 euros tenían su origen en facturas por la rehabilitación de 18 viviendas de la calle Esteban Illán de Toledo efectuada en 2012, careciendo en aquel momento el Ayuntamiento de crédito adecuado y suficiente para financiarlas. El resto, 308.980 euros, procedía de dos facturas expedidas en 2013 por trabajos de dirección facultativa y ejecución de obras de la segunda fase del proyecto “Renovación Urbana de Toledo”, desarrollado en virtud de la encomienda de gestión realizada por el Pleno del Ayuntamiento el 19 de septiembre de 1997, careciéndose de crédito presupuestario en dicho ejercicio.

El Interventor concluyó en relación con los tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito que se había prescindido del procedimiento legalmente establecido, ya que no había crédito presupuestario suficiente en el ejercicio de origen.

Liquidación del canon de aducción de aguas

En la referida sesión de 13 de junio de 2014 del Pleno del Ayuntamiento de Toledo se aprobó, a su vez, el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito 10/2014⁹², mediante el cual se aplicaron al presupuesto de 2014 cuatro facturas expedidas en 2013 por el ente autonómico “Infraestructuras del Agua de Castilla La-Mancha SA”, por un importe total de 161.867 euros, para las que no existía crédito en el ejercicio de origen, lo que supone una tramitación al margen del procedimiento establecido.

Liquidación de la compensación del equilibrio financiero de la concesión del servicio de gestión de residuos urbanos y limpieza viaria

El Pleno del Ayuntamiento de Toledo aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito (10/2014)⁹³ el 18 de septiembre de 2014, en el que se imputaron al presupuesto de 2014 dos facturas correspondientes al segundo trimestre de 2013, por un importe total de 595.558 euros, en el que se liquidaba al Ayuntamiento la compensación del equilibrio financiero de dicha concesión. En lo que respecta al importe de la liquidación, se empleó como referencia la cifra propuesta por la unidad gestora del gasto (595.558 euros) a pesar de que el cálculo efectuado por el economista municipal era inferior en 44.458 euros -551.067 euros- como consecuencia de divergencias en los criterios de cálculos empleados.

Por otra parte, el crédito disponible en 2014 para aplicar este gasto –instrumentado mediante el referido expediente extrajudicial de crédito- era insuficiente para dar cobertura al mismo, por lo que 33.292 euros se aplicaron a otras partidas presupuestarias, siendo necesario anular crédito en estas partidas.

Otros gastos instrumentados mediante expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito

El Pleno del Ayuntamiento de Toledo, en su sesión 18 de septiembre de 2014, aprobó también el expediente 16/2014⁹⁴ para aplicar al presupuesto de dicho ejercicio diversos gastos ejecutados en 2013, en los que no existió crédito adecuado y suficiente. En concreto:

- Siete facturas giradas al Ayuntamiento por el contrato de arrendamiento financiero de siete vehículos de la Policía Local, por importe de 4.518 euros.

⁹⁰ Expediente 1532/ 2014.

⁹¹ Expediente 1533/ 2014.

⁹² Expediente 1593 de 2014.

⁹³ Expediente 3233 de 2014.

⁹⁴ Expediente 3278 de 2014.

- Facturas de una empresa de desguaces emitidas en ejecución del servicio de Depósito Municipal de vehículos, 7.033 euros.

Facturas correspondientes al servicio de Grúa y de Estacionamiento Regulado, por importe de 486.056 euros.

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito Patronato de Deportes⁹⁵

El Pleno del Ayuntamiento de Toledo, a propuesta del Consejo Rector del Patronato Municipal de Deportes, aprobó el 14 de octubre de 2014 un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto determinados gastos adeudados a una misma empresa, por un importe total de 103.498 euros. Todas las prestaciones fueron ejecutadas en 2013 sin crédito presupuestario. El detalle de gastos es el siguiente:

- Compensación por reducción anual del número de horas, 67.845 euros.
- Indemnización a la empresa por costes de despido de trabajadores, 32.830 euros.
- Gastos en elementos mecánicos 2.824 euros.

Para aplicar a presupuesto estos gastos fue necesario que se aprobara una transferencia del Ayuntamiento al Organismo de 180.000 euros, que se instrumentó mediante una generación de crédito en el presupuesto del Patronato.

En relación con los gastos aplicados al presupuesto de 2014 mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, pero que se refieren a facturas o gastos de ejercicios anteriores, en el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento indicó que se aprobó una "Instrucción 1/2014 de gestión presupuestaria y contabilidad relativa a la imputación presupuestaria del reconocimiento de obligaciones derivado de facturas recibidas" que regula los criterios para los procesos de contabilización y reconocimiento de obligaciones⁹⁶.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Toledo certificó que no se habían producido anomalías relevantes en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

⁹⁵ Expediente 2/2014.

⁹⁶ Estas instrucciones regulan los procesos de contabilización y de gestión presupuestaria de los gastos realizados en la entidad local, pero no afectan al contenido de los hechos puestos de manifiesto en el Proyecto de Informe.

II.6.16.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado al Tribunal de Cuentas dos acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015 en el Ayuntamiento de Toledo. Tal y como se muestra en el cuadro siguiente, los dos se adoptaron en materia de personal:

CUADRO 77 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	2	261.377,30	100,00	100,00
Total	2	261.377,30	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los dos acuerdos comunicados formaron parte de la muestra, al superar el importe de 50.000 euros:

CUADRO 78 Muestra Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el Interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Incidencias o deficiencias en la contratación de nuevo personal funcionario o laboral	2	261.377,30	100,00	100,00
Total	2	261.377,30	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los acuerdos es el que se desarrolla a continuación:

Prórroga de los contratos de personal laboral temporal del Centro de la Mujer y Casa de Acogida

Se adoptaron dos resoluciones por parte de la Alcaldía-Presidencia con fecha 30 de diciembre de 2015, por las que se prorrogaron contratos laborales temporales de siete trabajadores, por un importe total de 261.377⁹⁷ euros, correspondientes a los servicios del Centro de la Mujer y la Casa de Acogida, prestados por el Ayuntamiento, y cofinanciados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de convocatorias anuales de subvenciones finalistas. La prestación de estos servicios no es competencia municipal aunque su prestación viene desarrollándose por los servicios del Ayuntamiento desde el año 2008, el Centro de la Mujer, y 1988, la Casa de Acogida.

La Secretaría General informó que existían circunstancias que no permitían al Ayuntamiento proceder con arreglo a lo previsto en la normativa de aplicación. En primer lugar, se indicaba

⁹⁷ 183.590 euros, el acuerdo relativo al expediente 4770_2015; 77.787 euros el expediente 4865_2015.

que la prestación de este servicio es competencia autonómica, pero se presta por el Ayuntamiento en el marco de un convenio con la Comunidad Autónoma, financiándose a través de subvenciones de concesión anual y concurrencia competitiva⁹⁸. Esta coyuntura ha provocado una situación irregular, al no poder asumir la prestación el Ayuntamiento como delegada, ya que podría vulnerar la legislación laboral, ni mantenerla como servicio impropio con carácter permanente, siendo así que la Administración competente es la Junta de Comunidades, y tampoco cesar la prestación del servicio de manera abrupta, toda vez que está socialmente asentada. El Ayuntamiento tampoco podía transformar estos puestos en fijos y permanentes, debido a las restricciones legales y presupuestarias existentes en la normativa para el incremento de los costes de personal.

La prórroga de estos contratos se gestionó mediante una tramitación anticipada que se ejecutó con cargo a créditos del presupuesto de 2016. El informe de Intervención señaló que los servicios de Bienestar Social no habían emitido propuesta ni habían incoado expediente para realizar dicha prórroga, careciendo la misma de cobertura presupuestaria al no existir compromiso en firme de cofinanciación por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el momento de acordarse, es decir, que se incumplía el requisito de la existencia de crédito para la tramitación anticipada.

En relación con estos contratos laborales temporales, cinco de ellos corresponden al Centro de la Mujer y dos a la Casa de Acogida. Dichos contratos se han venido prorrogando anualmente, en un caso desde 2002, en cuatro desde 2008, uno desde 2012 y siendo el otro de 2014. Respecto de los contratos anteriores a 2012 que se encontraban vigentes, debe tenerse en cuenta que el artículo 15.1 a) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre⁹⁹, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, limita a tres años, prorrogables por doce meses más, el límite máximo de los contratos de obra y servicio encadenados, lo que suponía que la referida norma se había incumplido en cinco de los antedichos contratos.

En consecuencia, el Ayuntamiento prorrogó estos contratos careciendo de habilitación presupuestaria para su financiación en el momento inicial y excediendo, en varios casos, la duración máxima de los contratos laborales de obra y servicio¹⁰⁰.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2015 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se originaron, en su mayor parte, como consecuencia de la tramitación de expedientes de contratación:

⁹⁸ Para 2016, el Ayuntamiento presentó una solicitud a la convocatoria efectuada por Resolución de la Consejería de la Comunidad Autónoma publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha el 6 de noviembre de 2015.

⁹⁹ Regulación idéntica al anteriormente vigente Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

¹⁰⁰ El Ayuntamiento indica en alegaciones que ha solicitado y obtenido un informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que considera ajustado a derecho la conversión de estos contratos en indefinidos no fijos, a pesar de que esta figura, en el ámbito de las Administraciones Públicas, tenía origen exclusivamente en fallos judiciales, lo que no desvirtúa lo recogido en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

CUADRO 79 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Operaciones de derecho privado	23.854,68	4,21
Expedientes de contratación	453.212,64	79,97
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	6.601,00	1,16
Gastos de personal	83.075,90	14,66
Total	566.744,22	100,00

Fuente: elaboración propia

El Ayuntamiento de Toledo, por medio de acuerdos de la Junta de Gobierno, concluyó tres expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015 por importe superior a 50.000 euros, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro. Los expedientes de la muestra supusieron el 59% del total de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa:

CUADRO 80 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	3	334.667,00	100,00	100,00
Total	3	334.667,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa en 2015 y comunicados por la Intervención del Ayuntamiento de Toledo han sido los siguientes:

Contrato del servicio de ayuda a domicilio

El contrato para la gestión del servicio de ayuda a domicilio¹⁰¹ se adjudicó en el año 2012 por un plazo de dos años prorrogable. En 2015, una vez finalizada la primera prórroga de un año, se extinguió el contrato. No obstante, y con objeto de no suprimir la prestación del servicio, la Junta de Gobierno, mediante Acuerdo de 14 de octubre de 2015, tramitó, a propuesta del Concejal de Servicios Sociales, un expediente para la contratación del servicio de ayuda a domicilio por un periodo de cuatro meses, por el procedimiento negociado sin publicidad y de tramitación urgente, siendo el importe estimado de 189.538 euros y adjudicado a la misma empresa que venía prestando servicios en el marco del contrato anterior. La Junta de Gobierno convalidó su acuerdo de inicio de expediente de contratación el 22 de diciembre de 2015, ya que se había adoptado prescindiendo del trámite de fiscalización previa, lo que se puso de manifiesto en un Informe de Intervención de 30 de octubre de 2015.

En relación con este último Acuerdo de la Junta de Gobierno de 22 de diciembre de 2015, el Interventor informó, posteriormente, que el expediente de contratación carecía de pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas, así como de los informes preceptivos de la Secretaría General. El interventor manifestó, a su vez, que no habían quedado acreditados los

¹⁰¹ Expediente OF-4002.

requisitos del artículo 170 del TRLCSP para tramitar el expediente por el procedimiento negociado con carácter de urgencia. Adicionalmente señalaba que la previsión contenida en el Acuerdo que garantizaba a la empresa la facturación de un importe equivalente a 2.900 horas anuales de prestación del servicio no era acorde con el principio de riesgo y ventura del contratista, ya que podría darse la circunstancia de que los servicios efectivamente prestados fueran inferiores a ese número de horas.

Honorarios por servicios jurídicos¹⁰²

El 22 de septiembre de 2015, el Pleno del Ayuntamiento de Toledo aprobó el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito número 12/2015 para abonar honorarios de letrado por la defensa jurídica del Ayuntamiento ante el Tribunal Constitucional en 2014, por un importe de 72.600 euros. Esta prestación se ejecutó en 2014 sin haberse tramitado un expediente de gastos, ni haberse sometido al trámite de fiscalización previa.

Facturas del servicio de voz y mensajes de la Policía Local¹⁰³

El Pleno del Ayuntamiento de Toledo, en su sesión de 19 de noviembre de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito (17/2015) para aplicar a presupuesto catorce facturas de los ejercicios 2012 y 2013 presentadas por la actual adjudicataria de este servicio, por un importe total de 72.529 euros, relativas a la prestación del servicio básico de voz y mensajes a la Policía Local. De acuerdo con el informe emitido por la Intervención, la relación con esta empresa en el periodo 2012-2013 no estaba formalizada mediante contrato, habiéndose prescindido por la Unidad Gestora del procedimiento legalmente establecido para la realización del gasto, incluyendo la fiscalización previa.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Toledo certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.17. Diputación Provincial de Cáceres

El órgano de Intervención de la Diputación Provincial de Cáceres remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. En concreto, envió la información de 2014, el 8 de febrero de 2017, y la relativa a 2015, el 9 de febrero de 2017, habiendo finalizado los respectivos plazos el 15 de octubre de 2015 y el 30 de abril de 2016.

II.6.17.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

La Diputación aplicó en los dos ejercicios fiscalizados un sistema de fiscalización previa plena que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron en esta entidad actuaciones de control financiero en dichos ejercicios, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que exista, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los

¹⁰² Expediente 3231/2015.

¹⁰³ Expediente 4043/2015.

principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.17.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado un total de 91 acuerdos contrarios al criterio del órgano Interventor en 2014, por un importe de 1.815.921 euros. El tipo de gasto que concentró el mayor porcentaje de los mismos, así como de importe, fue el de expedientes de contratación, seguido del de ayudas y subvenciones, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 81 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	9	225.217,92	9,89	12,40
Expedientes de contratación	51	1.300.885,16	56,04	71,64
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	31	289.818,39	34,07	15,96
Total	91	1.815.921,47	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Han sido tres los acuerdos contrarios a reparos adoptados por la Diputación en 2014 que han formado parte de la muestra en esta fiscalización al tener un importe superior a 50.000 euros, correspondiendo, en los tres casos, a expedientes de contratación, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 82 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	2	206.563,36	66,67	34,27
Irregularidades en la ejecución de los contratos	1	396.111,55	33,33	65,73
Total	3	602.674,91	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El análisis de los expedientes de la muestra se presenta a continuación:

Ejecución de contratos de obras¹⁰⁴

El Pleno de la Diputación, en sesión de 30 de abril de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe total de 396.112 euros, que incluía certificaciones y gastos relativos a tres contratos de obras. Estos expedientes se acordaron sin la oportuna tramitación y aprobación del órgano de contratación, lo que constituye una causa de nulidad en los términos del artículo 62 de la LRJPAC. El contenido de los expedientes era el siguiente:

- El primer gasto, por importe de 7.298 euros, se refería a la certificación final de una obra de viales expedida en 2014.
- El segundo gasto, por una cuantía de 16.555 euros, correspondía a una actuación para la mejora de la calidad del agua que se ejecutó en 2014 como consecuencia de una ampliación del alcance de los trabajos, que no fue aprobada de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable. La modificación, al tener un contenido sustancial, impidió, además, cumplir los requisitos para que fuera cofinanciado con fondos de la Unión Europea ya que ello hubiera requerido que la modificación en el proyecto se aceptase previamente a su ejecución por los órganos gestores de las ayudas comunitarias.
- El tercer gasto, corresponde a la liquidación presentada por la empresa adjudicataria de un contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación de un centro de residuos y demolición, por 372.259 euros, presentada en 2014. Como consecuencia del retraso en la ejecución de esta obra, cuya finalización estaba prevista en 2013, no pudo percibirse una ayuda de la Unión Europea (fondos FEDER); por este motivo esta liquidación del contrato no se pudo subvencionar, implicando que la Diputación debiera asumir con sus propios recursos la aportación que se iba a realizar por la Unión Europea.

Este expediente tiene su causa en la ejecución de gastos con omisión de trámites esenciales, por lo que no pudo ejercerse sobre ellos la fiscalización previa en los términos establecidos en el TRLRHL. Por este motivo, debió ser considerado como un expediente tramitado al margen del procedimiento legalmente establecido y con omisión de la fiscalización previa. Sin embargo, el órgano de Intervención de la Diputación lo calificó de manera incorrecta como un acuerdo adoptado en contra de un reparo formulado en el ejercicio de la fiscalización previa.

Servicio de mantenimiento y conservación de depuradores de agua residuales¹⁰⁵

El 21 de mayo de 2014 se aprobaron dos Decretos por la Presidencia de la Diputación reconociendo obligaciones y convalidando el respectivo gasto, por importe de 97.053 euros y 109.510 euros, respectivamente, correspondiente a facturas relativas a los servicios de mantenimiento de los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2014, de dos estaciones de depuración y tratamiento de aguas residuales (EDAR).

La prestación de este servicio se realizó sin que mediara contrato administrativo. De acuerdo con el Informe de Intervención, el 22 de abril de 2014 se inició un expediente de contratación para la prestación de este servicio.

Por consiguiente, este expediente también tiene su causa en la ejecución de gastos con omisión de trámites esenciales (ausencia de contrato que dotase de cobertura jurídica), por lo que no pudo ejercerse sobre ellos la fiscalización previa en los términos establecidos en el TRLRHL. Por este motivo, de la misma manera que en el expediente anterior, debió ser considerado como un expediente tramitado al margen del procedimiento legalmente establecido y con omisión de la fiscalización previa, y no como un acuerdo adoptado en contra de un reparo formulado en el ejercicio de la fiscalización previa.

¹⁰⁴ Expediente número 6/2014.

¹⁰⁵ Expediente número 56/2014 y 57/2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que no se habían producido anomalías relevantes en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.17.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado al Tribunal de Cuentas 56¹⁰⁶ acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015 en la Diputación Provincial de Cáceres, por un importe total de 3.640.615 euros. De ellos, el mayor porcentaje, en lo que respecta al importe, correspondía a expedientes de contratación, subvenciones y gastos de personal, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 83 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	9	607.300,12	16,07	16,68
Expedientes de contratación	17	2.073.959,64	30,35	56,97
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	28	870.361,58	50,00	23,91
Gastos derivados de otros procedimientos	1	34.993,97	1,79	0,96
Operaciones de derecho privado	1	54.000,00	1,79	1,48
Total	56	3.640.615,31	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los diecisiete acuerdos que superaban individualmente el importe de 50.000 euros formaron parte de la muestra. Los mismos se recogen en el siguiente cuadro:

¹⁰⁶ Un expediente fue comunicado dos veces, en concreto, el expediente relativo a operaciones de derecho privado, que también fue enviado como un expediente de contratación.

CUADRO 84 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el Interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	1	395.944,09	5,88	12,79
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación ¹⁰⁷	9	1.891.564,43	52,95	61,08
Deficiencias en el procedimiento de concesión de la subvención ¹⁰⁸	2	273.004,94	11,76	8,82
Deficiencias en el procedimiento de justificación de la subvención ¹⁰⁹	4	430.644,70	23,53	13,91
Ausencia de trámites presupuestarios para la ejecución de la sentencia	1	105.501,73	5,88	3,40
Total	17	3.096.659,89	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los referidos acuerdos es el que se expone a continuación:

Incremento de retribuciones¹¹⁰

El Pleno de la Diputación Provincial de Cáceres adoptó un acuerdo de modificación integral de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de la entidad el 25 de septiembre de 2014, con efectos de 1 de septiembre de ese ejercicio, que implicaba un incremento de las retribuciones complementarias del personal. El Interventor manifestó que se incrementaban los salarios por encima de las limitaciones establecidas en la Ley 22/2013, de 21 de diciembre, por la que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado de 2014.

Dicha modificación de la RPT no fue aplicada por la entidad en 2014, lo que motivó varias reclamaciones judiciales del personal de la Diputación instando a su aplicación. Las reclamaciones dieron a lugar a cuatro sentencias, que condenaban a la Diputación a abonar atrasos en las retribuciones complementarias de los empleados públicos de la entidad correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de 2014.

Al objeto de ejecutar los referidos pronunciamientos judiciales, el Pleno de la Diputación, en sesión de 27 de octubre de 2015, aprobó créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe de 395.944 euros para habilitar disponibilidad presupuestaria para satisfacer los atrasos. En relación con esta propuesta de acuerdo, el órgano de Intervención interpuso un nuevo reparo fundamentado en las mismas razones que el relativo al acuerdo de modificación de la RPT – posible ilegalidad al incumplir los límites previstos en la Ley 22/2013, de 21 de diciembre por la que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado de 2014-, extremo sobre el que no se pronunciaron los fallos judiciales.

No se debió aprobar dicha modificación ya que no respetaba los límites previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2014; pero, una vez aprobada la misma, contravino el principio de seguridad jurídica el no aplicar un acto aprobado por un órgano competente.

¹⁰⁷ Expedientes 10, 12, 13, 2, 23, 5, 5 bis, 6 y 70 de 2015.

¹⁰⁸ Expedientes 16 y 17 de 2015.

¹⁰⁹ Expedientes 8, 49, 17 y 35 de 2015.

¹¹⁰ Expediente 11 de 2015.

Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito para gastos de obras

La Diputación aprobó cuatro expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar facturas y gastos de ejercicios anteriores que se tramitaron al margen del procedimiento, con el detalle siguiente:

- El Pleno, en sesión de 26 de marzo de 2015¹¹¹, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar a presupuestos diversos gastos adeudados en el marco de la ejecución de contratos de obra por un importe total de en 839.282 euros. Se incluyeron en este expediente gastos por los siguientes conceptos:
 - Ejecución de sentencia (139 de 2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cáceres) que condenaba a la Diputación a abonar prestaciones de pavimentación de carreteras cuya contratación se efectuó al margen del procedimiento, por importe de 260.614 euros.
 - Certificaciones de obra recibidas en enero y febrero de 2015 que se habían tramitado al margen del procedimiento y cuyo crédito figuraba en el presupuesto de 2014, por importe de 184.448 euros.
 - Gastos comprometidos en ejercicios anteriores, por importe de 394.220 euros, cuya aplicación a presupuesto procedía en 2015.

En la misma sesión del Pleno se aprobaron las modificaciones de crédito para dotar el crédito necesario en el presupuesto del ejercicio 2015 con el que atender las mencionadas obligaciones.

La Intervención puso de manifiesto que la ejecución de algunos de los gastos incluidos en el expediente se habían efectuado sin crédito presupuestario, lo que suponía una infracción del artículo 173.5 del TRLRHL y una posible causa de nulidad de las actuaciones, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

En relación con los gastos por importe de 394.220 euros comprometidos en ejercicios anteriores al corriente, pero cuya obligación se generó en 2015, no resultaría de aplicación el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito ya que la regla del servicio hecho se cumplió en 2015, por lo que no se trataría de obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a las que se refería el artículo 26.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

- El Pleno, en sesión de 26 de marzo de 2015¹¹², aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 53.339 euros, correspondiente a cinco facturas de dirección de obra procedentes de 2013, por 14.617 euros, y dieciséis facturas de 2014 de diversa índole cuya naturaleza no se detallaba, por 38.722 euros.

De acuerdo con lo manifestado por la Intervención, todos estos gastos, además de no haberse imputado al presupuesto del ejercicio al que correspondían, se habían tramitado al margen del procedimiento, sin cobertura contractual y sin crédito en el ejercicio en el que fueron ejecutados.

- El Pleno, en sesión de 26 de marzo de 2015¹¹³, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 71.893 euros, correspondiente a quince facturas de

¹¹¹ Expediente 6 de 2015.

¹¹² Expediente 2 de 2015.

¹¹³ Expediente 5 de 2015.

dirección de obra, por importe de 44.596 euros, y cuatro facturas, procedentes de obras de los ejercicios 2012 y 2013, por importe de 27.297 euros¹¹⁴.

En estos gastos se incumplieron trámites del procedimiento legalmente aplicable, tal y como se indicó en el informe de Intervención. En el primer bloque de facturas, que fueron expedidas en 2014 y 2015, no se había realizado el compromiso de gasto ni contaban con crédito en 2015 para su imputación presupuestaria, debiéndose dar curso a las mismas para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. El segundo grupo de gastos, que procedía de modificaciones de contratos de obras, se ejecutó sin crédito presupuestario.

- El Pleno, en sesión de 30 de octubre de 2015¹¹⁵, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 56.965 euros, correspondiente a 23 facturas de dirección de obra procedentes del año 2013, por importe de 55.334 euros, a gastos por emisiones audiovisuales de 2013, por importe de 1.110 euros, y a una subvención por importe de 521 euros.

El órgano de Intervención informó que las facturas expedidas por dirección de obra se tramitaron sin cobertura contractual y sin crédito en el ejercicio en el que se efectuaron las prestaciones.

Al igual que los acuerdos correspondientes al ejercicio 2014, estos expedientes de 2015 también tienen su causa en la ejecución de gastos con omisión de trámites esenciales, por lo que no pudo ejercerse la fiscalización previa en los términos establecidos en el TRLRHL. Por este motivo, debieron ser considerados expedientes tramitados al margen del procedimiento legalmente establecido y con omisión de la fiscalización previa y no como acuerdos adoptados en contra de reparos formulados en el ejercicio de la fiscalización previa.

Ejecución de sentencia dictada en relación con obras en carreteras contratadas verbalmente por la Diputación¹¹⁶

El Pleno, en sesión de 24 de septiembre de 2015, aprobó diversas modificaciones de crédito para dar cumplimiento a una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres (113 de 2015), que condenó a la Diputación a abonar 105.502 euros procedentes de trabajos de pavimentación en carreteras titularidad de la Diputación ejecutadas en 2008 y 2009, incluyendo intereses de demora.

El órgano de Intervención informó de un conjunto de irregularidades en las que se incurrió con ocasión de la contratación de la obra. Dichas obras fueron encargadas verbalmente por empleados de la Diputación, sin que se tratara de una actuación de emergencia prevista en el artículo 113 del TRLCSP que justificara dicha práctica, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Además, tampoco existía crédito presupuestario en los ejercicios en que fueron ejecutadas las obras.

Obras en viales. Ejercicios 2005 a 2009¹¹⁷

El Pleno, en sesión de 3 de diciembre de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 473.468 euros. Los gastos se referían a tres certificaciones de obra de intervención en carreteras de titularidad provincial ejecutadas en el periodo comprendido entre 2005 y 2009.

¹¹⁴ Expediente 5 bis de 2015.

¹¹⁵ Expediente 10 de 2015.

¹¹⁶ Expediente 6 de 2015.

¹¹⁷ Expediente 13 de 2015.

Dichas actuaciones carecían de contrato que dotase de cobertura jurídica lo que no se ajustó al artículo 28 del TRLCSP, así como de crédito en el ejercicio de origen, sin que haya evidencia documental de que se tratara de actuaciones de emergencia que justificaran una contratación verbal, por lo que la razón del abono de estas prestaciones fue la de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para financiar gastos no subvencionados por la Unión Europea¹¹⁸

El Pleno, en sesión de 3 de diciembre de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 288.569 euros, correspondiente a unas obras que se habían incluido en un programa cofinanciado con Fondos FEDER, pero que, al retrasarse su finalización, no cumplieron los requisitos para poder obtener esa financiación.

El porcentaje de cofinanciación del FEDER para el proyecto referido, de mejoras de calidad del agua de Mohedas de Granadilla, era del 76%, habiéndose fijado un plazo para la finalización de las obras, incluida su prórroga, que expiraba el 16 de junio de 2015.

El plazo de ejecución de la obra fue incumplido ya que el acta de comprobación de replanteo se aprobó el 5 de diciembre de 2014, el plazo de ejecución estipulado finalizaba el 5 de abril de 2015, sin embargo, la última factura relativa a esta obra fue expedida el 10 de octubre de 2015. Este incumplimiento dio lugar a la pérdida de los Fondos FEDER, originando la ausencia de crédito presupuestario para financiar este gasto. Además, la Intervención puso de manifiesto que no constaban en el expediente los motivos para dicho incumplimiento. Debe señalarse al respecto que si la demora hubiera sido imputable al contratista, la entidad podría haber optado por la resolución del contrato o por la exigencia de las penalidades a las que se refiere el artículo 212.4 del TRLCSP.

Actuaciones artísticas¹¹⁹

La Presidencia de la Diputación, con fecha 24 de junio de 2015, resolvió adjudicar un contrato privado para la interpretación de conciertos sinfónicos en la provincia de Cáceres, por importe de 54.000 euros. En la misma resolución acordó liquidar 35.332 euros a la misma entidad por prestaciones ejecutadas en la primera parte del ejercicio.

La prestación objeto del contrato ya se había ejecutado parcialmente en el momento de adjudicar el contrato, lo cual significaba que se ejecutó en parte al margen de cobertura contractual. Además, no se encontraba justificada la adjudicación del contrato sin concurrencia.

Subvenciones de concesión directa¹²⁰

Mediante Resolución de Presidencia de 7 de mayo de 2015, se acordó aprobar, disponer y reconocer obligaciones, por importe de 162.584 euros, correspondiente a subvenciones de concesión directa.

En relación con esta concesión de subvenciones, el órgano de Intervención formuló reparos poniendo de manifiesto las siguientes irregularidades y deficiencias:

- No se encontraba justificado mediante informe de los órganos gestores, el interés público, social, económico o humanitario, ni se habían indicado otras causas que justificaran la imposibilidad o la dificultad de proceder a una convocatoria pública de la subvención, de

¹¹⁸ Expediente 12 de 2015.

¹¹⁹ Expediente 23 de 2015. Este expediente fue comunicado por duplicado, correspondiendo el erróneamente enviado a subvenciones de concesión directa, el número 70 de 2015.

¹²⁰ Expediente 16 de 2015.

acuerdo con el artículo 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Tampoco se acreditó el carácter excepcional de la convocatoria que justificara la utilización del procedimiento de concesión directa de la subvención, ya que en el ejercicio se incrementó significativamente el número de subvenciones de concesión directa promovidas por los órganos gestores de la Diputación.

- Tras la reforma de la LRBRL por la LRSAL, algunas de las materias para las que se otorgaban las subvenciones no eran competencia de la Diputación (residencias de ancianos, centros sociales, escuelas de músicas).
- No se detallaban los gastos directos subvencionables, ni los criterios para imputar gastos indirectos.
- No se definía el plazo para la presentación de la justificación de la subvención.
- Los beneficiarios no acreditaron estar al corriente en las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
- No se indicaban las fechas de notificación de la concesión necesarias para el cómputo de plazos de ejecución y justificación de las actuaciones. Tampoco se definió adecuadamente el carácter *ex ante* o *ex post* de la subvención ya que se permitía la justificación de gastos realizados desde el 1 de enero, considerando subvencionables tanto los gastos realizados con carácter previo a la concesión de la subvención como con carácter posterior, incumpliendo el contenido mínimo requerido en el artículo 17 de la Ley 38/2003.
- La subvención financió en unos casos el 50% de la actividad y en otros el 100%, sin que el Acuerdo o Resolución de concesión de esta subvención definiera los supuestos que se encontraban en una u otra situación.
- La concesión de la subvención pudo implicar duplicidades en las actividades fomentadas por los diferentes programas de la Diputación, lo que no se ajusta al principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, previsto en el artículo 8 de la referida Ley 38/2003. No existían medidas de coordinación entre las distintas unidades administrativas de la Diputación que sirvieran para evitar que las mismas entidades recibieran varias subvenciones de aquella para fines similares, lo que puede suponer una concurrencia en la financiación de gastos en la medida en que una misma actividad se financie por dos subvenciones distintas superando el importe subvencionado el coste de la actividad realizada, lo que no está permitido por el artículo 18 de ese texto legal.
- Se concedieron dos subvenciones al Ayuntamiento de Cáceres, por importe de 18.000 euros cada una, incumpliendo la Base 24 de la Ordenanza reguladora de estas subvenciones que establecía que no se podían conceder de forma directa más de 18.000 euros por beneficiario y año.

El 17 de noviembre de 2015¹²¹ se concedió otra subvención por el procedimiento de concesión directa, por importe de 110.421 euros, a diez entidades, siendo las deficiencias advertidas por la Intervención las mismas que en el caso anterior.

¹²¹ Expediente 17 de 2015.

Subvenciones concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva

La Presidencia de la Diputación, por medio del Decreto de 19 de agosto de 2015¹²², acordó reconocer obligaciones correspondientes a subvenciones concedidas por Resolución de 24 de octubre de 2014, mediante el procedimiento de concurrencia competitiva, a dieciséis ayuntamientos de la provincia para la celebración de ferias, concursos y exposiciones agroalimentarias, por un total de 70.645 euros.

En relación con la tramitación seguida por la Diputación en la concesión y abono de estas subvenciones la Intervención advirtió de deficiencias en cada una de las distintas fases del procedimiento: falta de constancia en el expediente de la notificación de la propuesta de resolución de concesión, ausencia de conformidad con la reformulación presentada por los beneficiarios a los que no se había propuesto conceder el 100% de la subvención solicitada, transcurso del plazo máximo previsto en la convocatoria para la notificación de la concesión (6 meses desde la publicación de la convocatoria), y deficiencias en la justificación presentada por las entidades beneficiarias en convocatorias precedentes.

El Acuerdo de la Presidencia de la Diputación contenía diversos apartados en los que se mantenía un criterio discrepante con el mantenido por el órgano Interventor, con apreciaciones y valoraciones jurídicas diferentes de los hechos y trámites seguidos en la gestión de estas subvenciones. Así, consideraba que determinados actos y propuestas sí habían sido notificados y que la reunión de la comisión de valoración para estudiar las reformulaciones y la comunicación de sus resultados a las entidades implicaba la aceptación de las reformulaciones. Además, el órgano gestor consideró que en la propia Resolución se aprobaron las justificaciones pendientes de ejercicios anteriores. En el Acuerdo de la Presidencia no se adjuntaba la documentación acreditativa de todos estos extremos.

Subvenciones al Consorcio Festival de Teatro Clásico de Mérida

Por Resolución de 30 de diciembre de 2015, se acordó por la Presidencia de la Diputación reconocer obligaciones por 100.000 euros a favor del Consorcio Festival de Teatro Clásico de Mérida, entidad adscrita a la Comunidad Autónoma en la que la Diputación Provincial contaba con una participación del 5%.

En relación con esta transferencia, la Intervención manifestó que la Diputación consignaba la misma en el capítulo presupuestario correspondiente a transferencias de capital mientras que el Consorcio las catalogó como transferencias corrientes. Además, se identificaron algunas deficiencias en relación con la documentación presentada por el Consorcio (documentos sin firmar, falta de concordancia en la información financiera, ausencia de acreditación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria).

En la medida en que la actividad del Consorcio no se refería a operaciones de inversión en infraestructuras u otros elementos de capital, resultaba incorrecto por parte de la Diputación Provincial clasificar esta transferencia en el capítulo 7 del presupuesto de gastos, de acuerdo con la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Retención del abono de subvenciones de concesión directa

La Presidencia de la Diputación, por Resolución de 25 de noviembre de 2015¹²³, acordó abonar subvenciones de concesión directa por 200.000 euros.

¹²² Expediente 35 de 2015.

¹²³ Expediente 49 de 2015.

En relación con la propuesta de acto, la Intervención había formulado reparo, fundamentado en el artículo 21.4 de la Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación Provincial de Cáceres, que establece que *“la materialización del pago de la subvención se suspenderá cautelarmente en tanto exista alguna subvención sin justificar”*. En este sentido, en el informe de Intervención se detallaban un total de diecinueve cuentas justificativas en las que se habían identificado partidas sin justificar o deficiencias en la justificación, indicando, a su vez, que en aplicación de los artículos 51 de la Ley 38/2003 y 96 a 101 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones, una vez emitido el informe de Intervención en el que se recoja la procedencia de reintegrar la totalidad o parte de la subvención, el órgano gestor deberá acordar, conforme al referido informe y en el plazo de un mes, el inicio del expediente de reintegro. El trascurso del plazo sin iniciar el procedimiento de reintegro no libera al órgano gestor de la obligación de iniciar el procedimiento.

La Presidencia de la Diputación, en la argumentación que incluía la Resolución, no compartía el criterio sostenido por el órgano de Intervención, al considerar que, en tanto no se adopten los acuerdos de reintegro correspondientes, los beneficiarios no se encuentran en la situación de prohibición a la que se refieren los artículos 13 y 34.5 de la Ley 38/2003, en los términos que se desarrollan en el artículo 21 del Reglamento General de Subvenciones, esto es, ser deudor por reintegro de subvenciones. De acuerdo con la referida Resolución, correspondía en todo caso al órgano gestor de la subvención iniciar los procedimientos de reintegro y efectuar la comprobación de la justificación, por lo que procedía el abono de las subvenciones concedidas por la Diputación.

Debe señalarse al respecto que los artículos 9 y 17 de la Ley 38/2003, al referirse al contenido de las Bases Reguladoras de una subvención, permiten el establecimiento de condiciones para ser beneficiario de subvenciones; condiciones que podrán ser más estrictas que las que se establecen genéricamente en la Ley. La Ordenanza de la Diputación surte los efectos en este caso de bases reguladoras de las subvenciones, en la medida en que desarrolla la regulación de los procedimientos y criterios a seguir en la concesión de subvenciones que gestione la Diputación, en el marco del ámbito objetivo que regula la propia Ordenanza, que resulta, en consecuencia, vinculante por lo que la actuación de la Diputación debería haberse ajustado a la referida Ordenanza, actuación que no consta se hubiera llevado a efecto.

En la misma línea, eran aplicables a la Intervención de la Diputación Provincial los preceptos que la Ley 38/2003, y el Real Decreto 887/2006 dedicaban a la Intervención General de la Administración del Estado, por lo que debería el órgano gestor de las subvenciones haber iniciado un procedimiento de reintegro o formulado una discrepancia con el órgano de control interno en los términos previstos en el artículo 51 de la referida Ley General de Subvenciones, en el caso de no compartir el criterio de aquel relativo al resultado de las comprobaciones sobre la justificación, extremo además previsto en el artículo 31 de la Ordenanza. En relación con la falta de garantías para los beneficiarios de las subvenciones que suponía iniciar un procedimiento de reintegro sin dar un trámite de audiencia a la que alude la Resolución de Presidencia, el Real Decreto 887/2006 prevé un trámite de alegaciones para el beneficiario cuya justificación ha sido objeto de comprobación por la Intervención General, por lo que no se hubiera producido una merma de las garantías reconocidas en favor de los beneficiarios.

Convenio con la Federación de Municipios de Extremadura

El Pleno de la Diputación Provincial de Cáceres¹²⁴, en sesión de 30 de octubre de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 60.000 euros, para abonar a la Federación de Municipios de Extremadura el coste devengado por el sostenimiento de una oficina con un técnico en Bruselas en el marco de un convenio suscrito entre la referida Federación y la Diputación Provincial. La Intervención manifestó que existía crédito en los ejercicios 2013 y 2014 para satisfacer este gasto.

¹²⁴ Expediente 8 de 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones reconocidas en 2015 en expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se habían originado como consecuencia de gastos de naturaleza contractual, por un importe total de 14.644 euros, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 85 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe en €	
	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	14.643,97	100,00
Total	14.643,97	100,00

Fuente: elaboración propia

Ninguno de los expedientes superó importes individualizados de 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de esta fiscalización.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Diputación Provincial de Cáceres comunicó dos anomalías en gestión de ingresos, por 10.835 y por 1.495 euros, respectivamente, refiriéndose ambas al reconocimiento de derechos en fase voluntaria de recaudación de ingresos de naturaleza patrimonial.

II.6.18. Ayuntamiento de Cáceres

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cáceres remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, el 4 de septiembre de 2015 y el 22 de abril de 2016, respectivamente, por tanto, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

II.6.18.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos, regulado en las Bases de Ejecución de cada uno de los Presupuestos de los ejercicios fiscalizados. En dichas Bases, en particular en el artículo 39, se detallan los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en función del tipo de expediente que se sometiera a fiscalización previa, lo que constituía un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL.

En este Ayuntamiento no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.18.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cáceres certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en esa entidad en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se han reconocido en 2014 en expedientes en los que se había omitido omisión de fiscalización previa ascendieron a 85.000 euros, habiéndose originado como consecuencia de gastos de personal y expedientes de contratación, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 86 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe	Importe en €
		Porcentaje Importe
Gastos de personal	65.000,00	76,47
Expedientes de contratación	20.000,00	23,53
Total	85.000,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Ninguno de los expedientes ha sido objeto de análisis en esta fiscalización al no superar los 50.000 euros.

Anomalías de ingresos

El órgano de Intervención certificó que en 2014 no se habían producido en esta entidad anomalías en la gestión de ingresos.

II.6.18.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicó un acuerdo contrario a reparo relativo al ejercicio 2015 en este Ayuntamiento, por importe de 25.586 euros, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 87 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	25.586,27	100,00	100,00
Total	1	25.586,27	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El acuerdo se adoptó en materia de gastos de personal. Dicho acuerdo, al no superar el importe de 50.000 euros, no ha sido objeto de examen en la fiscalización.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías de ingresos

El órgano de Intervención certificó que en 2015 no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos.

II.6.19. Diputación Provincial de Badajoz

Diputación Provincial de Badajoz remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto, el 15 de octubre de 2015 y el 29 de abril de 2016, respectivamente.

II.6.19.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta Diputación tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados, regulado en el Acuerdo de Pleno de la entidad de 16 de diciembre de 2006, en el que, además de la verificación de la competencia del órgano que aprueba el gasto y de la existencia de crédito adecuado y suficiente, se preveían otras comprobaciones adicionales. En efecto, conforme a dicho Acuerdo la fiscalización previa se extendía a un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión, a la naturaleza del expediente de gasto, así como a la fase que se somete a dicha fiscalización, lo que constituye un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL

No se realizaron en esta entidad actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de verificación por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actividad de la entidad. La entidad manifestó en el trámite de alegaciones que, con fecha 29 de octubre de 2015, se modificó la RPT con el objetivo de crear dos puestos en la unidad de Intervención destinados al ejercicio de actuaciones de control financiero.

II.6.19.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

La Diputación Provincial de Badajoz adoptó cuatro acuerdos contrarios al criterio del órgano Interventor, dos de ellos relativos al Organismo Autónomo Desarrollo Local, correspondiendo todos ellos a gastos de personal, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 88 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	4	4,00	100,00	100,00
Total	4	4,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Dichos acuerdos no fueron cuantificados por el órgano de Intervención, que en la información remitida al Tribunal de Cuentas indicó que su importe era de un euro. Como consecuencia de esta circunstancia, esta Institución solicitó información y documentación aclaratoria a la entidad.

Del examen practicado se desprende que dos acuerdos¹²⁵ contrarios a reparos adoptados por la Presidencia de la Diputación, de 28 de febrero y 30 de abril de 2014, respectivamente, se referían a prórrogas de comisión de servicios de carácter voluntario excediendo el plazo máximo de dos años establecido en el artículo 64.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, de aplicación a la Administración Local.

En relación con los otros dos acuerdos¹²⁶ de la Presidencia relativos al Organismo Autónomo Desarrollo Local, el primero de ellos, de 30 de mayo de 2014, traía causa de la ejecución de una sentencia del Juzgado de lo Social que instaba a la Diputación a incorporar a un empleado público mediante la figura de contrato laboral como indefinido no fijo sin que estuviera el puesto previsto en la RPT ni existiera dotación presupuestaria para financiar el salario. En cuanto a la problemática a la que se refiere este expediente, el Tribunal de Cuentas se pronunció en la *“Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales”*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2009. En dicha Moción se abordaba el riesgo generado por situaciones como la analizada, en la medida en que, en cumplimiento de decisiones judiciales ha de incorporarse a la entidad personal en puestos no contenidos en las RPT, lo que condiciona la configuración organizativa de las entidades. A su vez, la Moción consideraba que *“no es lo deseable que las relaciones de los puestos de trabajo vengan predeterminadas o, cuando menos, condicionadas por decisiones judiciales, en lugar de ser fijadas por los órganos competentes de la Administración por los procedimientos legalmente establecidos. Tampoco el otorgar carácter de indefinido a contratos laborales por la vía judicial es una forma idónea de seleccionar al personal, incluso aunque no llegue a adquirir la condición de fijo”*.

El segundo de los acuerdos, de 31 de diciembre de 2014, se correspondía con la misma casuística, la prórroga de comisiones de servicios por un plazo que excedía el límite máximo previsto en el artículo 64.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, lo que no se ajustaba a la naturaleza temporal de esta figura.

De acuerdo con la cuantificación efectuada en los trabajos de fiscalización, ninguno de dichos acuerdos superó el importe de 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de análisis en esta fiscalización.

¹²⁵ Expedientes 12 y 36 de 2014.

¹²⁶ Expedientes 21 y 88 de 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones reconocidas en expedientes de gasto, del ejercicio 2014 en los que se había omitido la fiscalización previa ascendieron a 324.314 euros, refiriéndose en un 99% a gastos originados como consecuencia de expedientes de contratación y, el resto, a gastos de personal, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 89 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	319.590,92	98,54
Gastos de personal	4.723,04	1,46
Total	324.313,96	100,00

Fuente: elaboración propia

La Diputación concluyó en 2014 un expediente con omisión de fiscalización previa por importe superior a 50.000 euros, referido éste a la materia de contratación:

CUADRO 90 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	279.414,87	100,00	100,00
Total	1	279.414,87	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de este expediente se presenta a continuación:

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito

El Pleno de la entidad, en sesión de 28 de marzo de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito a propuesta de la Delegación del Área de Economía, Hacienda, Compras y Patrimonio, por un importe total de 353.259 euros. De este importe, gastos por una cuantía de 279.415 euros se tramitaron con omisión de fiscalización previa. Además, la Intervención informó que cuatro facturas correspondientes a prestaciones de servicios de 2013, por importe de 218.572 euros, se habían presentado en la Diputación sin que existiera crédito presupuestario y con infracción del TRLCSP, sin que en el citado informe se especificara el precepto infringido. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que en los informes de reparo debe indicarse qué preceptos sustentan el criterio que fundamenta su interposición (artículo 154.1 de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, en lo que resulte de aplicación supletoria a la Administración Local). En este sentido se pronuncia también el artículo 156.2 de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, que señala que en los informes que se emitan por los órganos de Intervención en expedientes en los que haya existido omisión de fiscalización previa, deben indicarse las infracciones del ordenamiento jurídico que se hubieran puesto de manifiesto de haber sometido el expediente a fiscalización o intervención previa en el momento oportuno. Para identificar la naturaleza y el alcance de las infracciones, es preciso concretar qué preceptos han sido infringidos de acuerdo con el criterio de la Intervención.

En relación con el resto de gastos incluidos en el expediente, por importe de 60.843 euros, todos ellos correspondían a 2013 siendo su aplicación a presupuesto imposible, bien por haberse recibido con retraso en la Diputación, bien porque no se había concluido el plazo para su conformidad en el referido ejercicio, incumpliendo el principio de temporalidad del presupuesto de las entidades locales, contenido en el artículo 176 del TRLRHL.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención de la Diputación Provincial de Badajoz certificó que no se habían producido de anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.19.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de trece acuerdos adoptados contrarios a reparos de la Intervención en 2015, todos ellos relativos a gastos de personal, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 91 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	13	498.797,52	100,00	100,00
Total	13	498.797,52	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

De los referidos expedientes, seis, por importe de 127.672 euros, correspondían al Organismo Autónomo de Recaudación.

Cinco de los trece acuerdos adoptados por la Diputación y sus organismos autónomos dependientes, por importe de 296.977 euros, han formado parte de la muestra de esta fiscalización al superar el importe unitario de 50.000 euros. Todos estos acuerdos correspondían a la propia Diputación Provincial, estando en todos los casos la naturaleza de las infracciones advertidas por el órgano de Intervención referidas a gastos de personal, como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 92 Muestra acuerdos contrarios a reparos 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en procedimientos de provisión de puestos de trabajo	5	296.976,96	100,00	100,00
Total	5	296.976,96	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los acuerdos se presenta a continuación:

Prórroga de comisiones de servicios que excedían el periodo máximo

La Presidencia de la entidad aprobó, mediante Decretos de 26 de marzo, 18 de marzo y 29 de abril, cuatro prórrogas de nombramientos en comisión de servicios. Estas prórrogas excedían el plazo máximo de 2 años –prórroga incluida- establecido en el artículo 64.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, de aplicación a la Administración Local. Los acuerdos de prórroga fueron adoptados no obstante el reparo formulado por el órgano Interventor. El coste presupuestario de tres de estos puestos era de 59.749 euros, cada uno, y del cuarto, 59.978 euros.

El quinto de los Acuerdos contrarios a reparos de 2015 tuvo como origen el Decreto de la Presidencia de 21 de abril de 2015, mediante el que se acordó nombrar para el puesto de Jefe de Sección e Inspección de Recursos Humanos en comisión de servicios a una funcionaria que llevaba prestando servicios en ese puesto en dicha situación desde el 1 de mayo de 2012, excediendo la duración máxima de este mecanismo de provisión de puestos de trabajo. El coste presupuestario de este puesto de trabajo se cuantificó por la Intervención en 59.749 euros.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se han reconocido en 2015 en expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa ascendieron a 411.532 euros, correspondiendo en un 98% a gastos generados como consecuencia de expedientes de contratación y el resto, a gastos de personal, subvenciones y otros gastos, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 93 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	404.119,32	98,20
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	2.430,82	0,59
Gastos de personal	2.631,64	0,64
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	2.350,00	0,57
Total	411.531,78	100,00

Fuente: elaboración propia

Del conjunto de expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa, tres, todos ellos relativos a gastos de la Diputación Provincial, superaron el importe de 50.000 euros, por lo que fueron incluidos en la muestra de esta fiscalización:

CUADRO 94 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Tramitación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito ¹²⁷	2	157.719,70	66,67	59,10
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	109.151,76	33,33	40,90
	3	266.871,46	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los expedientes se presenta a continuación:

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito. Marzo de 2015¹²⁸

El Pleno de la Diputación Provincial de Badajoz, en sesión de 27 de marzo de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 97.398 euros. Los gastos cuya aplicación a presupuesto se propuso, correspondían a dos categorías distintas: una primera por importe de 43.456 euros, integrada por ocho facturas de ausencia de crédito en ese ejercicio; y la segunda, en la que la incidencia fue la imposibilidad de tramitar los gastos en el referido ejercicio 2014, al recibirse las facturas o documentos justificativos en los registros administrativos de la Diputación o su conformidad en 2015. Estos últimos gastos estaban integrados por una cuenta justificativa de un anticipo de caja fija de 2.123 euros, y por ocho relaciones de facturas de diversa índole por importe de 52.359 euros.

En este expediente, por tanto, se incluyeron gastos que fueron ejecutados en 2014 y que, aunque su factura tuvo entrada en los registros administrativos en dicho ejercicio y recibieron conformidad de los servicios de la entidad, asimismo, en este mismo ejercicio, no se imputaron a presupuesto. En estos casos, hubiera procedido tramitar un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito en 2015, siempre y cuando no hubiera compromiso de crédito en 2014 incorporable al presupuesto de 2015, en los términos previstos en los artículos 176.2.b)¹²⁹ y 182.1 del TRLRHL.

¹²⁷ En relación con este expediente, no coincidía el importe del acuerdo de Pleno, 97.398 euros, con el importe comunicado por el órgano de Intervención, 96.533 euros, constando en el cuadro anterior el importe comunicado por el órgano de Intervención.

¹²⁸ Expediente 54/2015.

¹²⁹ Artículo 176.2. "No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes.

- a) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.
- b) Las derivadas de compromisos de gasto debidamente adquirido en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3".

Artículo 182. Incorporaciones de crédito.

1. "1. No obstante lo dispuesto en el artículo 175 de esta Ley, podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan para ello los suficientes recursos financieros:
 - b) Los créditos que amparen los compromisos de gasto a que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 176 de esta ley.
2. Los remanentes incorporados según lo prevenido en el apartado anterior podrán ser aplicados tan sólo dentro del ejercicio presupuestado al que la incorporación se acuerde y, en el supuesto del párrafo a) de dicho apartado, para los mismos gastos que motivaron, en cada caso, su concesión y autorización.
3. Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto".

Junto a estos gastos, en este mismo expediente, se imputaron al presupuesto de 2015 obligaciones cuya factura o justificante tuvo entrada en el ejercicio 2014 pero que no recibieron conformidad hasta 2015. En estos casos se cumplían los requisitos para reconocer la obligación en 2015, por lo que no hubiera procedido instrumentar un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito.

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito¹³⁰. Abril 2015

El Pleno de la Diputación, en sesión de 27 de abril de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 61.186 euros que incluía gastos de diversa índole, siendo el origen principal, 55.582 euros, facturas de suministro de energía eléctrica. La Intervención manifestó en relación con este expediente que no resultaba posible tramitar los gastos en el referido ejercicio 2014, bien porque la recepción de justificantes tuvo lugar en 2015, bien porque no resultaba posible completar su tramitación en el referido ejercicio 2014.

Licitación y preparación de los expedientes de contratación: suministro de energía eléctrica

La Presidencia de la Diputación Provincial, mediante Decreto de 27 de julio de 2015 aprobó una relación de facturas por importe de 109.152 euros, correspondientes a gastos de suministro de energía eléctrica.

Estos gastos fueron ejecutados sin un contrato que diese cobertura adecuada a la prestación de este suministro en la entidad, incumpliendo los artículos 108 y 111 del TRLCSP y la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y normativa reglamentaria de desarrollo. En el trámite de alegaciones, la entidad indicó que en 2015 se habían iniciado trabajos para licitar un contrato de suministro eléctrico, que, con asistencia de la Agencia Extremeña de la Energía, culminó con la adjudicación de un contrato por Resolución de 8 de agosto de 2016.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención de la Diputación Provincial de Badajoz comunicó seis anomalías de ingresos en la información remitida correspondiente al ejercicio 2015, por un importe total de 119.333 euros. La anomalía de ingresos más significativa correspondía a un compromiso de ingreso a consecuencia de un convenio de colaboración por el que la Comunidad Autónoma se comprometía a aportar 85.000 euros a la Diputación Provincial para la mejora de la red provincial de bibliotecas sin incluir la cláusula de garantía de cumplimiento de pago en el ejercicio de competencias delegadas prevista en el artículo 57 bis de la LRRL, en la redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Este artículo fue declarado, posteriormente, inconstitucional y nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 de 3 de marzo.

El resto de anomalías se referían a deficiencias en recaudación de tasas, precios públicos e ingresos patrimoniales.

II.6.20. Ayuntamiento de Badajoz

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Badajoz remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2014, el 16 de octubre de 2015, por tanto, fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015. La información correspondiente a 2015 fue enviada el 28 de abril de 2016, dentro del plazo establecido en la referida Instrucción.

¹³⁰ Expediente 102/2015.

II.6.20.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

El Ayuntamiento de Badajoz aplicó en los dos ejercicios fiscalizados un sistema de fiscalización previa plena que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron en este Ayuntamiento actuaciones de control financiero en dichos ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no fueron objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.20.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado cuatro acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2014 en el Ayuntamiento de Badajoz, por un importe total de 286.231 euros, siendo la naturaleza de los mismos la siguiente:

CUADRO 95 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	23.309,76	25,00	8,14
Gastos derivados de otros procedimientos	2	152.573,06	50,00	53,31
Expedientes de contratación	1	110.348,16	25,00	38,55
Total	4	286.230,98	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Se han analizado en esta fiscalización dos acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Badajoz en 2014, al tener un importe superior a 50.000 euros, correspondiendo, en ambos casos, a deficiencias en la tramitación de expedientes de contratación, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 96 Muestra de acuerdos contrarios a reparos 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	2	220.514,53	100,00	100,00
Total	2	220.514,53	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El análisis de los acuerdos incluidos en la muestra se detalla a continuación:

Control de accesos por reconocimiento de matrícula¹³¹

El Pleno del Ayuntamiento de Badajoz, en sesión de 14 de julio de 2014, procedió a reconocer obligaciones por importe de 110.348 euros, correspondientes a la factura expedida por la prestación del servicio de mantenimiento de los sistemas de control de accesos por reconocimiento de matrícula y fotorrojos en el año 2013, incluida la gestión del servicio y tramitación de sanciones. Dicha factura fue expedida el 15 de diciembre de 2013 y tuvo entrada en el registro de facturas el 26 de marzo de 2014.

La Intervención General del Ayuntamiento manifestó que la factura había sido tramitada careciendo de cobertura contractual, infringiendo, entre otros, el artículo 109 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el TRLCSP-. También se manifestaba en el Informe que dicha actuación no contaba con crédito adecuado y suficiente para su financiación en el ejercicio en el que se ejecutó, lo que no se ajustaba al artículo 173.5 del TRLRHL y los artículos 26 y 32 del TRLCSP. En consecuencia esta actuación se tramitó al margen del procedimiento, no ajustándose a los principios de concurrencia, publicidad y transparencia, siendo la motivación que justificó su aplicación a presupuesto y abono el evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, toda vez que la prestación fue ejecutada y aceptada por el Ayuntamiento. A su vez manifestó la Intervención que la empresa facturó servicios que no se habían prestado en el momento de su expedición, ya que la referida factura, que incluía en el ámbito de los servicios prestados hasta el 31 de diciembre de 2014, fue expedida el 15 diciembre de 2013, por lo que los servicios correspondientes a la segunda quincena de diciembre de 2014 fueron facturados con carácter previo a su prestación, incumpliendo la regla del “servicio hecho” que preside, con carácter general, la gestión de los recursos públicos en la Administración.

Este expediente tiene su causa en la ejecución de gastos con omisión de trámites esenciales, por lo que no pudo ejercerse la fiscalización previa en los términos establecidos en el TRLRHL. Por este motivo, debió ser considerado como un expediente tramitado al margen del procedimiento legalmente establecido y con omisión de la fiscalización previa. Sin embargo, el órgano de Intervención del Ayuntamiento lo calificó de manera incorrecta como un acuerdo adoptado en contra de un reparo formulado en el ejercicio de la fiscalización previa.

Gastos de los programas “Vive el Verano” y “Premios Ciudad de Badajoz”

El Pleno del Ayuntamiento de Badajoz, en sesión de 17 de noviembre de 2014, aprobó simultáneamente, una modificación de crédito y un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por un importe conjunto de 110.166 euros, para aplicar a presupuesto gastos relativos a actuaciones desarrolladas en el año 2014: los Premios de Novela, Poesía, Pintura, Escultura, Periodismo y Fotografía “Ciudad de Badajoz 2014” de la Concejalía de Cultura y los relativos al Programa “Vive el verano” de la Concejalía de Juventud. En ambos casos las circunstancias coinciden sustancialmente, ya que las facturas y gastos correspondientes a dichas actuaciones, que son recurrentes, fueron ejecutados sin crédito suficiente en la partida presupuestaria a la que deben imputarse estos gastos, incumpliendo los trámites pertinentes, lo que suponía una infracción del artículo 173.5 del TRLRHL y del artículo 109.TRLCSP.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa ascendieron a 596.331 euros, en gastos cuya naturaleza se presenta en el siguiente cuadro:

¹³¹ Expediente número 4/2014.

CUADRO 97 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe	Importe en €
		Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	308.499,50	51,73
Gastos derivados de otros procedimientos	259.280,17	43,48
Gastos de personal	25.331,69	4,25
Operaciones de derecho privado	3.219,77	0,54
Total	596.331,13	100,00

Fuente: elaboración propia

Las referidas obligaciones reconocidas en expedientes en los que hubiera existido omisión de fiscalización previa se efectuaron en el marco de un único expediente cuyo importe superó los 50.000 euros, por lo que ha sido incluido en la muestra de esta fiscalización.

CUADRO 98 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	596.331,13 ¹³²	100,00	100,00
Total	1	596.331,13	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

El resultado del análisis de dicho expediente se presenta a continuación:

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, gastos tramitados al margen del procedimiento¹³³

El Pleno del Ayuntamiento de Badajoz, en sesión de 14 de julio de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 712.453¹³⁴ euros para aplicar a presupuesto una relación de gastos y facturas de diversa índole que se corresponden con servicios prestados en ejercicios anteriores.

La Intervención manifestó en el Informe emitido que dichos gastos se ejecutaron sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y sin dotación presupuestaria, contraviniendo en los relativos a prestaciones de naturaleza contractual, los principios de publicidad, concurrencia, transparencia y no discriminación, siendo la única motivación para su reconocimiento y abono, evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. Entre los gastos que se incluyen en este expediente que fueron ejecutados sin crédito presupuestario, destacaban los gastos relativos a la eliminación de residuos del vertedero, correspondientes al segundo semestre de 2013, por

¹³² En el texto del Acuerdo de Pleno el importe que consta era de 712.452,87 euros, no coincidiendo con el importe indicado por el órgano de Intervención en su comunicación. Dicho importe no se ha modificado ya que el cuadro se ha elaborado a partir de la información certificada por los órganos de Intervención y comunicada a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

¹³³ Expediente 020_2014_1.

¹³⁴ Ver nota al pie: En el texto del Acuerdo de Pleno el importe que consta era de 712.452,87 euros, no coincidiendo con el importe indicado por el órgano de Intervención en su comunicación. Dicho importe no se ha modificado ya que el cuadro se ha elaborado a partir de la información certificada por los órganos de Intervención y comunicada a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

importe de 249.864 euros; el suministro de energía eléctrica durante la feria de San Juan, por importe 60.843 euros; la adquisición de un furgón de atestados para la policía local, por importe de 49.600 euros; y a la facturación mensual de telefonía de octubre de 2009 por importe de 49.600 euros.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Badajoz certificó que no se habían producido anomalías relevantes en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.20.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se han comunicado al Tribunal de Cuentas dos acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015. Tal y como se muestra en el cuadro siguiente, los dos se adoptaron en materia de personal:

CUADRO 99 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	2	62.201,51	100,00	100,00
Total	2	62.201,51	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

De esos acuerdos, uno ha sido incluido en la muestra al superar el importe de 50.000 euros, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 100 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el Interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Conceptos retributivos no previstos en la normativa legal	1	52.568,46	100,00	100,00
Total	1	52.568,46	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de este acuerdo es el siguiente:

Horas extraordinarias de la Policía Local¹³⁵

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Badajoz, mediante resolución de 30 de marzo de 2015, acordó continuar la tramitación del abono de horas extraordinarias por exceso de jornada a efectivos de la Policía Local, correspondientes a los ejercicios 2012 y 2013, por un importe de

¹³⁵ Expediente 3 de 2015.

52.568 euros. Parte del importe anteriormente referido traía causa del cumplimiento de dos sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Badajoz, de 12 de marzo de 2015 que condenaban al Ayuntamiento a satisfacer a los integrantes de la Policía Local el importe de las horas extraordinarias que correspondiera de acuerdo “con los Acuerdos que existan”, correspondiendo el resto a horas extraordinarias de ese periodo temporal no incluidas en el pleito.

La Intervención manifestaba en su reparo que la cuantificación de las cantidades a abonar debía tener en cuenta una adecuada interpretación de qué acuerdos estaban vigentes en el Ayuntamiento y, en consecuencia, cuál era la jornada de aplicación a los integrantes de la Policía Local, circunstancia que no se atendía en la propuesta sometida a fiscalización previa. En este sentido, la Intervención General estimaba que parte de las cantidades cuyo abono se proponía no correspondía a horas extraordinarias sino a una jornada laboral ordinaria de los funcionarios de la Policía Local, fundamentado en el incremento de jornada efectiva previsto en la Disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, que dejó sin efectos las previsiones de los Acuerdos y Convenios colectivos que contravinieren la fijación de la jornada laboral en 37 horas y media para el personal de la Administración Local, al que resultaba de aplicación el régimen de jornadas de los efectivos del personal estatal, conforme al artículo 94 de la LRBRL.

La aplicación de este incremento de jornada a la Policía Local fue reconocida judicialmente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con el régimen de la Policía Local de otra Entidad.

A su vez, se razona en el Informe de Intervención que no todos los servicios prestados por funcionarios de la Policía Local en festivos o domingos pueden ser considerados como realizados fuera de la jornada laboral, dada la singularidad de sus funciones; que además se rigen en determinados aspectos por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Adicionalmente, en dicho Informe se señala que los efectivos de la Policía Local ven retribuida su especial disponibilidad y la singularidad de sus tareas por medio del complemento específico asignado a sus puestos de trabajo. Por último, se analiza en dicho Informe, en función de la jornada aplicable a cada uno de los colectivos de la Policía Local y de sus diferentes regímenes y jornadas, en qué casos procedería abonar una cantidad por exceso de jornada por haber excedido, bien en sus turnos bien en su cómputo anual, la jornada ordinaria a realizar.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones reconocidas en 2015 en expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se habían originado como consecuencia de gastos de naturaleza diversa, por lo que el órgano de Intervención los clasificó en su totalidad dentro del epígrafe “Gastos derivados de otros procedimientos”, ascendiendo el importe total a 1.483.212 euros, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 101 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe en €	
	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de otros procedimientos	1.483.211,83	100,00
Total	1.483.211,83	100,00

Fuente: elaboración propia

De los expedientes concluidos con omisión de fiscalización previa en 2015, dos superaron los 50.000 euros por lo que fueron incluidos en la muestra:

CUADRO 102 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	1.238.822,28	50,00	85,40
Infracciones en la tramitación del expediente de expropiación (plazos, actas de ocupación, notificaciones)	1	211.770,70	50,00	14,60
Total	2	1.450.592,98	100,00	100,00

Importe en €

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los dos expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa en 2015 y comunicados por la Intervención del Ayuntamiento de Badajoz incluidos en la muestra es el siguiente:

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito. Gastos tramitados al margen del procedimiento¹³⁶

El Pleno del Ayuntamiento de Badajoz, en sesión de 16 de julio de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 1.238.882 euros, para aplicar a presupuesto una relación de gastos y facturas de diversa índole que se corresponden con servicios prestados en ejercicios anteriores.

La Intervención manifestó en el Informe emitido que dichos gastos se ejecutaron sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido, ya que no se habían adoptado los acuerdos de autorización de gasto y carecían de dotación presupuestaria en el ejercicio en que se ejecutaron, contraviniendo en lo relativo a prestaciones de naturaleza contractual, los principios de publicidad, concurrencia, transparencia y no discriminación, por lo que la única motivación para su reconocimiento y abono fue evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

Entre los gastos que se incluyeron en este expediente, ejecutados sin crédito en el ejercicio en que se desarrolló la prestación, destacaban 297.666 euros, microbuses en el caso antiguo; 175.642 euros, indemnización a la empresa concesionaria del abastecimiento de agua, ambos gastos correspondientes a diciembre de 2014; facturas por migración de aplicaciones informáticas, por importe de 55.434 euros, expedida en junio de 2015; y 160.000 euros correspondientes a ejecución de sentencias dictadas en 2014. En relación con las sentencias judiciales, es preciso indicar que las mismas no requieren un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito ya que el TRLRHL, en su artículo 173, apartados 1, 3 y 4, así como el artículo 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecen que las sentencias judiciales firmes generan obligaciones presupuestarias que deben ser atendidas por la entidad local, es decir, constituyen en sí mismas un título jurídico con valor suficiente para aplicarse a presupuesto, siendo de hecho preceptiva dicha aplicación.

Expropiación de terrenos para ampliación del Área de Vertido de las Instalaciones de Tratamiento y Reciclaje "Ecoparque"¹³⁷

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 20 de octubre de 2014, acordó la necesidad de ocupación de una relación de terrenos, a efectos de tramitar un procedimiento de expropiación forzosa por el procedimiento urgente, para su posterior cesión a la comunidad autónoma con el fin de efectuar la ampliación del área de vertido de las instalaciones de tratamiento y reciclaje de

¹³⁶ Expediente 4 de 2015.

¹³⁷ Expediente 2 de 2015.

residuos, el “Ecoparque”. Dicho Acuerdo fue remitido al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma con la finalidad de que se declarase urgente la necesidad de ocupación de los bienes relacionados.

Con posterioridad a la adopción del referido Acuerdo se remitió el expediente a la Intervención General para que informase sobre la disponibilidad de crédito. La Intervención emitió informe el 6 de febrero de 2015, en el que pusieron de manifiesto tres salvedades al acuerdo:

- El expediente carecía de informes en los que se valorase económicamente el coste de la expropiación.
- Se había omitido el trámite de fiscalización previa, ya que, a juicio de la Intervención, se trataba de un acto susceptible de producir efectos económicos para el Ayuntamiento.
- Con carácter previo a la adopción del Acuerdo de Pleno se debió obtener un certificado de existencia de crédito, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.

La Secretaría General, en informe de 20 de febrero de 2015, discrepó del informe emitido por la Intervención General, sosteniendo que la retención de crédito debía efectuarse en el ejercicio en el que se preveía la finalización del expediente de expropiación forzosa y que constaban en las actuaciones informes y documentación suficiente para valorar el coste las expropiaciones, en particular, un Informe del Servicio de Parques y Jardines y otro de una empresa externa.

La Intervención, posteriormente, consideró subsanada la falta de valoración de las actuaciones, ya que se incorporó el mencionado Informe del Servicio de Parques y Jardines indicando los parámetros de valoración (8.470,32 Euros/hectárea), de los que resultaba una valoración de 211.771 euros por el total de las parcelas a expropiar.

En relación con este expediente debe indicarse que el artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, señala que *“excepcionalmente y mediante acuerdo del Consejo de Ministros (en aplicación del Real Decreto 2641/1982, de 24 de julio, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta Regional de Extremadura en materia de Administración Local, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura), podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. En el expediente que se eleve al Consejo de Ministros deberá figurar, necesariamente, la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en esta Ley”*. Dicho precepto, en lo que afecta a la necesidad de existencia de crédito, fue interpretado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1996 que declaró que *“Cuando se ha de proceder a la ocupación de unos bienes expropiados por la vía de urgencia, el acuerdo municipal de necesidad de ocupación de dichos bienes, que procede a relacionarlos, implica que el Ayuntamiento adquiere el compromiso de pagar el justiprecio de la finca que pretende expropiar, y si dicho compromiso se adopta sin tener previamente aprobado crédito presupuestario para atender al pago, incurre en la nulidad de pleno derecho”*. A su vez, la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en aquello que resulte de aplicación al ámbito de la Administración Local, establece que *“en el ámbito de los procedimientos de expropiación forzosa y determinación del justiprecio del sector público estatal, con carácter previo al acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes o derechos estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, el órgano competente realizará la oportuna retención de crédito y, en su caso, acreditará el cumplimiento de límites para gastos imputables a ejercicios posteriores, por el importe estimado al que ascenderá el justiprecio, calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en la Ley de Expropiación Forzosa, con cargo al ejercicio presupuestario en*

que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y en consecuencia, el pago del justiprecio.”

En consecuencia, el 20 de octubre de 2014 el Ayuntamiento de Badajoz inició el expediente de expropiación forzosa de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, al acordar la necesidad de ocupación de una serie de terrenos, aun cuando la declaración de urgencia del procedimiento requiriese acuerdo Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Por tanto, el Ayuntamiento de Badajoz debía acreditar en el expediente, con carácter previo a la adopción del acuerdo de 20 de octubre de 2014, la existencia de crédito, aun cuando la ejecución de dichos créditos fuera a producirse en un momento posterior, en cuyo caso podía acudir a fórmulas previstas a tal efecto, tales como la tramitación de expedientes de gastos de ejercicios futuros (plurianuales) o la tramitación anticipada de gastos. A su vez, debió someterse la propuesta de acuerdo de Pleno a Intervención para su fiscalización previa, toda vez que se trataba de un acto con efectos económicos. En ese sentido, debe recalcar la importancia de que en los expedientes de expropiación forzosa se asegure la disponibilidad de crédito, de acuerdo con lo previsto en la normativa de aplicación.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.21. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mérida remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente al ejercicio 2014 y 2015 dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto el 13 de octubre de 2015 y el 13 de abril de 2016, respectivamente.

II.6.21.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Dicho Ayuntamiento tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados, regulado en las respectivas Bases de Ejecución del Presupuesto, en el que, además de la verificación de la competencia del órgano que aprueba el gasto y de la existencia de crédito adecuado y suficiente, se preveían otras comprobaciones adicionales. Conforme a las Bases, la fiscalización previa se extendía a un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión, a la naturaleza del expediente de gasto, así como a la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que constituía un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL. En las Bases de Ejecución se preveía un control con carácter posterior de los expedientes sometidos a fiscalización previa de requisitos básicos.

El Ayuntamiento de Mérida emitió un informe de control financiero en 2014 y cinco en 2015.

II.6.21.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa ascendieron a 104.939 euros, cuya naturaleza se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 103 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe en €	
	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	104.938,69	100,00
Total	104.938,69	100,00

Fuente: elaboración propia

Las referidas obligaciones reconocidas con omisión de fiscalización previa se efectuaron en el marco de un único expediente, cuyo importe superó los 50.000 euros, por lo que se ha incluido en la muestra objeto de análisis.

CUADRO 104 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la tramitación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito	1	104.938,69	100,00	100,00
Total	1	104.938,69	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

El resultado del análisis de dicho expediente se presenta a continuación:

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, gastos tramitados al margen del procedimiento¹³⁸

La Comisión Delegada de Hacienda, en sesión de 28 de abril de 2014, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 104.939 euros para aplicar a presupuesto una relación de gastos y facturas de diversa índole procedentes de 2013 que no pudieron aplicarse a presupuesto en dicho ejercicio por carecer de crédito o por no haberse podido completar los trámites en el ejercicio, procediendo la mayor parte de las referidas facturas de servicios prestados por una empresa de telecomunicaciones, 97.424 euros.

En relación con la tramitación del expediente debe indicarse que la Comisión de Hacienda es un órgano complementario del Pleno, previsto en artículo 122.3 y 122.4 de la LRBRL –municipios de gran población-, y en el artículo 119¹³⁹ y siguientes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Dicha Comisión Delegada puede emitir dictámenes o informes con carácter previo a la adopción de acuerdos por el Pleno o, en su caso, ejercer competencias por delegación de aquél, pero carece de competencias propias. Además, de acuerdo con los artículos 26.2 y 60 del Real

¹³⁸ Expediente 020_2014_1.

¹³⁹ Real Decreto 2568/1986, Título IV CAPÍTULO I: De los órganos complementarios.

Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, la competencia para aprobar expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito corresponde al Pleno o, en su caso, al Alcalde-Presidente si existiera crédito suficiente en el presupuesto del ejercicio.

En consecuencia, la aprobación de este expediente se efectuó por un órgano incompetente, ya que, no teniendo asignada la Comisión Delegada de Hacienda esta competencia, no consta en el expediente que dicho acuerdo fuera adoptado por delegación del Pleno o del Alcalde-Presidente, ni se acreditó la existencia de tal delegación, incumpliendo la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, en su artículo 13.4, establecía que *“las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante”*.

El órgano de Intervención no formuló advertencia alguna sobre esta circunstancia ni sobre cualquiera otra posible irregularidad que pudiera haberse producido en la tramitación de las facturas reconocidas.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.21.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones reconocidas en 2015 en expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se originaron como consecuencia de gastos de naturaleza diversa, clasificándolos el órgano de Intervención en su totalidad, en la remisión a este Tribunal de Cuentas, dentro del epígrafe “Gastos derivados de procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos”, ascendiendo el importe total a 57.663 euros. Se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO 105 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe en €	
	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	57.662,54	100,00
Total	57.662,54	100,00

Fuente: elaboración propia

Estas obligaciones se tramitaron en un único expediente, que al superar los 50.000 euros ha sido objeto de análisis en la muestra:

CUADRO 106 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la tramitación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito	1	57.662,54	100,00	100,00
Total	1	57.662,54	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis del expediente tramitado con omisión de fiscalización previa en 2015 y comunicado por la Intervención del Ayuntamiento de Mérida ha sido el siguiente:

Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito¹⁴⁰

También en el ejercicio 2015, en sesión de 28 de diciembre, la Comisión Delegada de Hacienda del Ayuntamiento de Mérida aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 57.663 euros, para aplicar a presupuesto una relación de gastos y facturas de diversa índole que se corresponden con servicios prestados en los ejercicios en 2012, 2013 y 2014, entre ellos, 21.588 euros correspondientes a gastos de asesoría jurídica que se tramitaron sin la tramitación de un contrato.

En el informe de Intervención se hace referencia a un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de junio de 2015, por el que se delegaban en la Comisión Delegada de Hacienda los actos de gestión económica, sin especificar en concreto que ello afectaba a la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito. La delegación del Pleno o del Presidente en la Junta de Gobierno Local para aprobar expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito resulta acorde con el artículo 127.2 de la LRBRL, relativo a las atribuciones de la Junta de Gobierno Local en municipios de gran población, pero debe efectuarse expresamente y constar en el contenido de los acuerdos que se adopten por delegación.

Por consiguiente, como se ha indicado en los resultados relativos a 2014, la aprobación de este expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito se efectuó por órgano incompetente, la Comisión Delegada de Hacienda; ya que, de acuerdo con los artículos 26.2 y 60 del Real Decreto 500/1990, la competencia para aprobar expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito corresponde al Pleno o, en su caso, al Alcalde-Presidente si existiera crédito suficiente en el presupuesto del ejercicio, sin que tampoco constase en el expediente que dicho acuerdo fuera adoptado por delegación del Pleno o del Alcalde-Presidente ni se acreditara la existencia de tal delegación, incumpliendo el artículo 13.4 de la entonces vigente Ley 30/1992, anteriormente citado.

Por otra parte, la Junta de Gobierno, de acuerdo con el artículo 23.2 apartado b y 127 g) de la LRBRL –municipios de gran población–, ostenta “las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes” y “el desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el Pleno, y la gestión del personal”, sin que se le atribuya por norma alguna la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito. A su vez, el Pleno, de acuerdo con los artículos 23.2 e) y 23.3 del TRLRL, puede delegar la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en la Junta de Gobierno, pero, de acuerdo con el artículo

¹⁴⁰ Expediente 1 de 2015.

13.5 de la referida Ley 30/1992, no resulta posible, salvo autorización expresa de una Ley, la delegación de competencias que, a su vez, se ejerzan por delegación. En consecuencia, la Junta de Gobierno no podía delegar competencias que ejercía por delegación de los órganos competentes (Pleno o Presidencia).

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mérida certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.22. Ayuntamiento de Logroño

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Logroño remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, el 29 de abril y el 6 de julio de 2016, respectivamente, por tanto, en ambos casos fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015 en lo que se refiere a 2014 y el 30 de abril de 2016 en lo referente a 2015.

II.6.22.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron en este Ayuntamiento actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se está ejerciendo en esta entidad una de las modalidades de control interno previstas en el denominación TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que existiera por tanto un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implicaba que el sistema de control interno resultaba insuficiente, no pudiendo comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.22.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en esta entidad en el ejercicio 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.22.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en esta entidad en el ejercicio 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones reconocidas en 2015 a través de expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se habían originado, fundamentalmente, en el ámbito de la contratación y, en menor medida, en operaciones de derecho privado, totalizando un importe de 2.267.728 euros, como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 107 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	2.257.443,18	99,55
Operaciones de derecho privado	10.285,00	0,45
Total	2.267.728,18	100,00

Fuente: elaboración propia

Del total de obligaciones reconocidas en expedientes con omisión de fiscalización previa, seis de estos, por un importe de 1.555.232 euros, superaron los 50.000 euros, por lo que fueron incluidos en la muestra de esta fiscalización:

CUADRO 108 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	6	1.555.231,90	100,00	100,00
Total	6	1.555.231,90	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los expedientes incluidos en la muestra se presenta a continuación:

Limpieza de centros escolares

El 25 de junio de 2014 se inició la tramitación de un contrato de limpieza que fue adjudicado en primera instancia por lotes el 19 de noviembre de 2014, siendo posteriormente objeto de recurso ante el Tribunal Central de Recursos Contractuales, lo que motivó la suspensión de su tramitación hasta la resolución del recurso por dicho Tribunal, acordando su desestimación el 30 de diciembre de 2014.

Una vez resuelto el recurso, la Junta de Gobierno procedió a adjudicar de nuevo el contrato por Acuerdos de 1 de febrero de 2015, correspondiente al Lote II y, de 3 de febrero, respecto de los Lotes I y III.

La Junta de Gobierno Local, mediante acuerdo de 22 de abril de 2015, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito convalidando las actuaciones realizadas, dando cobertura presupuestaria y proponiendo el abono las facturas presentadas por tres empresas por prestaciones efectuadas correspondientes a la limpieza de centros escolares durante el mes de enero y los días 1 y 2 de febrero de 2015, por un importe total de 191.367 euros¹⁴¹.

En relación con este expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, el Interventor advirtió que los gastos facturados correspondientes al mes de enero se habían tramitado al margen del procedimiento, ya que no existía expediente de contratación que amparase dicha prestación de servicios.

Asistencia domiciliaria

La Junta de Gobierno acordó, el 19 de noviembre de 2014, la tramitación anticipada de un expediente de contratación para la prestación de atención domiciliaria. En el curso de la tramitación se presentó un recurso ante el Tribunal Central de Recursos Contractuales, lo que motivó su suspensión con fecha 30 de diciembre de 2014. Posteriormente, la Junta de Gobierno, por resolución de 3 febrero de 2015, resolvió modificar los pliegos de cláusulas que regían este contrato.

Los servicios municipales, considerando esencial esta asistencia, ordenaron mantener su prestación con las empresas que venían desarrollando el servicio en el anterior contrato hasta la resolución del nuevo expediente, manteniéndose las mismas condiciones económicas y técnicas del anterior. Esta situación dio lugar a que durante los meses de marzo, abril, mayo y junio se continuara prestando el servicio sin que el correspondiente expediente de contratación se hubiera tramitado.

Para el reconocimiento y abono de las cantidades facturadas por las empresas durante este periodo, la Junta de Gobierno acordó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por cada mes. Los Acuerdos fueron adoptados el 13 de mayo, el 3 de junio, el 8 de julio y el 19 de agosto, todos ellos de 2015, por un importe total que ascendió a 1.271.916 euros¹⁴². Con estos acuerdos se convalidaban las actuaciones realizadas, se aplicaba el gasto a presupuesto y se proponía el abono de las 28 facturas expedidas, correspondientes a siete por cada mes.

La Intervención General emitió un informe por cada uno de los periodos mensuales facturados en los que señalaba que la prestación de este servicio se estaba desarrollando al margen del expediente de contratación, proponiendo el pago de facturas por prestación de servicios ya efectuados, con la intención de convalidar la ausencia de tramitación del expediente, vulnerado lo dispuesto en el artículo 1 del TRLCSP, al considerar que no se habían garantizado los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, entre otros principios a los que hace referencia el citado artículo.

Finalmente, este contrato fue adjudicado el 25 de noviembre de 2015, formalizándose el 7 de marzo de 2016.

En consecuencia, este expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito correspondía a una prestación de servicios llevada a cabo de manera continuada y sin la correspondiente cobertura contractual. A este respecto procede indicar que la prestación de servicios ha de planificarse y los expedientes de contratación deben iniciarse con una antelación suficiente para permitir su

¹⁴¹ Expediente 2/2015.

¹⁴² 362.358 euros, expediente 9/2015, correspondiente a las facturas de marzo de 2015; 330.577 euros, expediente 15/2015 correspondiente a las facturas de abril; 348.679 euros relativos al expediente 18/2015, facturas expedidas en mayo de 2015, y 230.302 euros del expediente 22/2015 facturas de junio.

tramitación antes de que finalice el contrato anterior, y previendo la concurrencia de posibles incidencias en aquella.

Servicio de atención al ciudadano

La Junta de Gobierno Local, mediante Acuerdo de 30 de diciembre de 2014, prorrogó el contrato para la prestación del Servicio de Atención, Información y Participación Ciudadana (010) desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 marzo de 2015. Posteriormente, se adoptó un nuevo Acuerdo de 30 de marzo de 2015, contemplando otra prolongación del servicio hasta el 31 de julio de 2015. En relación con la prórroga de este servicio, la Intervención del Ayuntamiento advirtió las siguientes incidencias:

- Insuficiencia de crédito para atender cuatro facturas por importe de 61.948 euros, expedidas en el marco de la referida prórroga, recibidas en el registro de facturas del Ayuntamiento en junio y julio de 2015.
- Se acordó verbalmente la ampliación de la prestación del servicio a una disponibilidad del servicio a 24 horas del día, siete días de la semana, lo que no se ajustaba al artículo 28 del TRLCSP, al considerar que no se trataba de un supuesto de contratación de emergencia que hubiera permitido dicho tipo de contratación.
- La ampliación del servicio no se encontraba contemplada en los Pliegos de Prescripciones Técnicas del contrato, por lo que hubiera sido preceptivo efectuar una modificación del contrato.

La Junta de Gobierno Local, previa tramitación de un suplemento de crédito, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito el 30 de diciembre de 2015, por un importe de 91.949 euros¹⁴³, convalidando las actuaciones realizadas y ordenando el abono de las facturas antes referidas.

Paralelamente a estas actuaciones, el 30 de marzo de 2015, se resolvió la iniciación de un expediente de contratación por el procedimiento de urgencia. Este nuevo contrato, formalizado el 1 de septiembre, comenzó a ejecutarse el 14 de septiembre de 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Logroño certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.23. Ayuntamiento de Cieza (Murcia)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cieza remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 fuera del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en particular, el 21 de octubre de 2015 y el 6 de julio de 2016, respectivamente, habiendo finalizado los plazos el 15 de octubre de 2015 y el 30 de abril de 2016.

II.6.23.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad desarrollaba la función interventora de acuerdo con la modalidad de fiscalización previa plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en cada caso valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

¹⁴³ Expediente 34/2015.

No se realizaron en la entidad actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció en ella una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que exista, por tanto, un control posterior de eficacia o eficiencia, lo que implica en un sistema de control interno insuficiente en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

II.6.23.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en esta entidad en el ejercicio 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención de la entidad certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido de anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.23.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención ha comunicado al Tribunal de Cuentas un acuerdo contrario a reparos en el Ayuntamiento de Cieza relativo al ejercicio 2015, adoptado en materia de contratación, tal y como se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO 109 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	1	170.928,53	100,00	100,00
Total	1	170.928,53	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El acuerdo comunicado por la Intervención formó parte de la muestra de esta fiscalización al superar el importe de 50.000 euros:

CUADRO 110 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Incumplimiento de plazos	1	170.928,53	100,00	100,00
Total	1	170.928,53	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de este expediente se presenta a continuación:

Modernización y rehabilitación interior del mercado minorista municipal

Mediante Acuerdo de la Alcaldía de 1 de junio de 2015 se comprometió crédito por importe de 170.929 euros para adjudicar el contrato de obra para la “Modernización y rehabilitación interior del mercado minorista municipal de Cieza, fase II”. Este proyecto había sido cofinanciado por la Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca del Campo de Cartagena de la Región de Murcia (CAMPODER), entidad sin ánimo de lucro constituida al amparo de la Ley 191/64 de 24 de diciembre, de Asociaciones¹⁴⁴, por varios municipios de la Región de Murcia y otras entidades del ámbito privado para diversos fines de interés común, entre los que se encuentra la gestión de proyectos y la captación y distribución de fondos. El Ayuntamiento había obtenido recursos, bajo el Programa “Enfoque Leader”, cofinanciado en un 75% por la Unión Europea dentro del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2007-2013. Entre las condiciones para la entrega de los recursos al Ayuntamiento se establecía que eran subvencionables aquellos gastos que hubieran sido pagados con carácter previo al de la expiración del plazo acordado entre las entidades para la ejecución del proyecto, en concreto, el 31 de julio de 2015. El Ayuntamiento recibió un informe de los servicios técnicos en los que consideraba viable la propuesta de la empresa adjudicataria de ejecutar la obra en un mes y medio desde el inicio de los trabajos.

El Interventor, en su reparo a la propuesta de disposición de crédito, advirtió que existía un riesgo elevado de tener que proceder al reintegro de los fondos ante la premura de los plazos. En este sentido, la prestación objeto del contrato, adjudicado el 1 de junio de 2015, debía estar finalizada antes del 31 de julio. Sin embargo, el plazo de ejecución de las obras fijado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares era de dos meses a partir de la comprobación del replanteo, trámite para el que existen quince días de plazo desde la formalización del contrato, el cual, a su vez, debe realizarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la adjudicación, a lo que hay que añadir los plazos para la facturación de la obra y la recepción de la misma.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad comunicó que se había producido una incidencia en la gestión de un ingreso de carácter no presupuestario, en particular en la fase de recaudación, por un importe de 1.708 euros.

¹⁴⁴ Actualmente sustituida por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo de Asociaciones.

II.6.24. Ayuntamiento de Jumilla (Murcia)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Jumilla remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2014, el 8 de octubre de 2015, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Por el contrario, la información relativa a 2015 fue enviada el 6 de julio de 2016, fuera del plazo previsto por la referida Instrucción, que finalizaba el 30 de abril de 2016.

II.6.24.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

El Ayuntamiento de Jumilla tenía implantado en 2014 y 2015 un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados. Este sistema, que se regulaba en un anexo de las Bases de Ejecución del Presupuesto, se extendía a la comprobación de un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión y a la naturaleza del expediente de gasto y la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que supone un desarrollo adecuado del artículo 219.2 del TRLRHL.

En esta entidad se emitió en 2015 un informe con el resultado del control posterior relativo al ejercicio 2015, que fue presentado al Pleno en octubre de 2015.

II.6.24.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron un total de seis acuerdos contrarios a reparos en el Ayuntamiento de Jumilla en 2014, por un importe total de 96.514 euros, todos ellos de importe inferior a 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de análisis en esta fiscalización. La práctica totalidad del importe de dichos acuerdos correspondía a expedientes de contratación, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 111 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	1	100,52	16,67	0,10
Expedientes de contratación	5	96.413,39	83,33	99,90
Total	6	96.513,91	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se habían originado, en su mayor parte, como consecuencia de la tramitación de expedientes de contratación, totalizando 479.415 euros:

CUADRO 112 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de otros procedimientos	51.788,45	10,80
Expedientes de contratación	427.626,89	89,20
Total	479.415,34	100,00

Fuente: elaboración propia

Dos de los expedientes con omisión de fiscalización previa registraron un importe superior a 50.000 euros, aprobados ambos por el Pleno en el marco de sendos expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, por lo que se han incluido en la muestra de esta fiscalización:

CUADRO 113 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	2	216.468,39	100,00	100,00
Total	2	216.468,39	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis de los expedientes incluidos en la muestra han sido los siguientes:

Campo de fútbol de césped artificial

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 31 de marzo de 2014¹⁴⁵, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para, entre otros, aplicar a presupuesto facturas y gastos por importe de 158.066 euros, correspondientes a la ejecución de un contrato de obra para la instalación de césped artificial en un campo de fútbol del municipio, que se inició en 2007. En el informe de Intervención se puso de manifiesto que las facturas, que correspondían a gastos realizados durante el ejercicio 2008, fueron abonadas al contratista, no obstante no imputarse al presupuesto de ese ejercicio, ya que no llegó a concertarse una operación de crédito con la que estaba previsto obtener la financiación adecuada para dotar de crédito al presupuesto. La situación presupuestaria irregular de estos gastos ejecutados, abonados y pendientes de imputar a presupuesto se mantuvo hasta el año 2014, ejercicio en el que se regularizó la situación mediante una incorporación de crédito financiada con cargo al Remanente de Tesorería que permitió aplicar a presupuesto este gasto. Estos hechos supusieron una vulneración del artículo 173 del TRLRHL en la medida en que se efectuaron pagos de naturaleza presupuestaria al margen de la ejecución del correspondiente presupuesto de gasto.

Gastos de asesoramiento jurídico

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 29 de diciembre de 2014¹⁴⁶, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, para aplicar a presupuesto seis facturas expedidas en 2014 por dos empresas de asesoramiento jurídico -una de ellas por 46.915 euros-, por una cuantía total de 58.403 euros.

¹⁴⁵ Expediente 1.2 B de 2014.

¹⁴⁶ Expediente 3 de 2014.

En el Informe emitido por la Intervención a la propuesta de expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito se puso de manifiesto que esta prestación se realizó sin tramitar expediente de contratación, siendo este preceptivo sin que las facturas que se iban recibiendo pudieran considerarse en ejecución de un contrato de carácter menor, ya que el importe conjunto de todas ellas superaba los 18.000 euros, límite máximo establecido para este tipo de contratación en el artículo 138.3 del TRLCSP. También advirtió que los importes facturados, al superar dicho límite, podrían suponer fraccionamiento en el objeto de la contratación.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento comunicó un total de dieciocho anomalías de ingresos correspondientes a 2014, cuyo importe total ascendía a 21.466 euros. Entre las anomalías comunicadas, consta una anulación relativa a ingresos patrimoniales, por importe de 17.147 euros, y dos expedientes de recaudación de ingresos públicos, por 3.296 euros, siendo el resto de anomalías de una cuantía escasamente significativa.

II.6.24.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron catorce acuerdos contrarios a reparos relativos a 2015 en el Ayuntamiento de Jumilla, por un importe de 205.474 euros, todos ellos en materia de contratación, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 114 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	14	205.474,39	100,00	100,00
Total	14	205.474,39	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Ninguno de los acuerdos contrarios a reparos adoptados en la Entidad ha formado parte de la muestra al no superar en su cuantía los 50.000 euros.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2015 en expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa ascendieron a un total de 234.465 euros y se originaron en su totalidad en el marco de expedientes de contratación, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO 115 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	234.464,51	100,00
Total	234.464,51	100,00

Fuente: elaboración propia

De los expedientes con omisión de fiscalización previa, uno registró un importe superior a 50.000 euros, tal y como se refleja en el siguiente cuadro, por lo que ha sido objeto de la muestra de esta fiscalización:

CUADRO 116 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	139.619,55	100,00	100,00
Total	1	139.619,55	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis del referido expediente se exponen a continuación:

Prórroga del contrato de limpieza de las dependencias municipales

El Pleno del Ayuntamiento de Jumilla, en sesión de 23 de febrero de 2015¹⁴⁷, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para reconocer obligaciones por 139.620 euros correspondientes a facturas por la prestación del servicio de limpieza de las dependencias municipales de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2014 y enero de 2015.

En el informe emitido por la Intervención se puso de manifiesto que dichas facturas fueron expedidas al margen de relación contractual con la empresa que realizó la prestación, ya que el vínculo contractual había finalizado el 31 de agosto de 2014 sin que se hubiera tramitado la correspondiente prórroga del contrato, incumpliendo así lo señalado en el artículo 32 del TRLCSP.

Se incluyeron en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito gastos del ejercicio en curso, lo que no se ajusta con la previsión de los artículos 26 y 60 del Real Decreto 500/1990. Esta situación también fue puesta de manifiesto por el órgano de Intervención.

La tramitación y aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito permitió remunerar la prestación de servicios de la empresa, evitando así una posible reclamación del tercero prestador de servicios por enriquecimiento injusto de la Administración, pero no subsanó la irregularidad cometida por la no tramitación del expediente de contratación.

¹⁴⁷ Expediente REC 1.5/2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Jumilla certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.25. Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mazarrón remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, el 27 de septiembre y el 4 de octubre de 2016, respectivamente, por tanto, en ambos casos fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015 en lo que se refiere a 2014 y el 30 de abril de 2016 en lo referente a 2015.

II.6.25.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

El Ayuntamiento de Mazarrón tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados. Este sistema se regulaba en un artículo específico de las Bases de Ejecución del Presupuesto de cada uno de los ejercicios fiscalizados. De acuerdo con el desarrollo aprobado, el sistema de fiscalización previa se extendía a la comprobación de un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión, la naturaleza del expediente de gasto y la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que supone un desarrollo adecuado del artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron en este Ayuntamiento actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se está ejerciendo en esta entidad una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, concretamente en el artículo 220, sin que exista por tanto un control posterior de elementos que no son objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que implica un sistema de control interno insuficiente en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.25.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se adoptaron un total de cinco acuerdos contrarios a reparos en el Ayuntamiento de Mazarrón en 2014, por un importe total de 104.931 euros, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 117 Acuerdos contrarios a reparos¹⁴⁸. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Prelación de pagos ¹⁴⁹	3	43.396,40	60,00	41,36
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	2	61.534,77	40,00	58,64
Total	5	104.931,17	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Ninguno de estos acuerdos superó el importe de 50.000 euros, por lo que no han constituido parte de la muestra objeto de análisis en esta fiscalización.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron por el Ayuntamiento de Mazarrón en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa totalizaron 815.087 euros, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 118 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de otros procedimientos	698.587,19	85,71
Expedientes de contratación	116.500,00	14,29
Total	815.087,19	100,00

Fuente: elaboración propia

Los tres expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa formaron parte de la muestra fiscalizada al superar el importe de 50.000 euros, habiendo sido aprobados todos ellos por la Junta de Gobierno Local:

CUADRO 119 Muestra de expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Omisión de fiscalización previa	3	815.087,19	100,00	100,00
Total	3	815.087,19	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

¹⁴⁸ En este cuadro se han excluidos tres acuerdos, que fueron comunicados por el órgano de Intervención del Ayuntamiento con carácter duplicado. Esta información fue remitida tanto en este apartado como en el correspondiente a expedientes con omisión de fiscalización previa. Dichos expedientes fueron los número 2, 3 y 6 de 2014 y han sido objeto de análisis en el apartado correspondiente a "Expedientes con omisión de fiscalización previa" atendiendo a su naturaleza.

¹⁴⁹ Corresponde a relaciones de obligaciones que fueron reparadas con carácter previo a la ordenación del pago. En relación con estos pagos el Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, indicó que en ninguno de los casos examinados se ha alterado el orden legal de prelación en los pagos, ni esta circunstancia se desprende de los Informes del Interventor, ya que en ninguno se indica en qué sentido se estaría alterando el citado orden al expedir los mandamientos de pago. Dado que estos expedientes no formaron parte de la muestra al ser su importe inferior a 50.000 euros no pudo comprobarse dicha circunstancia.

El contenido de los expedientes analizados y la motivación por la que se produjo la omisión del trámite de fiscalización son homogéneos en los tres expedientes, por lo que los resultados de su análisis se presentan de forma conjunta:

Gastos de naturaleza diversa

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Mazarrón¹⁵⁰, en sesión de 30 de julio de 2014, adoptó un acuerdo por el que acumulaban todas las fases de ejecución del presupuesto de gastos, incluidas reconocimiento y liquidación de las obligaciones, de una relación de múltiples gastos de naturaleza diversa, por un importe total de 334.904 euros. En relación con la motivación de este acuerdo, el Alcalde en su propuesta manifestaba que se omitía el informe de fiscalización del órgano de Intervención por ser dicho trámite fuente de retraso en la tramitación y pago de las facturas.¹⁵¹

Por su parte, la Intervención emitió informe con carácter posterior a la adopción del acuerdo, en concreto, el 12 de agosto de 2014, poniendo de manifiesto que se habían aprobado órdenes de pago por parte de Alcaldía en relación con reconocimientos de obligaciones que no habían sido sometidas a fiscalización previa y sin informe de la Tesorería.

Por otra parte, en la referida sesión de 30 de julio de 2014, la Junta de Gobierno acordó, a su vez, reconocer obligaciones y proponer el pago de 116.500 euros a la sociedad mercantil 100% capital municipal "Bahía de Mazarrón Ingeniería Urbana S.L.U.", correspondiente a la facturación por la recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria de la primera quincena del mes de julio de 2014. El 4 de agosto de 2014, el órgano Interventor emitió informe en el que se ponía de manifiesto que se habían efectuado pagos a la mencionada sociedad municipal sin que se hubiera sometido a fiscalización previa ninguna de las fases de ejecución del presupuesto de gastos ni tampoco las órdenes de pago a informe de la Tesorería municipal.

Además, la Junta de Gobierno Local, a propuesta del Alcalde-Presidente, en sesión de 14 de noviembre de 2014, acordó aprobar la disposición de crédito y el reconocimiento de obligaciones relativas a 16 relaciones de facturas de diversa índole por un importe total de 353.684 euros.

El Interventor, en informe posterior, señaló que dichas relaciones de facturas no se habían fiscalizado.

Todos estos informes emitidos no tenían naturaleza de fiscalización previa, cuestión que fue puesta de manifiesto por el órgano de Intervención, ya que lo que tuvo lugar fue la omisión de dicho trámite, que resulta preceptivo en los actos de contenido económico de ejecución del presupuesto de gastos. El posible retraso en la tramitación y pago de los expedientes no puede justificar la omisión de uno de los trámites esenciales contemplados en la normativa, como es el de la fiscalización previa.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la Entidad comunicó una anomalía en relación con la recaudación de tasas, aunque no especificó su importe.

¹⁵⁰ Expediente 3 de 2014.

¹⁵¹ En el trámite de alegaciones la entidad señaló que el expedientes siempre se somete a una a fiscalización previa, sin embargo, era la demora en la realización de la función interventora la que motivó que se aprobaran los gastos sin el previo informe de Intervención, y ello para evitar mayores perjuicios económicos al Ayuntamiento vía intereses de demora e indemnizaciones.

II.6.25.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos.

Se comunicaron cinco acuerdos de 2015 contrarios a reparos, correspondiendo a gastos de personal y materia de contratación. Los acuerdos en materia de contratación y dos de los de personal no fueron cuantificados por el órgano de Intervención. Únicamente se cuantificó un acuerdo relativo a gastos de personal por un importe total de 656.679 euros, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 120 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación ¹⁵²	2	-	40,00	-
Gastos de personal ¹⁵³	3	656.678,95	60,00	100,00
Total	5	656.678,95	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

En relación con los dos acuerdos contrarios a reparos relativos a gastos en materia de contratación y dos de los de gastos de personal, se solicitó información aclaratoria al Ayuntamiento y, una vez recabada, se incluyeron todos ellos en la muestra de la fiscalización y han sido objeto de examen:

CUADRO 121 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	2	-	40,00	-
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	3	656.678,95	60,00	100,00
Total	1	656.678,95	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados de los análisis efectuados son los siguientes:

Nómina del mes de junio¹⁵⁴

El 4 de junio de 2015 el Alcalde-Presidente procedió a levantar el reparo de la Intervención a la propuesta de nómina de los empleados del Ayuntamiento correspondiente al mes de junio, por un importe de 656.679 euros. El 5 de junio se ordenó por Decreto el pago de la nómina.

¹⁵² Corresponde a los expedientes 1 y 5 de 2015, cuyo importe no fue cuantificado en la comunicación de la información a este Tribunal de Cuentas.

¹⁵³ Incluye, entre los tres expedientes, los números 3 y 4 de 2015 cuyo importe no fue cuantificado en la comunicación de la información a este Tribunal de Cuentas.

¹⁵⁴ En el análisis de este expediente se engloban el examen de los expedientes 2, 3 y 4 de 2015, ya que los expedientes 3 y 4 no fueron cuantificados por el órgano de Intervención, y en el expediente 2 se pusieron de manifiesto conjuntamente todas las observaciones formuladas por el Interventor en los referidos expedientes.

En relación con la propuesta de nómina, la Intervención formuló las siguientes advertencias:

- Consideraba que el Alcalde no era competente para el nombramiento de dos funcionarios como tesoreros con carácter accidental¹⁵⁵, lo que se realizó mediante Decreto de Alcaldía. Este reparo se motivó en el artículo 92.7 bis de la LRBRL, tras la modificación introducida por la LRSAL, que atribuye dicha competencia a la comunidad autónoma. Este artículo derogaba tácitamente, en virtud del principio de jerarquía normativa, el artículo 33 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que habilitaba a los presidentes de la entidad local a realizar estos nombramientos. Además, no pueden nombrarse dos funcionarios para un mismo puesto.
- Los complementos de jefatura abonados a los jefes de servicio dentro del complemento de productividad¹⁵⁶ estaban indebidamente asignados, al encontrarse los mismos comprendidos en la definición del complemento específico, el cual está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, y no al de productividad, que retribuye el especial rendimiento y compromiso en el desempeño de las funciones asignadas.

Se abonaron las retribuciones del personal eventual¹⁵⁷ desde la fecha de celebración de las elecciones locales, momento de expiración del mandato de la Corporación saliente, hasta la toma de posesión de la Corporación electa. En opinión del órgano de Intervención, el abono de esas cantidades no procedía ya que el artículo 104.2 de la LRBRL determina que el personal eventual cesa *“automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento”*, entendiendo el Interventor que el artículo 194.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, contempla la prestación de servicios en funciones de la Corporación saliente en exclusiva y no del personal eventual a su servicio. En relación con esta cuestión, el citado artículo de la Ley Orgánica 5/1985 indica que los miembros de la Corporación cesante continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores. No consta en el expediente información sobre la necesidad de mantener el personal eventual para el desarrollo de la administración ordinaria de la entidad a que se refiere el mencionado artículo 194.2.

- La aprobación de la nómina se delegó en la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mazarrón en virtud de Decreto 1549 de 2014, circunstancia que no se tuvo en cuenta en la aprobación y orden de pago de la nómina de junio, que fue adoptada por la Alcaldía sin que existiera revocación de la delegación. En el Decreto de aprobación de la nómina de julio, aprobado el 5 julio de 2015, al que se aludirá posteriormente, la Alcaldía avoca la competencia de aprobación de la nómina con efectos retroactivos al mes de junio. Dicho acto no se ajustó a lo previsto en los artículos 13 y 14 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, ya que no puede entenderse que la Junta de Gobierno sea un órgano dependiente jerárquicamente de la Alcaldía, elemento necesario para que proceda la avocación, por lo que el acto hubiera debido tomar la forma de revocación de la delegación que, además, no podía tener efectos retroactivos.

La nómina del mes de julio también fue reparada por el órgano Interventor al considerar que no procedía abonar productividad a uno de los funcionarios de habilitación nacional y no a otro, y por no haberse sometido a fiscalización previa la incorporación a la relación de perceptores de haberes de dos funcionarios. El Decreto de Alcaldía resolvió en contra del criterio del reparo,

¹⁵⁵ Expediente 2 de 2015.

¹⁵⁶ Expediente 4 de 2015.

¹⁵⁷ Expediente 2 de 2015.

manifestando que la asignación de un complemento de productividad es un acto discrecional del órgano competente. En relación con dicha concesión, la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, señala que dicha asignación deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa, circunstancia a la que no se alude ni en el Decreto de Alcaldía ni en el reparo de la Intervención.

Contrato privado de seguros

El Ayuntamiento, con fecha 23 de abril de 2015, acordó la aprobación de un expediente de contrato privado para la cobertura de seguros para el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, existiendo informe de Intervención en el que se reparaba la falta de competencia por parte del Ayuntamiento para contratar en nombre de sus organismos autónomos. Además, indicó que en el expediente no se había acompañado la memoria que justificaba la necesidad de contratación. El importe de adjudicación de este contrato fue de 100.774 euros

En relación con la cuestión planteada en este expediente, procede indicar que el artículo 316.5 del TRLCSP establece la posibilidad, de manera excepcional y refiriéndose al ámbito estatal, de tramitar el expediente por un único órgano de contratación cuando el contrato resulte de interés para varios departamentos ministeriales, por razones de economía y eficacia. Esta tramitación ha de llevarse a cabo en la forma que se determine en convenios o protocolos de actuación. De esta manera, aplicando las condiciones establecidas en el citado artículo, podrían tramitarse expedientes por un único órgano de contratación siempre que resulte de interés para el Ayuntamiento y sus organismos autónomos dependientes.

Contrato de jardinería del municipio de Mazarrón

Mediante Decreto de Alcaldía de 31 de julio de 2015 se adoptó el acuerdo de adjudicación del contrato correspondiente al servicio de jardinería en contra del reparo de la Intervención. El precio de adjudicación de este expediente fue 408.916 euros.

La Intervención formuló reparo fundamentado en cuatro aspectos:

- Incorrecta composición de la Mesa de Contratación, al encontrarse entre sus miembros un Interventor accidental nombrado por el Alcalde, en lugar de por la comunidad autónoma, aspecto este que invalidaba el informe emitido por la Mesa.
- El informe que motivó la exclusión de uno de los licitadores por baja temeraria fue elaborado por el Interventor accidental que estaba ejerciendo las funciones de habilitación estatal en dicha fecha, estimando la Intervención que dicho funcionario no encajaba en la definición de servicios técnicos a los que atribuye el artículo 152 del TRLCSP la apreciación de estas circunstancias y que incumplía un deber de abstención, de los previstos en el artículo 28 de la entonces vigente LRJPAC.
- Irregularidades en las notificaciones efectuadas en el expediente, que, de acuerdo al reparo, no se ajustaron a las garantías previstas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ya que se realizó una notificación por correo electrónico, medio que no cumple las garantías legales exigidas a las notificaciones electrónicas. A este respecto, el Decreto de Alcaldía aludía a lo dispuesto en el artículo 58.3 de la LRJPAC, que establece que *“las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interpongan el recurso procedente”*, extremo que se acreditó al contestar el notificado con otro correo electrónico.

- La firma de un mismo informe por varios funcionarios impedía atribuir la responsabilidad por la elaboración del mismo.

En relación con estas cuestiones cabe señalar lo siguiente:

- La formulación por el Interventor accidental de un Informe apreciando una oferta como desproporcionada puede no comprometer su imparcialidad siempre y cuando el Informe que emita la Intervención tenga vinculación con sus funciones de órgano de control interno o si tiene relación con cuestiones presupuestarias. Sin embargo, el perfil funcional de un órgano de Intervención no responde a los conocimientos necesarios sobre cuestiones técnicas relacionadas con jardinería.
- En lo que respecta a la participación de un funcionario con nombramiento accidental como Interventor en la sesión de la Mesa de Contratación, como se ha indicado anteriormente, su motivación no tuvo en cuenta el contenido de la Disposición Adicional Séptima de la LRSAL, lo que significa que el antes citado Real Decreto 1732/1994 seguía vigente al no haberse producido el desarrollo reglamentario referido en dicha Disposición a la fecha de adopción del acuerdo, lo que permitía el nombramiento de funcionarios de habilitación estatal con carácter accidental por el Alcalde. Además, la presunción de validez del acto de nombramiento, de acuerdo con el artículo 57 de la entonces vigente LRJPAC, amparaba su adopción en tanto no se anulara dicha designación por un Tribunal o se revocara el acto de nombramiento.
- En lo que se refiere a la validez de la notificación, el correo electrónico no cumple los requisitos previstos en el artículo 27.3 de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en la medida en que por este medio no queda “constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas”, por lo que, aun cuando el Ayuntamiento considera válida la misma en virtud del referido artículo 58.3, no se respetaron las garantías del procedimiento.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mazarrón no cuantificó las obligaciones que se reconocieron en 2015 en expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa.

CUADRO 122 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2015

Tipo de gasto (obligaciones)	Expedientes con omisión de fiscalización previa	
	Importe	Porcentaje Importe
Gastos derivados de otros procedimientos	0,00	0,00
Total	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia

Como consecuencia de la no cuantificación, se solicitó información adicional aclaratoria sobre los dos expedientes comunicados a este Tribunal de Cuentas, resultando que dichos expedientes correspondían realmente a las nóminas de mayo y junio de los empleados municipales, que también se habían comunicado en la información correspondiente a acuerdos contrarios a reparos y que han sido objeto de análisis en el apartado anterior. Se trata, por tanto, de una información remitida por duplicado por el órgano de Intervención de ese Ayuntamiento.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mazarrón comunicó anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015, que cuantificó en 4.392.671 euros. No obstante, el informe correspondiente a las anomalías de ingresos fue incorrectamente enviado ya que, al haberse emitido en 2016, hubiera debido remitirse en la comunicación correspondiente a dicho ejercicio 2016.

En todo caso, el órgano de Intervención puso de manifiesto que no se había elaborado la cuenta de recaudación correspondiente a 2015.

El Interventor manifestó, asimismo, que existía un elevado importe en derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2015 de ejercicios cerrados, 35.386.384 euros de principal, de los cuales 4.392.671 euros podrían haber prescrito, ya que, de ese importe, parte procede de ejercicios anteriores a 2012, sin que existiera un procedimiento en la entidad para dar de baja derechos por prescripción o insolvencia.

Señalaba, a su vez, que la gestión recaudatoria en fase ejecutiva es prácticamente inexistente, sin que se practiquen apenas embargos o trabas de bienes y derechos, ni derivaciones de responsabilidad subsidiaria a los administradores de personas jurídicas deudoras, siendo especialmente llamativa la circunstancia de que ni siquiera eran objeto de embargo los salarios de empleados municipales que mantenían deudas en fase ejecutiva con el Ayuntamiento. Adicionalmente se informaba de la ausencia de un procedimiento de comunicación de datos a las autoridades tributarias de otras Administraciones Públicas

II.6.26. Ayuntamiento de Murcia

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Murcia remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto, el 13 de octubre de 2015 y el 20 de abril de 2016, respectivamente.

II.6.26.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

El Ayuntamiento tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en los dos ejercicios fiscalizados, encontrándose regulado desde el año 2005 en las Bases de Ejecución de los presupuestos de cada ejercicio. En concreto, el artículo 45 de las Bases de Ejecución de los presupuestos de los ejercicios 2014 y 2015, además de la verificación de la competencia del órgano que aprueba el gasto y de la existencia de crédito adecuado y suficiente, preveía otras comprobaciones adicionales. Conforme al referido artículo de las Bases, dichas comprobaciones adicionales se extendían a un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión, a la naturaleza del expediente de gasto, así como a la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que constituye un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL.

No se emitieron en este Ayuntamiento informes de carácter interno como consecuencia de la relación de actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, no se estaba ejecutando adecuadamente. El control posterior de elementos que no son objeto de control en la fiscalización previa que llevaba a cabo el Ayuntamiento se estaba efectuando sobre la gestión del ejercicio 2013, siendo el último informe emitido el correspondiente a 2012. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que la comprobación del cumplimiento de los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad se está desarrollando con retraso significativo.

II.6.26.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se ha comunicado un único acuerdo adoptado en contra del criterio del Interventor en 2014, que se refería a materia de contratación, por un importe de 51.514 euros, tal y como se expone en el siguiente cuadro:

CUADRO 123 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	1	51.513,56	100,00	100,00
Total	1	51.513,56	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El acuerdo contrario al criterio del Interventor fue incluido en la muestra al superar el umbral de 50.000 euros, siendo el objeto del reparo infracciones en la licitación de contratos:

CUADRO 124 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación de contrato	1	51.513,56	100,00	100,00
Total	1	51.513,56	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis del expediente analizado en la muestra se detallan a continuación:

Servicio de comida a domicilio dirigido a personas mayores y dependientes

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Murcia, en sesión de 29 de octubre de 2014, acordó autorizar y disponer gasto para la prestación del servicio de comida a domicilio para personas mayores y dependientes, entre el 23 de octubre y 15 de diciembre de 2014, por la misma empresa que había venido prestando este servicio en el marco del contrato cuya vigencia finalizó el 30 de septiembre, por un importe estimado de 51.514 euros.

De la documentación analizada se desprende que el 23 de mayo de 2014 se iniciaron los trámites por la Concejalía de Sanidad y Servicios Sociales para la contratación del servicio de comidas a domicilio para personas mayores y dependientes por el procedimiento abierto, que, en un principio, preveía como fecha de comienzo de la prestación el 1 de octubre. Sin embargo, diversas vicisitudes, tales como la anulación de los Pliegos de Prescripciones Técnicas por el Pleno municipal con carácter posterior a la publicación de la licitación, impidieron el inicio de la prestación en la fecha prevista, por lo que el 26 de septiembre de 2014 se dictó un Decreto del Concejal Delegado de Contratación y Patrimonio aprobando un contrato menor para mantener la prestación del servicio entre el 1 y el 22 de octubre de 2014.

El órgano Interventor interpuso reparo a la propuesta de la referida Concejalía de tramitar un contrato menor, en el sentido de advertir que no era legalmente posible tramitar otro contrato

menor adicional, ya que podría incurrirse en un supuesto de fraccionamiento en el objeto de la contratación, de acuerdo con el artículo 86.2 del TRLCSP.

Finalizado el contrato menor, la prestación de este servicio en el periodo comprendido entre el 23 de octubre de 2014 y el 15 de diciembre de 2014 se efectuó sin cobertura contractual, incumpliendo lo previsto en los artículos 28 y 109 del TRLCSP.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.26.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías en la gestión de ingresos

El órgano de Intervención certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.27. Ayuntamiento de San Javier (Murcia)

El Ayuntamiento de San Javier remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, en concreto, el 6 de junio de 2016 y el 11 de julio de 2016, respectivamente, habiendo finalizado el plazo el 15 de octubre de 2015, para la información de 2014, y el 30 de abril de 2016, para la relativa a 2015.

II.6.27.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Este Ayuntamiento aplicó en los ejercicios fiscalizados un sistema que combinaba la fiscalización previa de requisitos básicos y la plena.

El sistema de fiscalización previa plena se aplicó en aquellos gastos cuya gestión correspondía al Pleno o a la Junta de Gobierno que, de acuerdo con las Bases de Ejecución de los presupuestos de 2014 y 2015 de esta entidad, tenían atribuida la gestión de gastos cuyo importe fuera superior a los 1.200 euros. En estos casos, el órgano de Intervención comprobó la conformidad de las

propuestas con el procedimiento legalmente establecido en cada caso, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

Para los gastos cuya competencia correspondía al Alcalde, aquellos cuyo importe no supere los 1.200 euros, se empleó un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos. Dicho sistema estaba regulado en el apartado 35 de las Bases de Ejecución de los presupuestos de 2014 y 2015, previendo que se comprobaran la suficiencia y adecuación del crédito y la competencia del órgano al que se someta la aprobación de la propuesta, junto con aquellos extremos que por su trascendencia en la gestión determinara el Pleno. Esta última previsión no había sido objeto de desarrollo por el Pleno de la entidad, incumpliendo la previsión del artículo 219.2 del TRLRHL e impidiendo valorar el alcance la fiscalización previa de requisitos básicos. Al no concretarse estos extremos, se producía una indefinición sobre el desarrollo de la fiscalización limitada previa, lo que no otorgaba una mínima seguridad al órgano gestor y al órgano de Intervención sobre los extremos cuya infracción puede derivar en reparos suspensivos e impide estandarizar y armonizar los criterios que se mantienen en la tramitación de los expedientes. Por tanto, esta regulación no reunía las condiciones precisas para la revisión de los requisitos básicos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de la fiscalización previa.

En este Ayuntamiento no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que exista, por tanto, un control posterior de elementos que no son objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que dispone de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se puede comprobar si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.27.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de trece acuerdos contrarios a reparos relativos a 2014, por un importe total de 2.730.042 euros, lo que supuso un 7% de las obligaciones reconocidas de ese ejercicio. En el siguiente cuadro se recogen los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento en dicho ejercicio, correspondiendo, en su mayor parte, a expedientes de contratación:

CUADRO 125 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	12	2.712.388,76	92,31	99,35
Gastos de personal	1	17.652,78	7,69	0,65
Total	13	2.730.041,54	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Cinco de los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de San Javier en 2014 han sido analizados en esta fiscalización al tener un importe superior a 50.000 euros. En todos ellos se pusieron de manifiesto infracciones en la licitación de contratos tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 126 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2014

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación de contratos	5	2.617.799,11	100,00	100,00
Total	5	2.617.799,11	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis de los acuerdos incluidos en la muestra se detalla a continuación:

En los cinco expedientes examinados, la irregularidad puesta de manifiesto en los informes de intervención coincidía. Se trataba de gastos ejecutados en relación con servicios prestados con posterioridad a la finalización de un contrato anterior. En todos ellos, el órgano de Intervención manifestó que para su ejecución se requería la tramitación de un nuevo expediente de contratación de servicios, ya que todos ellos eran de importe superior a los 18.000 euros previstos en el artículo 138 del TRLCSP como límite para que se hubiera considerado como contrato menor. Por otra parte, los acuerdos adoptados por el órgano gestor contrarios a los reparos de la intervención se justificaron por la necesidad de continuar la prestación de los servicios, invocando una prórroga forzosa del contrato anterior, figura que no está contemplada en la normativa en materia de contratación.

Las actuaciones que dieron origen a los acuerdos en contra del criterio del órgano de intervención fueron las siguientes:

Asesoramiento jurídico

Once facturas, por un importe total de 74.909 euros, relativas a gastos de asesoramiento jurídico y defensa letrada. El órgano Interventor interpuso un reparo a las propuestas de aprobación y aplicación a presupuesto de las facturas, fundamentado en la inexistencia de un contrato que dotase de cobertura jurídica a la prestación, siendo levantados todos ellos por acuerdos de la Junta de Gobierno Local. El primero de los acuerdos, adoptado en sesión de 20 de febrero de 2014¹⁵⁸, se justificó indicando que estaba siendo objeto de tramitación un nuevo expediente de contratación y, mientras ello tenía lugar, el servicio se venía prestando de conformidad, siendo dicha asistencia necesaria para el Ayuntamiento. Posteriormente, para cada una de las facturas que se fueron presentando, se reiteró tanto el reparo como el contenido del acuerdo.

Este servicio no puede considerarse esencial con arreglo a lo prevenido en el artículo 25 de la LRBRL, por lo que no deberían haberse realizado estas prestaciones, siendo lo procedente la tramitación de un expediente de contratación para la prestación de la asistencia jurídica y letrada. El Ayuntamiento en el trámite de alegaciones indicó que la prestación se formalizó contractualmente en febrero de 2016.

Asistencia en la gestión tributaria y recaudatoria

Ocho facturas por un importe total de 588.883 euros, correspondientes a la prestación de servicio de asistencia en la gestión tributaria y recaudatoria en el año 2014. Al igual que en el caso anterior, la Intervención formuló un reparo a cada una de las propuestas de aprobación y reconocimiento del gasto facturado, resolviendo en cada caso la Junta de Gobierno continuar con la tramitación. El primer acuerdo fue adoptado en sesión de 12 de febrero de 2014¹⁵⁹ y, al

¹⁵⁸ Expediente 1 de 2014.

¹⁵⁹ Expediente 2 de 2014.

igual que en el caso anterior, la justificación para resolver contrariamente al criterio del Interventor se sustentó en la necesidad de continuar la prestación del servicio, como “prórroga forzosa” del contrato anterior, y que el servicio se venía prestando de conformidad, siendo dicha prestación necesaria para el Ayuntamiento.

De la misma manera que en el caso anterior, este servicio tampoco se puede considerar como servicio esencial, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 25 de LRBRL, por lo que procedía tramitar un expediente de contratación con la antelación suficiente para evitar que la prestación se realizara al margen de un contrato. El Ayuntamiento en el trámite de alegaciones manifiesta que se formalizó un contrato para la prestación de este servicio en agosto de 2014.

Mantenimiento del Puente de El Estacio

La Junta de Gobierno acordó aprobar el gasto y reconocer obligaciones a favor de una misma empresa, por un total de 99.517 euros. El origen de dichos gastos fueron cinco facturas expedidas por la continuación del servicio de mantenimiento del Puente de El Estacio hasta el 25 de junio de 2014, fecha de inicio de las prestaciones en el marco de un nuevo contrato, por importe de 58.316 euros; y una sexta factura, por 41.201 euros, relativa a servicios de alumbrado. El procedimiento seguido coincide con el ya referido con anterioridad; el órgano Interventor interpuso un reparo por cada una de las propuestas de aprobación de facturas, que fue levantado por el respectivo acuerdo de la Junta de Gobierno, el primero de ellos, adoptado en sesión 24 de marzo de 2014¹⁶⁰. La justificación para resolver contrariamente al criterio del Interventor se sustentaba en la necesidad de continuar la prestación del servicio, como “prórroga forzosa” del contrato anterior, habiéndose venido prestando los servicios de conformidad.

Mantenimiento del colector general e instalaciones de bombeo de agua de La Manga del Mar Menor.

La Junta de Gobierno, en sesión 27 de marzo de 2014¹⁶¹, acordó la continuación de la prestación del servicio de mantenimiento del colector general e instalaciones de bombeo de agua de La Manga del Mar Menor durante el ejercicio 2014 hasta la entrada en vigor del nuevo contrato. El órgano de Intervención estimó que el importe abonado como consecuencia de las prestaciones realizadas en este periodo ascendió a 82.283 euros. Al igual que en los anteriores casos, la justificación del acuerdo adoptado se motivó en la necesidad de continuar la prestación del servicio, como “prórroga forzosa” del contrato anterior, habiéndose venido prestando los servicios de conformidad.

De acuerdo con la información disponible en el perfil del contratante del Ayuntamiento, el nuevo contrato se formalizó el 1 de junio de 2016, publicándose la licitación en septiembre de 2014. Esto supone que la prestación de este servicio realizada durante la mayor parte del año 2014, el año 2015 y seis meses de 2016 se llevó a cabo sin existencia de contrato administrativo.

El Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, indicó que el contrato para la prestación de servicios en relación con el colector de La Manga se formalizó en junio de 2016.

Servicio de recogida de residuos sólidos

La Junta de Gobierno, mediante acuerdo de 21 de mayo de 2014¹⁶², acordó aprobar los gastos por la continuación del servicio de recogida de residuos sólidos correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y la fecha de formalización del nuevo contrato para la prestación del servicio, el 21 de mayo de 2014, por importe de 1.772.207 euros. También en este caso, la justificación para la adopción del acuerdo se sustentaba en la necesidad de

¹⁶⁰ Expediente 8 de 2014.

¹⁶¹ Expediente 10 de 2014.

¹⁶² Expediente 11 de 2014.

continuar la prestación del servicio, como “prórroga forzosa” del contrato anterior, habiéndose prestado los servicios de conformidad. En relación con este expediente, aun cuando se trata de un servicio de prestación obligatoria de los previstos en el artículo 25 de la LRBR, se facturaron dichos servicios al margen de cobertura contractual.

De acuerdo con la información disponible en el perfil del contratante del Ayuntamiento, el nuevo contrato se formalizó el 21 de mayo de 2014, publicándose la licitación el 20 de marzo de 2013. En la documentación que obra en el expediente se hace constar que la prestación de servicios del nuevo contrato se inició el 1 de diciembre de 2014.

En relación al conjunto de acuerdos de la Junta de Gobierno a los que se ha hecho referencia, ha de indicarse que este órgano carece de competencia para adoptar acuerdos de levantamiento de reparos suspensivos de la Intervención, ya que esta atribución es una competencia de carácter no delegable, atribuida al Alcalde o, en su caso, al Pleno de la entidad local por el artículo 217 del TRLRHL, no existiendo ninguna norma que permita que esta atribución se delegue en la Junta de Gobierno.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2014.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento certificó que no se habían producido anomalías relevantes en la gestión de ingresos en el ejercicio 2014.

II.6.27.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos 2015

Se comunicaron un total de dieciocho acuerdos contrarios a reparos relativos al ejercicio 2015, por un importe total de 1.034.266 euros, todos ellos en relación con expedientes de contratación, tal y como recoge el siguiente cuadro:

CUADRO 127 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	18	1.034.266,48	100,00	100,00
Total	18	1.034.266,48	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Cuatro de los dieciocho acuerdos comunicados formaron parte de la muestra al superar el importe de 50.000 euros. Uno de los acuerdos correspondía al organismo autónomo “Patronato Municipal de Deportes”. Según el órgano interventor, todos los acuerdos se adoptaron con infracciones en la licitación de contratos, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

CUADRO 128 Muestra de acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación de contratos	4	859.693,77	100,00	100,00
Total	4	859.693,77	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

En los cuatro expedientes de 2015 objeto de análisis, la irregularidad puesta de manifiesto en los informes de intervención era la misma y coincidía con la interpuesta para los acuerdos adoptados en contra del criterio de la intervención en 2014. Como se ha indicado, se trataba de gastos ejecutados en relación con servicios prestados con posterioridad a la finalización de un contrato anterior, que requerían la tramitación de un nuevo expediente de contratación de servicios. La motivación de los acuerdos adoptados por el órgano gestor seguía siendo la necesidad de continuar la prestación de los servicios, invocando una prórroga forzosa del contrato anterior, que no figura en la normativa en materia de contratación. Dos de los acuerdos analizados de 2015 tenían por objeto continuar con la ejecución de prestaciones que se venían desarrollando en 2014

Las actuaciones que dieron origen a los acuerdos en contra del criterio del órgano de intervención fueron las siguientes:

Mantenimiento espacios públicos

La Junta de Gobierno, en sesión de 16 de abril de 2015¹⁶³, aprobó el reconocimiento de obligaciones referidas a una relación de facturas, entre ellas, una por importe de 41.201 euros, por la prestación de los servicios de conservación y mantenimiento de espacios públicos, iluminación navideña y semáforos.

Esta prestación se ejecutó sin contrato administrativo, no pudiendo este servicio ser considerado como contrato menor ya que excedía el importe establecido al efecto en el TRLCSP. El importe total anual correspondiente a las obligaciones reconocidas en relación con esta prestación ascendió a 453.215 euros.

Mantenimiento del colector general e instalaciones de bombeo de agua de La Manga del Mar Menor.

La Junta de Gobierno, en sesión de 9 de marzo de 2015¹⁶⁴, aprobó el reconocimiento de obligaciones referidas a una relación de gastos, entre ellas, facturas mensuales por importe de 9.415 euros cada una, por la prestación de los servicios de mantenimiento del colector de La Manga del Mar Menor. Estas facturas correspondían al servicio que se venía prestando desde 2014, sin que dicha prestación se hubiera contratado de acuerdo con lo previsto en el TRLCSP. Este reparo fue interpuesto ante las propuestas de aprobación y reconocimiento de gastos por facturas de la misma naturaleza, totalizando las obligaciones reconocidas en 2015 un total anual de 109.710 euros.

Asesoramiento jurídico

La Junta de Gobierno, en sesión de 5 de marzo de 2015¹⁶⁵, aprobó el reconocimiento de obligaciones referidas a una relación de gastos, entre ellas, facturas mensuales por importe de

¹⁶³ Expediente 1 de 2015.

¹⁶⁴ Expediente 2 de 2015.

¹⁶⁵ Expediente 5 de 2015.

6.809 euros, relativas a gastos de asesoramiento jurídico y defensa letrada, motivados por resultar un servicio necesario para el Ayuntamiento y haberse prestado de conformidad el servicio. Este servicio se venía prestando desde el ejercicio anterior en ausencia de contrato administrativo. En 2015 se continuaron reparando las propuestas de aprobación y reconocimiento de gastos por facturas de la misma naturaleza, ascendiendo las obligaciones reconocidas a un total anual de 74.908 euros.

Servicio de vigilancia de instalaciones deportivas

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 22 de diciembre de 2015¹⁶⁶, aprobó un reconocimiento extrajudicial de crédito para reconocer y aplicar al presupuesto del Patronato Municipal de Deportes una serie de facturas expedidas por la prestación del servicio de vigilancia de las instalaciones deportivas gestionadas por el referido Patronato, por un importe total de 221.860 euros. La motivación del expediente aludía al carácter esencial de estas prestaciones para el funcionamiento ordinario de las instalaciones.

El órgano Interventor, en relación con este expediente, informó que el contrato expiró su vigencia el 8 de abril sin que en el curso de 2015 se formalizara un nuevo contrato, por lo que la prestación de servicios se efectuó al margen de cobertura contractual a partir de la referida fecha. A su vez, manifestó que el crédito presupuestario para este servicio se había agotado en enero de 2015.

Al igual que en 2014, la Junta de Gobierno adoptó acuerdos en contra de los reparos suspensivos de la Intervención, sin que tuviera competencia propia o delegada para ello, ya que, de acuerdo al artículo 217 del TRLRHL, las competencias para acordar la continuación de la tramitación de un expediente cuando existe un reparo suspensivo de la Intervención corresponden en exclusiva al Alcalde-Presidente y, en su caso, al Pleno de la Corporación, sin que exista previsión que permita delegar esta competencia o ejercerla por otro órgano. En la medida que el Ayuntamiento de San Javier no tiene la consideración de municipio de gran población, la Junta de Gobierno no tiene otras atribuciones que las delegadas por el Pleno o el Alcalde. En caso de que hubiere existido alguna materia con delegación en la Junta de Gobierno, se hubiera requerido un acto previo del Alcalde o, en su caso, del Pleno, levantando el reparo para permitir, en su caso, la aprobación de la relación de facturas por parte de la Junta de Gobierno.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de este Ayuntamiento certificó que no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa en 2015.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de la entidad certificó que no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos en el ejercicio 2015.

II.6.28. Ayuntamiento de Torre-Pacheco (Murcia)

El Ayuntamiento de Torre-Pacheco remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente al ejercicio 2014, el 4 de mayo de 2016, esto es, con posterioridad del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015. La información correspondiente a 2015 fue enviada el 26 de abril de 2016, por tanto, dentro del plazo previsto en la citada Instrucción.

¹⁶⁶ Expediente 1 de 2015 del Patronato Municipal de Deportes.

II.6.28.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Este Ayuntamiento tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos, regulado en las Bases de Ejecución de cada uno de los Presupuestos de los ejercicios fiscalizados. En dichas Bases, el apartado 56 se refería al control y fiscalización donde, sin embargo, no se especificaban los extremos adicionales a la suficiencia y adecuación del crédito que debían ser objeto de comprobación. Esta configuración no se ajustaba al artículo 219.2 del TRLRHL ya que el Pleno, a propuesta del Alcalde, mediante acuerdo específico al efecto, ha de regular los extremos adicionales al crédito y la competencia que serán objeto de comprobación, adaptándose a las características y regulación de cada tipo de expediente (contratos, subvenciones, nóminas). Al no concretarse estos extremos, se producía una indefinición sobre el desarrollo de la fiscalización limitada previa, lo que no otorgaba una mínima seguridad al órgano gestor y al órgano de Intervención sobre los extremos cuya infracción puede derivar en reparos suspensivos e impide estandarizar y armonizar los criterios que se mantienen en la tramitación de los expedientes. Por tanto, esta regulación no reunía las condiciones precisas para la revisión de los requisitos básicos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de la fiscalización previa.

En esta entidad no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de verificaciones en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.28.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Torre-Pacheco certificó que no se habían adoptado acuerdos contrarios a reparos en esa Entidad en 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

Anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2014 no se habían producido anomalías relevantes en la gestión de los ingresos

II.6.28.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

Se comunicaron un total de once acuerdos adoptados en el Ayuntamiento de Torre-Pacheco en 2015 contrarios a reparos, por un importe de 2.557.925 euros, el 9% de las obligaciones

reconocidas de 2015¹⁶⁷. La mayor parte de los mismos correspondían a gastos de naturaleza contractual, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO 129 Acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	10	2.529.568,39	90,91	98,89
Gastos derivados de otros procedimientos	1	28.356,46	9,09	1,11
Total	11	2.557.924,85	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El Ayuntamiento remitió un acuerdo contrario a reparo de más de 50.000 euros, en concreto, por un importe de 2.340.044 euros, por lo que ha formado parte de la muestra de esta fiscalización. En dicho acuerdo, conforme al reparo formulado, se cometían infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación:

CUADRO 130 Muestra acuerdos contrarios a reparos. Ejercicio 2015

Infracciones advertidas por el interventor	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Infracciones en la licitación y preparación de los expedientes de contratación	1	2.340.043,78	100,00	100,00
Total	1	2.340.043,78	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El resultado del análisis del acuerdo se presenta a continuación:

Servicio de recogida de residuos sólidos¹⁶⁸

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 30 de diciembre de 2015, acordó aplicar a presupuesto facturas expedidas por la empresa concesionaria del servicio de recogida de residuos sólidos correspondientes a los meses de marzo a noviembre de 2015, ambos inclusive, por un importe total de 2.340.044 euros. Estos trabajos se realizaron con posterioridad a la finalización del contrato en virtud del cual esta empresa venía prestando el servicio. Esta situación fue provocada por la anulación de la nueva licitación que se inició por el Ayuntamiento en 2015, y la necesidad de mantener la prestación del servicio y de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, ya que el mismo se prestó de conformidad.

La anulación de la licitación iniciada en 2015 fue declarada por el Tribunal Central de la Contratación Administrativa, dictada por resolución de 8 de mayo de 2015, como consecuencia de la interposición de un recurso. El Tribunal consideró que la licitación, cuyo importe estimado era de 89.230.494 euros, se había calificado incorrectamente por el Ayuntamiento como un contrato de gestión de servicio público siendo así que carecía de una transferencia real de riesgos al adjudicatario, entendiéndose que su naturaleza era la de contrato de servicios. El Tribunal resolvió que concurrían dos causas de nulidad de la licitación: un incumplimiento de las

¹⁶⁷ Dato obtenido de la información del Ministerio de Hacienda y Función Pública, ya que el Ayuntamiento de Torre-Pacheco no había rendido cuentas en el momento de finalización de los trabajos de campo de esta fiscalización.

¹⁶⁸ Expediente 5 de 2015.

obligaciones de publicidad en el DOUE (artículo 37.1 a) del TRLCSP) y de la duración máxima del contrato de servicios (303.1 del TRLCSP).

El órgano de Intervención puso de manifiesto que las prestaciones realizadas durante los meses de marzo a noviembre de 2015 se habían efectuado al margen de contrato administrativo. Además, la Intervención indicó en su Informe que el contrato previo había expirado en 2008 y no en 2014, como consideraba el órgano gestor, ya que el periodo transcurrido entre 2008 y 2014 estaba amparado por una “prórroga tácita”, figura que desapareció en virtud de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que modificó la entonces vigente Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Además, a la fecha de la finalización de los trabajos de fiscalización no constaba ni en el perfil del contratante del Ayuntamiento, ni en las relaciones de contratos remitidas a este Tribunal de Cuentas correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016, ninguna adjudicación de contrato en relación con la prestación de este servicio, por lo que esta prestación, de naturaleza esencial para cualquier Ayuntamiento, podía estar desarrollando al margen de cobertura contractual, incumpliendo el artículo 109 del TRLCSP.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se concluyeron expedientes con omisión de fiscalización previa.

Principales anomalías de ingresos

El órgano de Intervención de esta entidad certificó que en 2015 no se habían concluido expedientes con omisión de fiscalización previa.

II.6.29. Ayuntamiento de Yecla (Murcia)

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Yecla remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, el 7 y el 15 de julio de 2016, respectivamente, por tanto, en ambos casos fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que finalizaba el 15 de octubre de 2015 en lo que se refiere a 2014 y el 30 de abril de 2016 en lo referente a 2015.

II.6.29.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO UTILIZADO EN LA ENTIDAD

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos, regulado en un Acuerdo del Pleno de 1 de febrero de 1999, en el que, además de la verificación de la competencia del órgano que aprueba el gasto y de la existencia de crédito adecuado y suficiente, se preveían otras comprobaciones adicionales. Conforme a dicho Acuerdo, la fiscalización previa se extendía a un conjunto de aspectos que se definieron atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión, a la naturaleza del expediente de gasto, así como a la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que constituye un desarrollo ajustado al artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron en la entidad actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se ejerció una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello implica que disponía de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

II.6.29.2. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Yecla certificó que no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos en el ejercicio 2014.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2014 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa se originaron como consecuencia de la tramitación de expedientes de contratación y de subvenciones, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 131 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	5.621,99	64,40
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	3.108,00	35,60
Total	8.729,99	100,00

Fuente: elaboración propia

Ninguno de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa en la entidad superó el importe de 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de análisis en esta fiscalización al no constituir parte de la muestra.

Anomalías de ingresos

El órgano de Intervención certificó que en 2014 no se habían producido en esta entidad anomalías en la gestión de ingresos.

II.6.29.3. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR EL ÓRGANO INTERVENTOR, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA CONCLUIDOS Y ANOMALÍAS DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Yecla certificó que no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos en el ejercicio 2015.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las obligaciones que se reconocieron en 2015 mediante expedientes en los que se había omitido la fiscalización previa resultaban de la tramitación de expedientes de contratación y de subvenciones, como se expone en el cuadro siguiente:

CUADRO 132 Expedientes con omisión de fiscalización previa. Ejercicio 2014

Tipo de gasto (obligaciones)	Importe	Porcentaje Importe
Expedientes de contratación	41.239,77	100,00
Total	41.239,77	100,00

Fuente: elaboración propia

Ninguno de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa en la entidad en 2015 superó el importe de 50.000 euros, por lo que no han sido objeto de análisis en esta fiscalización al no quedar integrados en la muestra.

Anomalías de ingresos

El órgano de certificó que en 2015 no se habían producido anomalías en la gestión de ingresos.

III. CONCLUSIONES

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) modificó el artículo 218.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL). Dicho precepto establece que los órganos de intervención de las entidades locales remitirán anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Esta modificación normativa constituye una medida que fortalece las actuaciones llevadas a cabo por las diferentes instituciones con competencias en materia de control -tanto interno como externo- sobre la gestión económico-financiera del sector público local, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, y potencia los efectos de cada nivel de control, maximizando sus efectos.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 30 de junio de 2015 la *“Instrucción que regula la remisión al Tribunal de Cuentas de la información sobre acuerdos y resoluciones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y del Presidente de la Entidad Local contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa a través de un procedimiento telemático”*. En esta Instrucción se concreta el contenido de la información a remitir por los órganos de intervención de las entidades locales y el procedimiento que habrán de seguir para su envío, que deberá hacerse a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales. Además añade a dicha información la relativa a los acuerdos o resoluciones adoptados con omisión de la fiscalización previa, con la finalidad de que la remisión realizada por los órganos de intervención abarque el conjunto de expedientes concluidos por los órganos gestores con reparos y de aquellos en los que no se haya podido pronunciar sobre su legalidad.

La información recibida en cumplimiento de la referida normativa incluye la relación de acuerdos contrarios a reparos del ejercicio; la relación de los acuerdos o resoluciones que concluyan expedientes administrativos de gastos tramitados al margen del procedimiento y, en todo caso, con omisión de la fiscalización previa; la relación de las principales anomalías o incidencias que se hayan advertido en el desarrollo de las tareas de control interno de la gestión de los ingresos; e información general referida al modelo del control interno que cada entidad tiene implantado. Esta información resulta muy relevante para el ejercicio de la función fiscalizadora, en la medida en que pone de relieve las incidencias más significativas de la gestión de las entidades detectadas en el desarrollo de la actuación de los órganos de intervención de estas.

La presente fiscalización se ha desarrollado por el Tribunal de Cuentas en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas (OCEX), siendo los informes que

aprueban estos complementarios del presente Proyecto de Informe del Tribunal de Cuentas. Se han fiscalizado acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y las principales anomalías de ingresos de las entidades locales que gestionaron, al menos, el 41% del gasto público local del ejercicio 2014 y el 30% del ejercicio 2015.

EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN RECIBIDA DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS (Subapartado II.1)

Respecto del cumplimiento de la obligación de remisión de la información (Epígrafe II.1.1).

1. A 31 de diciembre de 2016, el 54% de los órganos de intervención de las entidades locales había remitido la información correspondiente al ejercicio 2014, primero en el que era exigible dicho envío, y el 55% la del ejercicio 2015. La presentación de la información dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015 -15 de octubre 2015 para la información correspondiente al ejercicio 2014 y 30 de abril de 2016 para la relativa a ejercicio 2015- fue muy reducida, el 19% y el 21%, respectivamente.
2. El grado de cumplimiento de la obligación no resultaba homogéneo entre los diferentes tipos de entidad y tramos de población de los municipios, entre los que existían diferencias importantes. Los ayuntamientos situados en los tramos con población superior a 25.000 habitantes y las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares el nivel de cumplimiento a 31 de diciembre de 2016 fue superior al 65%, alcanzando al 100% en los ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes y en los consejos y cabildos insulares.

Esta situación refleja que, en un periodo de tiempo relativamente corto, el nivel de implantación de este deber ha sido significativa entre los órganos de intervención de las entidades locales de mayor tamaño, que son las responsables de la gestión de la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local.

Respecto de las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos (Epígrafe II.1.2)

3. La mayoría de las entidades locales, el 83% en ambos ejercicios fiscalizados, han comunicado que no se produjeron acuerdos contrarios a reparos formulados por el órgano de Intervención, expedientes con omisión de fiscalización, ni tampoco anomalías en la gestión de ingresos. Este resultado responde a la estructura del sector público local español, en el que existen un número muy elevado de entidades locales de reducido tamaño, que gestiona un nivel de recursos reducido y, por lo tanto, no se producen con frecuencia tales eventualidades.

Atendiendo al tamaño y volumen de los recursos que gestionan las entidades locales, cuanto mayor es la dimensión del municipio en términos de población, mayor es también la cantidad de expedientes que tramita, lo que incrementa la posibilidad de que se produzcan reparos suspensivos y que los órganos resuelvan en contra del criterio de la Intervención. Así, los municipios de población superior a 300.000 habitantes que comunicaron la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos fueron el 15% en 2014 (dos ayuntamientos) y el 27% en 2015 (tres ayuntamientos).

4. Los órganos de intervención de casi todas las entidades locales, con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos, el 96% en ambos ejercicios. Esta situación podría verse motivada por el hecho de que el concepto de principales anomalías de ingresos no se encontrada contemplada por la normativa, cuestión que se une al hecho de que la mayoría de las entidades locales, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL, han sustituido el control previo de legalidad de los derechos por la toma de razón en contabilidad, sin que se lleven a cabo controles posteriores sobre la gestión de los ingresos.

Respecto del alcance y configuración del control interno de las entidades locales (Epígrafe II.1.3)

5. En los ejercicios 2014 y 2015 la mayor parte de las entidades locales desarrollaban una fiscalización previa con carácter pleno, es decir, una fiscalización de legalidad sobre todos los actos de carácter económico de la entidad. El 28% de las entidades locales aplicaron un sistema de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, el cual se utilizaba esencialmente por las entidades de mayor tamaño, modelo que resulta lógico al ser estas las que mayor número de operaciones realizaban y en la medida en que este sistema agilizaba los procedimientos.
6. La fiscalización limitada previa se efectuaba, en la mayoría de las entidades locales, mediante la comprobación, exclusivamente, de la adecuación y suficiencia de crédito presupuestario y la competencia del órgano que generaba el gasto, sin que existiera en el 57% de aquellas en 2014 y el 56% en 2015 acuerdo del Pleno en el que se definieran otros extremos adicionales que se consideraran trascendentes en la gestión de los expedientes de gasto. Ello incumple lo establecido en el artículo 219 del TRLRHL, reduciéndose con ello de forma significativa el alcance y la eficacia del control.

Además, únicamente el 29% de las entidades locales que tenían implantado en 2014 y 2015 este modelo desarrollaba actuaciones de control financiero, lo que supone que el 71% de estas entidades realizaban un control interno basado en una fiscalización previa en la que se comprobaban únicamente los requisitos básicos anteriormente mencionados. La ausencia de ejercicio de actuaciones de control financiero que complementaran la fiscalización limitada previa, máxime cuando esta se restringía a determinados extremos, constituía un sistema de control interno insuficiente.

7. La aplicación del control financiero en el ámbito local era muy residual. Únicamente el 10% de las entidades locales en 2014 y el 9% en 2015 ejercieron estas actuaciones, lo que supone una deficiencia relevante en el ejercicio del control interno de aquellas. El desarrollo del control financiero se realizaba en mayor medida entre las entidades locales de mayor tamaño, pero fue especialmente significativo el bajo nivel de desarrollo de control financiero en 2014 y 2015 de los ayuntamientos de menos de 25.000 habitantes y en las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

La ausencia de control financiero se traduce en la falta de control sobre la buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

Respecto del control interno de las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa (Epígrafe II.1.4)

8. El porcentaje de entidades que comunicaron que no habían adoptado acuerdos contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa fue elevado, el 85% de las entidades que remitieron información en 2014 y el 83% que lo hicieron en 2015. En la mayoría de las entidades locales que implantaron un sistema de fiscalización previa en el que exclusivamente se verificaba la existencia de crédito y la competencia no se adoptaron en 2014 ni en 2015 acuerdos contrarios a reparos de la intervención ni expedientes con omisión de fiscalización previa -63% de las entidades locales en 2014 y 58% en 2015-. Esta situación fue especialmente relevante en las entidades de mayor tamaño y, por tanto, de mayor presupuesto y número de operaciones, puesto que todos los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes -excepto uno de ellos en 2015- y la diputación provincial que limitaron su fiscalización previa a la comprobación del crédito y la competencia, certificaron la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos y de expedientes con omisión de fiscalización previa en ambos ejercicios.

Durante 2014 y 2015 el control financiero entre las entidades locales sin acuerdo contrarios a reparos ni expedientes con omisión de fiscalización previa fue del 94% en 2014 y del 92% en 2015.

Las circunstancias referidas reflejan que en estas entidades se estaba desarrollando un sistema de fiscalización previa con un control de legalidad limitado y circunscrito a dos aspectos muy concretos de la gestión, quedando al margen otros extremos también trascendentes en relación con los distintos tipos de expedientes que se tramitaban. Esta situación desemboca en una reducción de la efectividad de los controles de la Intervención, especialmente sensible cuanto mayor es la dimensión de la entidad y los recursos y la complejidad de la gestión.

Respecto de los informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto (Epígrafe II.1.5)

9. La existencia de informes desfavorables sobre la aprobación y la liquidación del presupuesto fue muy reducida en los ejercicios 2014 y 2015, representando el 2% del total de los informes negativos comunicados. En 2014, respecto del 9% de las entidades locales de mayor tamaño - con población superior a 50.000 habitantes-, y en el año 2015, además, en relación con una diputación provincial y un cabildo insular, el órgano de intervención informó negativamente sobre el presupuesto debido a deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en los mismos. En relación con la liquidación del presupuesto, esta fue informada desfavorablemente en seis y diez ayuntamientos con población superior a 75.000 habitantes en 2014 y 2015, respectivamente. Destacan los informes desfavorables emitidos en la tramitación de modificaciones presupuestarias, que, respecto del total de reparos relativos a la tramitación de los presupuestos, supusieron el 81% y el 89% en 2014 y 2015, respectivamente.

EN RELACIÓN CON LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS FORMULADOS POR EL ÓRGANO DE INTERVENCIÓN (Subapartado II.2)

10. Se había recibido en la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 31 de diciembre de 2016, un total de 35.639 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de intervención, con un importe total que superaba los 1.300 millones de euros correspondientes al ejercicio 2014 y 42.529 con un importe global cercano a 1.900 millones de euros relativos al ejercicio 2015.
11. Los ayuntamientos fueron los responsables del 92% y del 90% de los informes de acuerdos contrarios a reparos emitidos en 2014 y 2015, respectivamente. La evolución interanual 2014-2015 más relevante la representó el aumento del número de expedientes y del importe total en los ayuntamientos de entre 50.001 y 75.000 habitantes y en las diputaciones provinciales, con incrementos superiores al 100%. Se produjo un descenso del 22% en los importes totales correspondientes a los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes no obstante el aumento de un 41% en el número de expedientes en este ámbito.
12. Los expedientes de contratación fueron los que registraron mayor número de acuerdos contrarios a reparos, concretamente el 44% del total de cada año, si bien, el mayor importe correspondía a gastos de personal, con un 37% y un 28%, respectivamente, en los ejercicios fiscalizados.
13. La causa más común de los reparos formulados en los ejercicios 2014 y 2015, tanto por importe como por número de expedientes, fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, representando el 58% de los expedientes y el 55% del importe en 2014, y el 63% de los expedientes y el 57% del importe total en 2015. Fue significativo el incremento en el importe de los reparos motivados por la ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pagos, que casi se triplicó en 2015 respecto de 2014. El Presidente de la entidad local fue el órgano que mayoritariamente aprobó los acuerdos contrarios a reparos, tanto por importe (el 75% y el 78%, respectivamente, en 2014 y 2015), como por número de expedientes (el 87% y el 85%, respectivamente, en 2014 y 2015).

EN RELACIÓN CON LOS EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (Subapartado II.3)

14. En la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 31 de diciembre de 2016, se había recibido un total de 5.078 expedientes correspondientes al ejercicio 2014 con un importe conjunto que superaba los 292 millones de euros y de 5.166 expedientes con un importe global superior a 339 millones de euros del ejercicio 2015. Los ayuntamientos tramitaron el 93% de los expedientes de omisión de fiscalización en 2014 y el 91% en 2015.

El mayor crecimiento se registró en el número de expedientes informados en ayuntamientos de entre 50.001 y 75.000 habitantes, que se duplicó entre 2014 y 2015, aun cuando el importe implicado descendió en el mismo intervalo. En las diputaciones provinciales y en los ayuntamientos de más de 300.000 habitantes, el importe afectado por la ausencia de fiscalización previa se incrementó en porcentajes superiores al 60%, aunque el número de expedientes aumentó en porcentajes inferiores al 35%.

15. El tipo de gastos más afectado por la omisión del trámite de fiscalización previa fue el de gastos en expedientes de contratación, que representaron el 81% y el 85% del total en 2014 y 2015, y el 67%, en ambos ejercicios, en cuanto al importe. Los expedientes de contratación tramitados al margen de la fiscalización previa crecieron en 2015 respecto de 2014, tanto en número de expedientes como en cuantía total.
16. La omisión de requisitos o trámites esenciales en el expediente y la ausencia de fiscalización previa del gasto representaban el 45% y 33%, respectivamente, del total de los expedientes en 2014 y el 58% y 25% en 2015. Al igual que en el caso de los acuerdos contrarios a reparos, el Presidente de la entidad local era el órgano que, de forma mayoritaria -en un 38% de los casos y con un 10% del importe total en 2014, y un 27% de los casos y un 5% del importe en 2015- acordaba estos expedientes. Por cuantía, eran los responsables del servicio del área competente para la gestión del gasto los que generaban en mayor medida dichos acuerdos, con un 20% y 21% del importe total en 2014 y el 36% en los servicios en 2015.

EN RELACIÓN CON LAS PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS (Subapartado II.4)

17. Se han recibido en la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 31 de diciembre de 2016, un total de 1.161 anomalías de ingresos en 2014 y 2.543 en 2015, por unas cuantías globales de 309 millones de euros y 218 millones de euros, respectivamente. Más del 95% del número de expedientes de anomalías de ingresos de cada ejercicio se produjo en ayuntamientos; el 40% del total de los de 2014 y el 55% de los de 2015 se ocasionaron en ayuntamientos de más de 300.000 habitantes.

No existía un comportamiento homogéneo en 2014 y 2015 sobre el tipo de ingresos que generaron las anomalías, ya que en 2014 fueron significativas, por importe, las deficiencias o irregularidades en los ingresos procedentes de las subvenciones y de los ingresos patrimoniales, mientras que en 2015 lo fueron ingresos procedentes de los impuestos y tasas los que presentaron mayor número e importe de anomalías.

EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS GENERALES DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA (Subapartado II.5)

Respecto de las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa, ni anomalías de ingresos

18. El 38% (dieciocho entidades) de las entidades locales de la muestra certificaron que no tuvieron acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías en la gestión de ingresos durante los ejercicios 2014 y 2015. En estas entidades se han observado

un conjunto de circunstancias sobre la organización y la carga de trabajo de la intervención local que afectan a la calidad del control interno realizado sobre las mismas, entre las que cabe destacar:

- La insuficiente dotación de medios de los órganos de intervención, que afectaba a la calidad del control interno llevado a cabo en algunas de las entidades locales. Así, el 35% de las entidades que tenían un volumen de gasto significativo en 2015, con un importe de obligaciones reconocidas superior a 50 millones de euros, tenía previsto en su Relación de Puestos de Trabajo un único puesto de habilitación nacional para el ejercicio de la función interventora y el control financiero, lo que supone una insuficiente dotación de los puestos de Intervención que dificultaba el ejercicio de dichas funciones. La carencia de efectivos de personal funcionario se veía acompañado por la de personal de apoyo.
- La cobertura del puesto de intervención de manera provisional o temporal y, en algunos casos, con personal que no tenía la cualificación correspondiente a un habilitado nacional. Esta situación se daba en el 47% de las entidades locales.
- La acumulación de las funciones de Intervención en el 29% de las entidades analizadas, lo que supone que el órgano Interventor había de atender las funciones de control interno en entidades adicionales a aquella en la que las desempeña con carácter principal, lo que supone una carga adicional de trabajo y puede interferir en el adecuado desarrollo de sus funciones habituales.
- La ausencia de regulación de las funciones asignadas al órgano de intervención en el 41% de las entidades, y la inexistencia, en el 82% de las entidades, de manuales internos de procedimiento relativos a las funciones de control financiero y fiscalización. Tanto las normas auto organizativas como los manuales internos constituyen instrumentos precisos para desempeñar las tareas asignadas a las unidades de control interno, al permitir conocer con claridad qué funciones se han de ejercer, en qué plazos y atendiendo qué tramites, lo que otorga una adecuada estandarización en el ejercicio de las funciones, una seguridad al personal interviniente y evita que el cambio en los ocupantes de los puestos suponga una pérdida de operatividad.
- El desempeño de funciones adicionales a la de control interno, fiscalización y contabilidad, lo que supone una carga significativa de trabajo que puede interferir en el adecuado cumplimiento de las funciones ordinariamente asignadas a los órganos de Intervención, circunstancia que se daba en el 76% de los órganos de intervención. En ocasiones, la inadecuada organización interna les atribuía funciones incompatibles entre sí.
- El desarrollo de un sistema de fiscalización insuficiente basado únicamente en la comprobación del crédito y competencia sin que se hubieran adoptado acuerdos por el Pleno que regularan los extremos adicionales a comprobar con arreglo al artículo 219.2 del TRLRHL –el 60% de las entidades que tenían implantado este sistema-, sin control posterior -40% de las entidades-.
- La ausencia de procedimientos empleados por las unidades de Intervención en el ejercicio de la fiscalización previa, bien para la tramitación de propuestas de actos en los que se hayan formulado reparos suspensivos por parte del órgano de Intervención, bien en aquellos casos en los que se hubiera omitido la preceptiva fiscalización previa; situación que se daba en el 59% de las entidades locales.
- La inexistencia de desarrollo interno para detallar la tramitación y aprobación por las entidades de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en el 65% de las fiscalizadas.

- La carencia de registros internos que permitieran el seguimiento de los informes de fiscalización previa emitidos en el 29% de las entidades fiscalizadas, lo que suponía una debilidad de sus procedimientos internos ya que este tipo de mecanismos facilita el control de la actividad de la Unidad y de su eficiencia.
 - La no provisión con suficiente antelación por las Unidades gestoras de la documentación necesaria a los órganos de intervención para poder ejercer adecuadamente las comprobaciones propias de la fiscalización previa, lo que ocurría en el 24% de las entidades analizadas, dificultando el desarrollo de la función de manera adecuada.
19. Existen entre las entidades fiscalizadas diferencias en el número de informes de fiscalización previa emitidos, lo que revela una heterogeneidad muy elevada en la actividad de las Unidades de Intervención en relación con las funciones de fiscalización previa. La menor actividad de estas Unidades tuvo lugar en algunas de las entidades en las que la dotación de efectivos de la Intervención era inferior (en un 35% de las mismas), lo que pone de manifiesto que dicha falta de dotación redundó en una menor actividad del órgano.

El 47% de las entidades no desarrollaron actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado, sin que existiera, por tanto, en ellas un control posterior de elementos que no eran objeto de fiscalización previa ni de control de eficacia y eficiencia. Por consiguiente, estas entidades disponían de un control insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de eficiencia, eficacia y economía en la actuación de la entidad.

Respecto de los acuerdos contrarios a reparos de las entidades analizadas

20. Las infracciones de las normas de contratación y personal fueron, tanto en 2014 como en 2015, las que concentraron el mayor número de acuerdos contrarios a reparos y por importe más significativo en las entidades de la muestra, las cuales se centraron en la ejecución de gastos de naturaleza contractual al margen de un expediente, bien por expiración del término del contrato, bien por la prórroga tácita de los contratos previos. En relación con los gastos de personal, fue en la definición de conceptos retributivos no previstos en la normativa o cuya cuantificación no se ajustaba a los límites o normas aplicables, donde se dio un número mayor de acuerdos contrarios a reparos.

Respecto de los expedientes con omisión de fiscalización previa

21. La categoría en la que se aprobó un mayor importe de expedientes con omisión de fiscalización previa entre las entidades de la muestra correspondió a los expedientes de contratación, seguidos de los gastos derivados de “otros procedimientos”, categoría que engloba gastos de naturaleza diversa. Entre ambas, concentraron la práctica totalidad del importe en los dos ejercicios.
22. En los expedientes con omisión de fiscalización previa analizados se reproduce una incidencia que también se contiene en los informes de fiscalización previa del apartado correspondiente a acuerdos contrarios a reparos: la existencia de gastos de naturaleza contractual ejecutados en relación con contratos expirados o facturas que carecen de cobertura contractual.

Otras deficiencias frecuentes entre los expedientes con omisión de fiscalización fueron, en 2014 y 2015, las infracciones en la preparación de los expedientes de contratación y en la licitación e irregularidades en la ejecución de contratos; asimismo, la existencia de gastos que se ejecutaron en ejercicios anteriores sin crédito, bien por imposibilidad de tramitarlo en el correspondiente ejercicio, bien por falta de crédito adecuado y suficiente, que en el ejercicio corriente se imputan por medio de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito.

EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y PRINCIPALES ANOMALÍAS DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA (Subapartado II.6)

A continuación se relacionan las conclusiones derivadas del análisis individualizado de los acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa por importe superior a 50.000 euros y de las principales anomalías de ingresos comunicados al Tribunal de Cuentas por los órganos de intervención local de las entidades que han formado parte de la muestra, esto es los ayuntamientos de más de 25.000 habitantes y las diputaciones provinciales de las comunidades autónomas sin OCEX.

Ayuntamiento de Santander (Epígrafe II.6.1)

23. El Ayuntamiento de Santander circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa plena de legalidad, sin que cuente con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

En esta entidad se ejecutaron obras complementarias sin que el expediente de modificación del contrato originario fuera tramitado de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto en el TRLCSP.

Diputación Provincial de Albacete (Epígrafe II.6.2)

24. La Diputación Provincial de Albacete circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

En esta entidad se venían abonando conceptos retributivos que no estaban previstos en la normativa estatal. Así, tanto en 2014 como en 2015 se pagaron, no obstante las advertencias del Interventor e incluso de un fallo judicial anulatorio, cantidades en concepto de horas extraordinarias y de complemento de nocturnidad, que, en su caso, deberían formar parte del complemento específico, e indemnizaciones retributivas a los miembros de la Corporación.

Por otra parte, el modelo de reparto de la ayuda social implantado en la Diputación no se ajustaba a los límites de las materias que podían ser objeto de negociación colectiva entre los empleados y la Administración.

En esta entidad se procedió a la contratación de personal temporal sin que se acreditara el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para justificar dichas contrataciones.

Además, el importe del complemento de productividad abonado a cada uno de los empleados públicos de la Diputación debía ser objeto de publicación, obligación que no se cumplió, así como tampoco se motivó la asignación de este complemento atendiendo a criterios objetivos definidos en la normativa autonómica de aplicación.

Ayuntamiento de Albacete (Epígrafe II.6.3)

25. El Ayuntamiento de Albacete desarrolló un régimen de control interno a través del ejercicio de la fiscalización previa plena de legalidad, sin que cuente con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

En esta entidad se ejecutaron prestaciones con carácter posterior a la finalización de los contratos, sin tramitar el preceptivo expediente de contratación. Ha de tenerse en cuenta que dicha tramitación requiere un plazo de tiempo prolongado y que puede estar sometida a eventualidades tales como recursos ante los Tribunales, por lo que debería iniciarse el

expediente con suficiente antelación para evitar que la prestación de servicios esenciales municipales se efectúe sin la necesaria cobertura contractual por no haberse concretado aún.

Por otra parte, ha de indicarse que la convalidación a la que se ha hecho referencia al tratar los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento que se exponen en el texto de este Proyecto de Informe afecta únicamente a la anulabilidad en la que se hubiera podido incurrir en su tramitación y permite satisfacer las prestaciones ejecutadas, evitando así el enriquecimiento injusto de la Administración, pero no subsana otras irregularidades del procedimiento que fueran causa de nulidad o no subsanables, como ocurrió con las que motivaron los reparos del órgano de Intervención.

Ayuntamiento de Almansa (Albacete) (Epígrafe II.6.4)

26. El Ayuntamiento de Almansa incumplió el artículo 219.2 del TRLRHL en 2014 al tener establecido un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos que sólo preveía la comprobación de la adecuación y suficiencia de crédito, sin verificación de la competencia del órgano al que se somete la realización del gasto, careciendo además del preceptivo acuerdo de Pleno que definiera los extremos adicionales que debían ser objeto de comprobación. Esto daba lugar a que la fiscalización previa tuviera como único objeto la comprobación de existencia de crédito, aspecto que constituía un marco de control previo muy limitado y restringido y que no era suficiente para asegurar que en la entidad se estuvieran cumpliendo adecuadamente las disposiciones legales en materia de ejecución presupuestaria. Sin embargo, en 2015, el alcance de la fiscalización previa se modificó de manera significativa, extendiendo su ámbito a una fiscalización previa plena que contrastaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento y el cumplimiento de la legalidad de todos los expedientes tramitados por el Ayuntamiento. En esta entidad se realizaron informes de control financiero, aplicándose en 2015, por tanto, todas las formas de control interno definidas en la normativa.

El Ayuntamiento reconoció en los años 2014 y 2015 conceptos retributivos no previstos en la normativa, tales como el plus de nocturnidad o el de festividad no obstante la existencia de pronunciamientos judiciales que habían declarado en repetidas ocasiones la ilegalidad del abono de estos conceptos a los funcionarios de la Administración Local.

Por otra parte, esta entidad carecía de mecanismos adecuados para verificar el cumplimiento del límite máximo anual de horas extraordinarias, lo que podía ocasionar que los incumplimientos del Estatuto de los Trabajadores no fuera advertidos.

Además, el reconocimiento y abono del complemento de productividad no respondió a los criterios objetivos establecidos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2014 y 2015, sin que se haya acreditado una justificación suficiente de los criterios para su asignación.

Ayuntamiento de Hellín (Albacete) (Epígrafe II.6.5)

27. En el Ayuntamiento de Hellín no se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no se estaba ejerciendo en esta entidad una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, ni se efectuaba un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia adicional al de legalidad, lo que implicaba que la misma no estaba aplicando los sistemas de control previstos en el TRLRHL, ni desarrollaba un control de eficiencia, eficacia y economía de su gestión.

Por otra parte, esta entidad incumplió el orden de prelación de pagos previsto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en el TRLRHL. Además,

la intervención no motivó suficientemente sus reparos, en la medida en que no se precisaron qué propuestas de pago debían atenderse con carácter preferente conforme a la normativa reguladora del orden de prelación de pagos, sobre las que proponía la Concejalía competente en cada caso.

Diputación Provincial de Ciudad Real (Epígrafe II.6.6)

28. La Diputación Provincial de Ciudad Real circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Esta entidad aprobó el Plan de Empleo de 2014 con carácter previo a la recepción de los informes preceptivos de la comunidad autónoma y del órgano de tutela financiera, el, entonces, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dichos informes constituían requisito necesario para acreditar la habilitación competencial precisa para desarrollar las actuaciones en materia de empleo, ya que la Diputación no ostentaba competencias propias ni delegadas en la materia. Dichos informes fueron recibidos con posterioridad a la adopción del correspondiente Acuerdo, aunque la concesión de las subvenciones correspondientes al referido Plan de Empleo se realizó con carácter posterior a la recepción de los informes preceptivos.

Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) (Epígrafe II.6.7)

29. El Ayuntamiento de Alcázar de San Juan limitó su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que contara con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

En esta entidad se efectuaron gastos tanto en el ejercicio 2014 como en el 2015 sin crédito adecuado y suficiente, lo que supone el incumplimiento del artículo 173.5 del TRLRHL ya que se estaban liquidando gastos al margen del presupuesto, pudiendo haber incurrido tales actuaciones en los supuestos referidos en el artículo 28 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG)

Por otra parte, los reparos del órgano de Intervención se pusieron de manifiesto la tramitación de gastos al margen de los procedimientos previstos en la normativa –gastos contractuales realizados sin cobertura contractual, facturas recibidas al margen del procedimiento, entre otras-, no obstante los reparos de la Intervención.

Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real) (Epígrafe II.6.8)

30. El control interno en el Ayuntamiento de Puertollano no había regulado adecuadamente el sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, ya que no fueron objeto de desarrollo los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en cada tipo de expediente, quedando limitado a un control de suficiencia de crédito y competencia, sin que se realizaran comprobaciones sobre otros extremos de relevancia en la tramitación de los expedientes. Además, circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia. Por tanto, el control interno realizado en este Ayuntamiento era insuficiente al restringirse a la comprobación de existencia de crédito y competencia de los expedientes.

En esta entidad se empleó inadecuadamente el procedimiento de ejecución de obras por la propia Administración con colaboración de empresarios particulares al no concurrir los supuestos para ello establecidos en el TRLCSP. Por otra parte, la Oferta de Empleo Público del año 2015 se aprobó sin someterse a fiscalización previa.

Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real) (Epígrafe II.6.9)

31. El Ayuntamiento de Valdepeñas circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera control posterior ni un control de eficacia o eficiencia, lo que implicaba que no estaba aplicando los sistemas de control previstos en el TRLRHL, ni desarrollaba un control posterior ni un control de eficiencia y eficacia y economía de su gestión. Esta entidad tenía inadecuadamente regulado el sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, ya que no fueron objeto de desarrollo los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en cada tipo de expediente, que quedaban al criterio del Interventor en cada caso.

En este Ayuntamiento se empleó de manera recurrente el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar a presupuesto gastos efectuados en ejercicios precedentes para los que no existía crédito. Por tanto, se realizaban gastos por encima del crédito presupuestado en cada ejercicio que, finalmente, se aplicaban al presupuesto de un ejercicio posterior, poniendo de manifiesto una insuficiencia sistemática de los créditos presupuestarios para financiar los gastos del ejercicio, circunstancia esta que resulta contraria al artículo 173.1 del TRLRHL, actuaciones que pudieran haber incurrido en los supuestos referidos en el artículo 28 de la LTAIPBG.

Por otra parte, los informes del órgano de Intervención deberían hacer referencia, caso de concurrir, a otras deficiencias en la tramitación de los gastos y facturas que se estuvieran instrumentando mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, incluyendo la omisión de fiscalización previa, habiéndose, sin embargo, limitado el contenido de tales informes a expresar que no existía crédito para aplicar los gastos al presupuesto del ejercicio en el que se realizaron.

Diputación Provincial de Cuenca (Epígrafe II.6.10)

32. La Diputación Provincial de Cuenca tenía implantado un sistema de control interno de fiscalización previa plena, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Esta entidad asignó el complemento de productividad a partir de una valoración del desempeño que carecía de elementos suficientes de objetivación, ya que todos los empleados recibieron la máxima calificación en todos los elementos objeto de valoración –sin ajustarse a los criterios establecidos en los respectivos Decretos reguladores para la evaluación de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones-, lo que supone desnaturalizar la evaluación por el desempeño.

Ayuntamiento de Cuenca (Epígrafe II.6.11)

33. El Ayuntamiento de Cuenca circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización limitada previa de legalidad basada, únicamente, en la comprobación de existencia de crédito y competencia, incumpliendo lo prevenido en el artículo 219.2 del TRLRHL al no haber aprobado el preceptivo Acuerdo de Pleno que definiera los extremos adicionales que debían ser objeto de comprobación en el sistema de fiscalización limitada previa. Además, en el ejercicio 2014 no se realizó un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia. Por tanto, el control interno realizado en este Ayuntamiento durante ese ejercicio era insuficiente al restringirse a la comprobación de la existencia de crédito y competencia de los expedientes. En el ejercicio 2015 se elaboraron informes de control financiero que completaban el ámbito del control interno desarrollado en la entidad durante ese año.

La Intervención del Ayuntamiento de Cuenca formulaba reparos, que calificaba como suspensivos, a la propuesta de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito motivados por la ausencia de crédito suficiente en el ejercicio de origen de los gastos, no en el

corriente al que se propone aplicar el expediente. Son nulos los actos administrativos por los que se comprometan gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, aun cuando, en el caso de haberse recibido las prestaciones por parte de la entidad, si estas no son abonadas, pueden producirse reclamaciones contra el Ayuntamiento por enriquecimiento injusto de la Administración.

Asimismo, la entidad ha venido realizando gastos por encima del nivel presupuestado en cada ejercicio, que finalmente se aplicaban al presupuesto de un ejercicio posterior, poniendo de manifiesto una insuficiencia sistemática de los créditos presupuestarios para financiar los gastos del ejercicio, lo que se traduce en un traslado de la aplicación al presupuesto de gastos de un ejercicio al siguiente, circunstancia esta que resulta contraria al artículo 173.1 del TRLRHL.

El Ayuntamiento de Cuenca podría haber incurrido en los supuestos referidos en el artículo 28 de la LTAIPBG, en relación con los gastos de 2014 cuya aplicación a presupuesto ha sido instrumentada mediante expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito al haberse ejecutado el gasto sin crédito y no haberse atendido a la tramitación prevista en cada caso.

Diputación Provincial de Guadalajara (Epígrafe II.6.12)

34. La Diputación Provincial de Guadalajara restringía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que contara un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara) (Epígrafe II.6.13)

35. El Ayuntamiento de Azuqueca de Henares circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización plena de legalidad, sin que contara con un control posterior de eficacia o eficiencia.

Por otra parte, se aprobó un Plan de Empleo en la entidad con anterioridad a la solicitud de los informes preceptivos necesarios para poder ejercer competencias en materias distintas de las propias o delegadas expresamente, lo que supone una infracción del artículo 7.4 de la LRBRL

Ayuntamiento de Guadalajara (Epígrafe II.6.14)

36. El control interno en el Ayuntamiento de Guadalajara se realizaba en 2014 y 2015 mediante un sistema de fiscalización previa plena, habiéndose elaborado un informe de control financiero en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

El Ayuntamiento acordó modificaciones y prórrogas de contratos en 2014 con algunos incumplimientos de la normativa contractual puestos de manifiesto por el órgano de Intervención, que suponían una limitación a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia.

Las deficiencias en el sistema de recaudación de la entidad pueden estar ocasionando perjuicios a los contribuyentes que, en caso de recurrir, no ven bonificada en el sistema su liquidación a pesar de tener derecho de acuerdo con la Ordenanza General Fiscal de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento.

Ayuntamiento de Illescas (Epígrafe II.6.15)

37. El control interno en el Ayuntamiento de Illescas no había regulado adecuadamente el sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, ya que no fueron objeto de desarrollo los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en cada tipo de expediente, quedando limitado a un control de suficiencia de crédito y competencia por parte de la Intervención sin que se realizaran comprobaciones sobre otros extremos de relevancia en la tramitación de los

expedientes. Además, la entidad circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia. Por tanto, el control interno realizado en este Ayuntamiento era insuficiente.

En esta entidad se reconocieron en el ejercicio 2014 retribuciones por conceptos que no estaban previstos en la normativa de aplicación. A su vez, el Ayuntamiento de Illescas abonó conceptos retributivos a sus empleados públicos sin ajustarse a lo dispuesto en la Ley 4/2011, de 10 de febrero, de Empleo Público de Castilla-La Mancha ni en el Real Decreto Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, ya que no estaban adecuadamente delimitados el complemento específico y la asignación del complemento de productividad. Por tanto, resulta necesario que se establezcan los criterios e indicadores que motiven el reconocimiento de complemento de productividad y las características y el complemento específico de cada uno de los puestos de la Relación de Puesto de Trabajo del Ayuntamiento.

Ayuntamiento de Toledo (Epígrafe II.6.16)

38. El Ayuntamiento de Toledo circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que contara con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

La Entidad efectuaba contrataciones de personal temporal y aprobaba modificaciones de contratos no obstante las advertencias en contra formuladas por la Intervención.

El Ayuntamiento empleaba con reiteración el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto gastos de ejercicios anteriores realizados al margen del procedimiento, bien porque no existía crédito presupuestario en el momento de ejecutar el gasto, bien porque se tramitaron gastos prescindiendo del procedimiento legalmente aplicable a cada caso. El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto del ejercicio obligaciones contraídas en ejercicio anteriores y cuya utilización debe tener carácter excepcional.

Por otra parte, el órgano Interventor de esta Entidad indicó que los informes emitidos como consecuencia de la tramitación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito y con omisión de fiscalización previa no tenían naturaleza de fiscalización previa, de acuerdo con la propia regulación del Ayuntamiento contenida en las Bases de Ejecución del Presupuesto. En las mismas se preveía un procedimiento para la tramitación de aquellos expedientes de gasto en los que se hubiera omitido dicho trámite que coincide, sustancialmente, con la contenida en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

En relación con los acuerdos de convalidación de expedientes de gastos, debe recalarse que la convalidación de un gasto en cuya tramitación se haya omitido la fiscalización previa, solo sana la anulabilidad en que incurra el acto como consecuencia de dicha omisión, como es el caso del expediente de prórroga del servicio de la Casa de Acogida referido en el Epígrafe II.6.16 de este Proyecto de Informe, o el abono de honorarios por asistencia jurídica, pero no otros vicios del procedimiento que fueran causa de nulidad o no subsanables. Se encuentran en este último supuesto, entre otros, aquellos en los que se ha tramitado el gasto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, como ocurre en el citado expediente de los honorarios por servicios jurídicos, así como en el de los gastos de telefonía de la policía local recogido en el referido Epígrafe.

El Ayuntamiento de Toledo podría haber incurrido en los supuestos del artículo 28 de la LTAIPBG por la realización de gastos sin crédito o con omisión de fiscalización previa en los ejercicios 2014 y 2015, como ocurre en los casos de la prórroga del contrato de la Casa de Acogida, la contratación de los servicios jurídicos y la prórroga del transporte urbano.

Diputación Provincial de Cáceres (Epígrafe II.6.17)

39. El Diputación Provincial de Cáceres circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin contar con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

La entidad aprobó una reforma de la RPT que no se ajustó a las limitaciones presupuestarias contenidas en la normativa estatal de aplicación. Una vez aprobada no se aplicó, no atendándose al principio de seguridad jurídica requerido por el ordenamiento jurídico.

En los informes de la Intervención se reflejaron, de forma reiterada, la existencia de gastos, facturas y certificaciones de obra resultantes de contrataciones que se efectuaron verbalmente sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y sin cobertura contractual, lo que resulta contrario a los principios y normas que han de presidir la contratación pública. Por otra parte, dichos expedientes fueron comunicados incorrectamente como acuerdos contrarios a reparos, debiendo haber sido informados al Tribunal de Cuentas como expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

La Diputación Provincial de Cáceres no pudo percibir fondos comunitarios en dos programas cuya realización había sido aprobada por los órganos gestores de dichos fondos al no haber finalizado en plazo las obras y actuaciones que iban a ser objeto de cofinanciación, lo que se tradujo en una pérdida recursos para la Diputación, habiéndose tenido que detraer financiación de otros fines para poder sufragar la proporción del coste de los proyectos que iba a aportar la Unión Europea. Estas circunstancias reflejan deficiencias en la planificación y seguimiento de los programas ejecutados, no habiéndose adoptado las medidas necesarias para que las actuaciones se finalizaran en el plazo previsto.

Los reparos de la Intervención en relación con las subvenciones gestionadas por la Diputación Provincial de Cáceres pusieron de manifiesto deficiencias en los procedimientos de revisión de la justificación de subvenciones previamente concedidas y una tendencia a un uso excesivo de las subvenciones de concesión directa, cuya generalización no se ajusta a su carácter excepcional y a los principios de transparencia y concurrencia previstos en la Ley General de Subvenciones.

Ayuntamiento de Cáceres (Epígrafe II.6.18)

40. El Ayuntamiento de Cáceres circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Diputación Provincial de Badajoz (Epígrafe II.6.19)

41. La Diputación Provincial de Badajoz restringía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Esta entidad efectuaba una utilización inadecuada de la provisión de puestos de trabajo por medio de la comisión de servicios, al exceder el plazo máximo de dos años de esta modalidad de nombramiento, que establece el Real Decreto 364/1995, lo que dio lugar a una sentencia del Juzgado de los Social que obligó a readmitir a un trabajador por uso inadecuado del contrato laboral.

Además, se prestó y abonó el suministro de energía eléctrica sin un contrato que le diese la cobertura jurídica adecuada, lo que suponía su tramitación al margen del procedimiento legalmente establecido.

Por otra parte, la Diputación ejecutó, en ciertas ocasiones, gastos sin crédito presupuestario, habiéndose requerido que se hubiera procedido mediante la tramitación de un reconocimiento extrajudicial de crédito, lo que podría estar incurso en los supuestos del artículo 28 de la LTAIBG. El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto del ejercicio obligaciones contraídas en ejercicio anteriores, y cuya utilización debe tener carácter excepcional. A su vez, ha de emplearse este procedimiento de acuerdo con los requisitos exigidos por el referido Real Decreto 500/1990, es decir, para gastos cuyo origen y exigibilidad corresponda a ejercicios cerrados. Ante la existencia de gastos ejecutados en los últimos días del ejercicio, las instrucciones para el cierre contable del ejercicio permiten regular el procedimiento a seguir para tramitar adecuadamente los gastos correspondientes al tramo final del ejercicio, previendo el tratamiento contable y presupuestario a realizar en función de cada caso y las fechas de cierre para cada uno de los trámites. No obstante, cuando deban tramitarse gastos ejecutados en el ejercicio anterior pero cuyas facturas se han presentado en los registros de la entidad local o su conformidad se haya producido en el ejercicio corriente, resulta preciso comprobar si se dispone de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio en curso para financiar el reconocimiento de la obligación, o si debe tramitarse un expediente de modificación de crédito para habilitar crédito para aplicarlo en la correspondiente partida presupuestaria, bien mediante la figura de la incorporación de crédito, en los términos previstos en los artículos 176.2 b) y 182.1 del TRLRHL, u otra que proceda de entre las previstas en el TRLRLH.

Ayuntamiento de Badajoz (Epígrafe II.6.20)

42. El Ayuntamiento de Badajoz limitaba su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización plena de legalidad, sin que contara con un control posterior ni, por tanto, un control de eficacia o eficiencia.

En los informes de la Intervención se reflejó la existencia de gastos procedentes de contrataciones ejecutados sin respetar el procedimiento legalmente establecido y sin cobertura contractual, lo que no se ajustó a los principios y normas que han de presidir la gestión de los recursos públicos, lo que tuvo lugar en los casos recogidos en el Epígrafe II.6.20 de este Proyecto de Informe tales como la prestación del servicio de control de accesos por reconocimiento de matrícula, o los Programas “Vive el Verano” y “Premios Ciudad de Badajoz”.

La entidad empleó con reiteración el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto gastos de ejercicios anteriores realizados al margen del procedimiento, bien porque no existía crédito presupuestario en el momento de ejecutar el gasto, bien porque no se pudo aplicar el gasto al presupuesto en el ejercicio en que fue ejecutado como ha sido referido en los expedientes 020 de 2014 y 4 de 2015, actuaciones que podrían haber incurrido en los supuestos del artículo 28 de la LTAIBG. El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto del ejercicio obligaciones contraídas en ejercicio anteriores y cuya utilización debe tener carácter excepcional.

En el ejercicio 2015 se aprobó un expediente de expropiación forzosa en el que no se acreditó la existencia de crédito con anterioridad a la aprobación de la propuesta de acuerdo del Pleno. La acreditación de existencia de crédito, en el caso de que la ejecución de la expropiación afecte a ejercicios posteriores, se podrá realizar de la misma forma que la tramitación de expedientes de gastos de ejercicios futuros (plurianuales) o que la tramitación anticipada de gastos. En estos expedientes debe asegurarse la disponibilidad de crédito para evitar la existencia de gastos por expropiaciones forzosas no aplicados a presupuestos.

Ayuntamiento de Mérida (Badajoz) (Epígrafe II.6.21)

43. El Ayuntamiento de Mérida aplicaba un sistema de sistema de fiscalización previa de requisitos básicos que se complementaba con actuaciones de control financiero.

En esta entidad se ejecutaron gastos sin crédito y sin cobertura contractual, lo que no se ajusta a los principios y normas que han de presidir la contratación pública.

El Ayuntamiento aprobó expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito a través de acuerdos de la Comisión de Hacienda, órgano que carecía de competencias propias o delegadas al efecto.

Las referidas actuaciones podrían haber incurrido en los supuestos del artículo 28 de la LTAIPBG.

Ayuntamiento de Logroño (Epígrafe II.6.22)

44. El Ayuntamiento de Logroño circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa plena de legalidad, sin que existiera control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Las vicisitudes, recursos y retrasos en la tramitación de los expedientes de contratación de la entidad tuvieron como consecuencia la prórroga indebida en los contratos, la ejecución de gastos de contratación una vez finalizada su vigencia y, por tanto, al margen del procedimiento legalmente establecido, o la concertación de servicios mediante contratación verbal para mantener la continuidad en su prestación. Para prevenir este tipo de incidencias debió planificarse adecuadamente e iniciarse la tramitación de los expedientes de contratación con mayor antelación teniendo en cuenta la finalización próxima de los contratos en curso.

El Ayuntamiento de Logroño empleó en 2015 el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto del ejercicio en curso facturas o gastos realizados en ese mismo ejercicio, actuaciones que podrían haber incurrido en los supuestos del artículo 28 de la LTAIBG. Dicha práctica no se ajustaba a lo previsto en los artículos 26.2 y 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos en la medida en que dicha norma establece que el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito está previsto para las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores que no hubieran podido aplicarse al presupuesto. Además la entidad utilizó estos expedientes para convalidar expedientes de gasto, cuando la convalidación de un gasto en cuya tramitación se haya omitido la fiscalización previa solo sana el vicio de anulabilidad en que incurre el acto por dicha omisión, si el acuerdo así lo manifiesta expresamente, pero no aquellos que fueran la causa de la nulidad.

Ayuntamiento de Cieza (Murcia) (Epígrafe II.6.23)

45. El Ayuntamiento de Cieza desarrolló su régimen de control interno basado en el ejercicio de la fiscalización previa plena de legalidad, sin que se complementara con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

La entidad inició la ejecución de las obras de renovación del Mercado de Abastos, cofinanciadas por la Asociación CAMPODER, no obstante la premura de los plazos acordados para la financiación del proyecto en relación con su ejecución, lo que podía dar lugar a que hubieran de reintegrarse los recursos obtenidos.

Ayuntamiento de Jumilla (Murcia) (Epígrafe II.6.24)

46. El Ayuntamiento de Jumilla tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos, con regulación de un conjunto de comprobaciones de aspectos básicos atendiendo a criterios que tenían en cuenta su trascendencia en el proceso de gestión y a la naturaleza del expediente de gasto y la fase que se somete a la fiscalización previa de la Intervención, lo que supone un desarrollo adecuado del artículo 219.2 del TRLRHL. En el ejercicio 2015 se elaboró un informe de control posterior que fue presentado al Pleno en octubre de 2015.

La entidad concertó prestaciones sin contar con cobertura contractual, por un importe total de 58.403 euros en 2014 y 139.620 euros en 2015, lo que resultaba contrario a los artículos 109 y 138 del TRLCSP. Dicha infracción origina la nulidad de las actuaciones, de acuerdo con el artículo 32 del TRLCSP. Con el fin de satisfacer las prestaciones ejecutadas y evitar así el enriquecimiento injusto de la Administración, los gastos contraídos fueron objeto de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito. Debe tenerse en cuenta en relación con estos acuerdos que la convalidación de un gasto en cuya tramitación se haya omitido la fiscalización previa, se efectúe o no mediante un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, solo afectaría al vicio de anulabilidad en que incurre el acto por la omisión de fiscalización previa, pero no subsanaría las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad.

En el Ayuntamiento de Jumilla se empleó el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar a presupuesto gastos realizados en ejercicios precedentes para los que no existió crédito. Por tanto, en esta entidad se realizaron gastos por encima del crédito presupuestado en cada ejercicio, que finalmente se aplicaban al presupuesto de un ejercicio posterior. Esto pone de manifiesto una insuficiencia de los créditos presupuestarios para financiar los gastos del ejercicio, circunstancia esta que no se ajusta al artículo 173.1 del TRLRHL.

También se empleó el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto del ejercicio en curso facturas o gastos realizados en el mismo. Como se ha indicado, dicha práctica contraviene lo previsto en los artículos 26.2 y 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en la medida en que el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito está previsto para las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores que no hubieran podido aplicarse al presupuesto.

El Ayuntamiento pudo incurrir en los supuestos del artículo 28 de la LTAIBG por la realización de gastos sin crédito presupuestario o con omisión del trámite de intervención previa en los casos referidos en el Epígrafe II.2.24 de este Proyecto de Informe relativos a los honorarios por servicios jurídicos y las facturas por los servicios de limpieza de las dependencias municipales.

Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia) (Epígrafe II.6.25)

47. El Ayuntamiento de Mazarrón circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

Esta Entidad efectuó pagos sin atenerse al procedimiento legalmente aplicable. Debe tenerse en cuenta que, aunque se aprobaran normas para disminuir la morosidad en las Administraciones Públicas, uno de los principios rectores es el del servicio hecho, por lo que deben quedar acreditadas las prestaciones, para cuya comprobación existe un plazo, y abonarse las mismas de acuerdo con un orden de prelación de pagos, debiendo garantizarse que el órgano de Intervención puede desarrollar su función de control previo de legalidad de estas circunstancias, lo que no ocurrió en determinados expedientes y relaciones de pagos concluidos en esta entidad en el ejercicio 2014.

El órgano de Intervención del Ayuntamiento fundamentó reparos sin atender a disposiciones legales que se encontraban vigentes, aunque fuera de manera transitoria, como las relativas al nombramiento de funcionarios de habilitación nacional de carácter accidental, o sin tener en cuenta determinadas facultades de la Administración para la contratación centralizada. Por su parte, el Ayuntamiento adoptó acuerdos en los que no atendió las advertencias del órgano interventor sobre la posible ilegalidad de los mismos.

En este Ayuntamiento se pusieron de manifiesto deficiencias en la gestión recaudatoria, que ocasionaron una disminución de los ingresos líquidos recaudados debido a debilidades en los procedimientos de recaudación.

El Ayuntamiento abonó relaciones de facturas omitiendo el trámite de fiscalización previa en los casos referidos en el Epígrafe II.6.25 de este Proyecto de Informe, lo que puede estar incurrido en los supuestos del artículo 28 de la LTAIPBG.

Ayuntamiento de Murcia (Epígrafe II.6.26)

48. Esta entidad limitaba su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

El Ayuntamiento, una vez finalizado el plazo del contrato para la prestación del servicio del servicio de comida a domicilio dirigido a personas mayores y dependientes, utilizó la figura del contrato menor para continuar con su prestación mientras se resolvían las incidencias que habían surgido en la tramitación del nuevo expediente. No siendo posible tramitar un nuevo contrato menor, ejecutó la prestación al margen de cobertura contractual durante un periodo de casi dos meses.

Ayuntamiento de San Javier (Murcia) (Epígrafe II.6.27)

49. El Ayuntamiento de San Javier circunscribía su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que contara con un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

La entidad ejecutó prestaciones, de manera reiterada, al margen de cobertura contractual¹⁶⁹ o con posterioridad a la finalización de los contratos, incumpliendo lo establecido en el artículo 109 del TRLCSP. Siendo así que la tramitación de los expedientes de contratación requiere un plazo de tiempo prolongado y está sometida a eventualidades como recursos ante los Tribunales, la misma debe iniciarse con antelación suficiente de manera que se evite que la prestación de servicios esenciales municipales se efectúe al margen de la necesaria cobertura contractual.

Por otra parte, en los municipios que no cuentan con la condición de gran población, la Junta de Gobierno ostenta las atribuciones que le sean delegadas por el Pleno o el Alcalde, sin que resulte posible que, como ocurrió en esta entidad en los ejercicios fiscalizados, aquella pueda adoptar acuerdos contrarios a reparos de la Intervención ya que no existe previsión legal que ampare esa posibilidad.

Ayuntamiento de Torre-Pacheco (Murcia) (Epígrafe II.6.28)

50. El Ayuntamiento de Torre-Pacheco restringía su régimen de control interno en 2014 y 2015 al ejercicio de la fiscalización limitada previa de legalidad basada, únicamente, en la

¹⁶⁹ El Ayuntamiento de San Javier, en el trámite de alegaciones, alude al “principio de continuidad” para justificar la prestación de servicios públicos sin cobertura contractual. Debe señalarse al respecto que las prescripciones legales aplicables no prevén la posibilidad de prorrogar tácitamente ningún contrato administrativo una vez finalizado el plazo contractual, considerándose extinguido este. Cuestión distinta es que prestados estos servicios, hayan de ser abonados por la Administración a fin de evitar su enriquecimiento injusto.

comprobación de existencia de crédito y competencia, incumpliendo lo prevenido en el artículo 219.2 del TRLRHL al no haber aprobado el preceptivo Acuerdo de Pleno que definiera los extremos adicionales que debían ser objeto de comprobación en el sistema de fiscalización limitada previa. Además, no se realizó un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia. Por tanto, el control interno realizado en este Ayuntamiento resultaba insuficiente.

El Ayuntamiento carecía en 2015 de un contrato que diese cobertura adecuada a la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos, lo que suponía un incumplimiento del artículo 109 del TRLCSP.

Ayuntamiento de Yecla (Epígrafe II.6.29)

El Ayuntamiento de Yecla limitaba su régimen de control interno al ejercicio de la fiscalización previa de legalidad, sin que existiera un control posterior ni un control de eficacia o eficiencia.

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de lo expuesto a lo largo de este Proyecto de Informe, y con la finalidad de contribuir a superar las deficiencias puestas de manifiesto y a mejorar la gestión, organización, transparencia y control de las entidades locales, este Tribunal de Cuentas, en la materia que es objeto del mismo, formula las siguientes recomendaciones dirigidas a las mismas, constituyendo algunas de ellas una reiteración de las ya planteadas en otros Informes de la Institución:

1. Deberían establecerse procedimientos y habilitarse mecanismos internos que impulsen y garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales, las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.
2. Habrían de establecerse las medidas necesarias para asegurar una dotación de efectivos suficiente en los órganos de control interno de las entidades locales, tanto de funcionarios de habilitación nacional, cuya selección corresponde a la Administración General del Estado, como de personal de apoyo, a designar por la entidad local correspondiente, para que puedan llevarse a cabo de manera adecuada y suficiente tanto de la función interventora como del control financiero.
3. Deberían adoptarse mecanismos que aseguraran la cobertura ordinaria y efectiva de los puestos reservados a funcionarios con habitación nacional, restringiendo los nombramientos accidentales, los puestos vacantes y la ocupación por funcionarios interinos o por funcionarios con habilitación nacional por acumulación, a los casos en los que, de manera debidamente justificada y atendiendo a los requisitos legalmente previstos, los puestos no hubieran podido cubrirse de manera ordinaria, lo que redundará en el afianzamiento del control interno.
4. Debería evitarse tanto la acumulación excesiva de funciones de intervención en un único puesto como el desempeño de funciones adicionales a las de control interno, que incrementen significativamente la carga de trabajo o que resulten incompatibles con las funciones ordinariamente asignadas a los órganos de intervención.
5. Deberían definirse los procedimientos para el ejercicio de la fiscalización previa por las unidades de Intervención que se refieran a la tramitación de propuestas de actos en los que se hayan formulado reparos suspensivos por parte del órgano de Intervención. También deberían determinarse estos procedimientos para el caso de la tramitación de los expedientes en los que se haya omitido la preceptiva fiscalización previa.
6. Deberían regularse las funciones asignadas al órgano de Intervención, así como elaborarse manuales internos con los procedimientos para el desarrollo del control financiero y la fiscalización, al objeto de que pueda uniformarse su ejercicio, dotar de una mayor seguridad al

personal interviniente y evitar que el cambio en los ocupantes de los puestos suponga una pérdida de homogeneidad y operatividad en la actuación.

7. Deberían implantarse procedimientos de gestión adecuados que garanticen el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación con el tiempo suficiente para evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.
8. Deberían identificarse las causas estructurales, organizativas y las prácticas de gestión que originen acuerdos que son objeto de reparo habitual por los órganos de intervención y que dan lugar a actuaciones cuyas consecuencias han de ser, finalmente, solventadas mediante acuerdos de los órganos de gobierno encaminados a evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, cuya aplicación debe tener carácter excepcional, así como adoptarse las medidas para remover los obstáculos que las ocasionan.

Madrid, 21 de diciembre de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO I** Rendición de cuentas de la muestra de entidades principales. Ejercicio 2014 y 2015
- ANEXO II** Entidades que no enviaron la información de reparos

ANEXO I

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA MUESTRA DE ENTIDADES PRINCIPALES. EJERCICIOS 2014 Y 2015

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Cuenta General rendida			
					Rendición 2014 31/10/2015	Rendición 2014 31/12/2015	Rendición 2015 31/10/2016	Rendición 2015 31/12/2016
Cantabria	Cantabria	Camargo	Ayuntamiento	31.007	SI	*	SI	*
		Castro-Urdiales	Ayuntamiento	32.144	NO	SI	NO	NO
		Santander	Ayuntamiento	175.736	SI	*	SI	*
		Torrelavega	Ayuntamiento	54.196	SI	*	SI	*
Castilla-La Mancha	Albacete	Albacete	Ayuntamiento	172.487	SI	*	NO	NO
		Albacete	Diputación Provincial	0	SI	*	SI	*
		Almansa	Ayuntamiento	25.024	SI	*	SI	*
		Hellín	Ayuntamiento	30.862	SI	*	SI	*
		Villarrobledo	Ayuntamiento	26.419	NO	NO	NO	NO
	Ciudad Real	Alcázar de San Juan	Ayuntamiento	31.650	SI	*	SI	*
		Ciudad Real	Ayuntamiento	74.960	SI	*	SI	*
		Ciudad Real	Diputación Provincial	0	SI	*	SI	*
		Puertollano	Ayuntamiento	50.608	SI	*	SI	*
		Tomelloso	Ayuntamiento	38.080	NO	SI	NO	NO
		Valdepeñas	Ayuntamiento	30.705	SI	*	SI	*
	Cuenca	Cuenca	Ayuntamiento	55.738	NO	SI	NO	NO
		Cuenca	Diputación Provincial	0	SI	*	NO	NO
	Guadalajara	Azuqueca de Henares	Ayuntamiento	35.335	NO	NO	SI	*
		Guadalajara	Ayuntamiento	83.720	SI	*	NO	NO
		Guadalajara	Diputación Provincial	0	SI	*	SI	*
Toledo	Illescas	Ayuntamiento	25.721	NO	NO	SI	*	
	Talavera de la Reina	Ayuntamiento	86.779	SI	*	NO	SI	
	Toledo	Ayuntamiento	83.334	SI	*	SI	*	
	Toledo	Diputación Provincial	0	SI	*	SI	*	

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA MUESTRA DE ENTIDADES PRINCIPALES. EJERCICIOS 2014 Y 2015

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Cuenta General rendida			
					Rendición 2014 31/10/2015	Rendición 2014 31/12/2015	Rendición 2015 31/10/2016	Rendición 2015 31/12/2016
Extremadura	Badajoz	Almendralejo	Ayuntamiento	35.014	SI	*	NO	NO
		Badajoz	Ayuntamiento	150.517	NO	SI	NO	NO
		Badajoz	Diputación Provincial	0	SI	*	SI	*
		Don Benito	Ayuntamiento	37.011	SI	*	SI	*
		Mérida	Ayuntamiento	58.985	NO	NO	NO	SI
		Villanueva de la Serena	Ayuntamiento	26.101	SI	*	NO	NO
	Cáceres	Cáceres	Ayuntamiento	95.855	SI	*	SI	*
		Cáceres	Diputación Provincial	0	SI	*	SI	*
		Plasencia	Ayuntamiento	40.892	SI	*	SI	*
La Rioja	La Rioja	Logroño	Ayuntamiento	151.962	SI	*	SI	*
Región de Murcia	Murcia	Águilas	Ayuntamiento	34.632	SI	*	NO	SI
		Alcantarilla	Ayuntamiento	40.907	SI	*	SI	*
		Caravaca de la Cruz	Ayuntamiento	26.280	NO	NO	NO	NO
		Cartagena	Ayuntamiento	216.451	SI	*	SI	*
		Cieza	Ayuntamiento	35.064	NO	SI	NO	NO
		Jumilla	Ayuntamiento	25.476	SI	*	SI	*
		Lorca	Ayuntamiento	91.759	SI	*	SI	*
		Mazarrón	Ayuntamiento	32.718	NO	NO	NO	SI
		Molina de Segura	Ayuntamiento	68.775	SI	*	SI	*
		Murcia	Ayuntamiento	439.712	SI	*	SI	*
		San Javier	Ayuntamiento	31.988	SI	*	SI	*
		Torre-Pacheco	Ayuntamiento	34.151	NO	NO	NO	NO
		Totana	Ayuntamiento	30.669	NO	NO	NO	NO
		Yecla	Ayuntamiento	34.130	SI	*	SI	*

ANEXO II

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Andalucía	Almería	Adra	Ayuntamiento	24.670	NO	NO
		Albox	Ayuntamiento	11.429	NO	NO
		Berja	Ayuntamiento	15.174	NO	NO
		Carboneras	Ayuntamiento	7.838	NO	NO
		Cuevas del Almanzora	Ayuntamiento	13.292	NO	NO
		Garrucha	Ayuntamiento	8.577	NO	NO
		Huércal de Almería	Ayuntamiento	16.823	SI	NO
		Macael	Ayuntamiento	5.676	NO	NO
		Mojácar	Ayuntamiento	6.825	NO	NO
		Olula del Río	Ayuntamiento	6.259	NO	NO
		Pulpí	Ayuntamiento	8.762	NO	NO
		Vera	Ayuntamiento	15.108	NO	SI
		Vícar	Ayuntamiento	24.571	NO	NO
	Cádiz	Alcalá de los Gazules	Ayuntamiento	5.326	NO	NO
		Alcalá del Valle	Ayuntamiento	5.224	NO	NO
		Algodonales	Ayuntamiento	5.649	NO	NO
		Arcos de la Frontera	Ayuntamiento	31.193	NO	NO
		Barbate	Ayuntamiento	22.808	NO	NO
		Benalup-Casas Viejas	Ayuntamiento	7.000	NO	NO
		Bornos	Ayuntamiento	7.934	NO	NO
Chipiona		Ayuntamiento	19.062	NO	NO	
Jerez de la Frontera		Ayuntamiento	212.876	NO	NO	
Jimena de la Frontera		Ayuntamiento	9.772	NO	NO	
La Línea de la Concepción		Ayuntamiento	63.352	NO	NO	
Los Barrios		Ayuntamiento	23.167	NO	NO	
Prado del Rey		Ayuntamiento	5.819	NO	NO	
Puerto Real		Ayuntamiento	41.509	NO	NO	
Rota		Ayuntamiento	29.123	NO	NO	
San Roque		Ayuntamiento	29.373	SI	NO	

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Andalucía	Cádiz	Sanlúcar de Barrameda	Ayuntamiento	67.433	NO	NO
		Tarifa	Ayuntamiento	18.011	SI	NO
		Trebujena	Ayuntamiento	7.072	NO	NO
		Vejer de la Frontera	Ayuntamiento	12.812	NO	NO
	Córdoba	Baena	Ayuntamiento	19.802	NO	NO
		Castro del Río	Ayuntamiento	7.972	NO	NO
		Fernán-Núñez	Ayuntamiento	9.713	NO	SI
		Lucena	Ayuntamiento	42.697	NO	NO
		Montoro	Ayuntamiento	9.640	SI	NO
		Peñarroya-Pueblonuevo	Ayuntamiento	11.300	NO	NO
		Priego de Córdoba	Ayuntamiento	22.936	SI	NO
		Puente Genil	Ayuntamiento	30.167	NO	NO
		Rute	Ayuntamiento	10.269	NO	NO
		Santaella	Ayuntamiento	6.062	NO	NO
	Villanueva de Córdoba	Ayuntamiento	9.141	NO	NO	
	Granada	Albuñol	Ayuntamiento	6.948	NO	NO
		Alhama de Granada	Ayuntamiento	6.126	NO	NO
		Alhendín	Ayuntamiento	8.503	NO	NO
		Almuñécar	Ayuntamiento	27.391	NO	NO
		Atarfe	Ayuntamiento	17.792	NO	NO
		Cúllar Vega	Ayuntamiento	7.128	NO	NO
		Huétor Tájar	Ayuntamiento	10.147	NO	NO
		Illora	Ayuntamiento	10.423	SI	NO
		La Zubia	Ayuntamiento	18.675	NO	NO
		Loja	Ayuntamiento	20.893	SI	NO
		Maracena	Ayuntamiento	21.816	NO	NO
Monachil		Ayuntamiento	7.538	SI	NO	
Ogijares	Ayuntamiento	13.719	NO	NO		
Órgiva	Ayuntamiento	5.483	NO	NO		

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Andalucía	Granada	Padul	Ayuntamiento	8.407	NO	NO
		Vegas del Genil	Ayuntamiento	10.423	NO	NO
	Huelva	Ayamonte	Ayuntamiento	20.357	NO	NO
		Bollullos Par del Condado	Ayuntamiento	14.324	NO	NO
		Bonares	Ayuntamiento	6.090	NO	NO
		Cartaya	Ayuntamiento	19.164	NO	NO
		Isla Cristina	Ayuntamiento	21.193	NO	NO
		La Palma del Condado	Ayuntamiento	10.662	NO	NO
		Lepe	Ayuntamiento	27.675	NO	NO
		Nerva	Ayuntamiento	5.514	NO	NO
		Rociana del Condado	Ayuntamiento	7.643	NO	NO
		Trigueros	Ayuntamiento	7.746	NO	NO
	Jaén	Alcaudete	Ayuntamiento	10.779	NO	NO
		Andújar	Ayuntamiento	38.246	NO	NO
		Bailén	Ayuntamiento	18.243	NO	NO
		Huelma	Ayuntamiento	6.089	NO	SI
		Jódar	Ayuntamiento	12.022	NO	NO
		Linares	Ayuntamiento	59.737	NO	NO
		Marmolejo	Ayuntamiento	7.089	NO	NO
		Mengibar	Ayuntamiento	9.935	NO	NO
		Peal de Becerro	Ayuntamiento	5.410	NO	NO
		Torre del Campo	Ayuntamiento	14.605	NO	NO
		Villanueva del Arzobispo	Ayuntamiento	8.484	NO	NO
	Málaga	Alameda	Ayuntamiento	5.403	NO	NO
		Alhaurín el Grande	Ayuntamiento	24.338	SI	NO
		Álora	Ayuntamiento	13.003	SI	NO
		Benahavis	Ayuntamiento	7.105	NO	NO
Campillos		Ayuntamiento	8.524	NO	NO	
Casares		Ayuntamiento	5.954	NO	SI	

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Andalucía	Málaga	Manilva	Ayuntamiento	14.587	NO	NO
		Nerja	Ayuntamiento	21.185	NO	NO
		Pizarra	Ayuntamiento	9.148	SI	NO
		Torremolinos	Ayuntamiento	67.492	NO	NO
		Torrox	Ayuntamiento	15.117	SI	NO
		Villanueva del Trabuco	Ayuntamiento	5.246	NO	NO
	Sevilla	Alcalá del Río	Ayuntamiento	11.745	NO	NO
		Almensilla	Ayuntamiento	5.861	NO	NO
		Bormujos	Ayuntamiento	21.362	NO	NO
		Camas	Ayuntamiento	26.861	SI	NO
		Castilleja de la Cuesta	Ayuntamiento	17.459	NO	NO
		Cazalla de la Sierra	Ayuntamiento	5.007	NO	NO
		Écija	Ayuntamiento	40.320	NO	NO
		El Cuervo de Sevilla	Ayuntamiento	8.694	NO	NO
		El Viso del Alcor	Ayuntamiento	19.149	NO	NO
		Fuentes de Andalucía	Ayuntamiento	7.190	NO	NO
		Gelves	Ayuntamiento	9.838	SI	NO
		Gines	Ayuntamiento	13.309	NO	NO
		Isla Mayor	Ayuntamiento	5.938	NO	NO
		La Algaba	Ayuntamiento	16.279	NO	NO
		La Puebla de Cazalla	Ayuntamiento	11.241	NO	NO
		Las Cabezas de San Juan	Ayuntamiento	16.514	SI	NO
		Los Palacios y Villafranca	Ayuntamiento	38.157	NO	NO
		Mairena del Alcor	Ayuntamiento	22.749	NO	NO
		Marchena	Ayuntamiento	19.878	NO	NO
		Montellano	Ayuntamiento	7.088	NO	NO
		Olivares	Ayuntamiento	9.522	NO	NO
Osuna	Ayuntamiento	17.801	NO	SI		
Palomares del Río	Ayuntamiento	8.211	SI	NO		

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Andalucía	Sevilla	Pedraera	Ayuntamiento	5.328	NO	NO
		Salteras	Ayuntamiento	5.492	SI	NO
		Santiponce	Ayuntamiento	8.453	NO	NO
		Tomares	Ayuntamiento	24.743	NO	NO
		Villanueva del Ariscal	Ayuntamiento	6.395	NO	NO
		Villaverde del Río	Ayuntamiento	7.823	NO	NO
Aragón	Zaragoza	Caspe	Ayuntamiento	9.867	NO	NO
		La Puebla de Alfindén	Ayuntamiento	5.948	NO	SI
Cantabria	Cantabria	El Astillero	Ayuntamiento	18.297	NO	NO
		Los Corrales de Buelna	Ayuntamiento	11.077	NO	SI
		Santoña	Ayuntamiento	11.088	NO	NO
Castilla y León	Ávila	Arenas de San Pedro	Ayuntamiento	6.671	SI	NO
		Candeleda	Ayuntamiento	5.104	NO	NO
	Burgos	Briviesca	Ayuntamiento	7.129	NO	NO
		Burgos	Diputación Provincial	0	SI	NO
	León	Astorga	Ayuntamiento	11.387	NO	NO
		Bembibre	Ayuntamiento	9.568	NO	NO
		Villaquilambre	Ayuntamiento	18.615	NO	NO
	Palencia	Guardo	Ayuntamiento	6.547	NO	NO
	Salamanca	Guijuelo	Ayuntamiento	5.673	NO	NO
		Peñaranda de Bracamonte	Ayuntamiento	6.557	NO	SI
		Santa Marta de Tormes	Ayuntamiento	14.970	NO	NO
		Villamayor	Ayuntamiento	6.962	NO	NO
	Segovia	Cuéllar	Ayuntamiento	9.477	SI	NO
	Soria	Almazán	Ayuntamiento	5.734	NO	NO
	Valladolid	Arroyo de la Encomienda	Ayuntamiento	18.491	NO	NO
		Cigales	Ayuntamiento	5.071	SI	NO
		Peñafiel	Ayuntamiento	5.419	SI	NO
		Tudela de Duero	Ayuntamiento	8.683	SI	NO

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Castilla-La Mancha	Albacete	La Roda	Ayuntamiento	15.868	NO	NO
		Villarrobledo	Ayuntamiento	25.989	NO	NO
	Ciudad Real	Almadén	Ayuntamiento	5.794	NO	NO
		Pedro Muñoz	Ayuntamiento	7.714	NO	NO
		Socuéllamos	Ayuntamiento	12.721	NO	NO
		Villanueva de los Infantes	Ayuntamiento	5.373	SI	NO
	Cuenca	Motilla del Palancar	Ayuntamiento	5.896	SI	NO
		Tarancón	Ayuntamiento	14.922	SI	NO
	Guadalajara	Torrejón del Rey	Ayuntamiento	5.064	NO	NO
	Toledo	Añover de Tajo	Ayuntamiento	5.191	NO	NO
		La Puebla de Montalbán	Ayuntamiento	8.063	NO	NO
		Ocaña	Ayuntamiento	10.795	NO	NO
		Seseña	Ayuntamiento	21.558	NO	NO
	Cataluña	Barcelona	Abreva	Ayuntamiento	12.071	NO
Alella			Ayuntamiento	9.660	NO	SI
Ametlla del Vallès			Ayuntamiento	8.303	NO	SI
Arenys de Mar			Ayuntamiento	15.289	NO	NO
Arenys de Munt			Ayuntamiento	8.736	NO	NO
Argentona			Ayuntamiento	11.978	NO	NO
Artés			Ayuntamiento	5.665	NO	SI
Badia del Vallès			Ayuntamiento	13.502	SI	NO
Begues			Ayuntamiento	6.670	NO	NO
Bigues i Riells			Ayuntamiento	8.858	NO	SI
Cabrils			Ayuntamiento	7.250	NO	NO
Canet de Mar			Ayuntamiento	14.177	NO	NO
Canovelles			Ayuntamiento	15.906	NO	NO
Capellades			Ayuntamiento	5.268	NO	SI
Cardedeu			Ayuntamiento	17.938	SI	NO
Castelldefels			Ayuntamiento	63.891	SI	NO

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Cataluña	Barcelona	Centelles	Ayuntamiento	7.372	NO	SI
		Cornellà de Llobregat	Ayuntamiento	86.376	SI	NO
		Franqueses del Vallès	Ayuntamiento	19.446	NO	NO
		Gavà	Ayuntamiento	46.405	NO	SI
		Granollers	Ayuntamiento	60.101	SI	NO
		Llagosta	Ayuntamiento	13.252	NO	NO
		Lliçà d'Amunt	Ayuntamiento	14.742	SI	NO
		Lliçà de Vall	Ayuntamiento	6.383	NO	SI
		Llinars del Vallès	Ayuntamiento	9.570	NO	SI
		Malgrat de Mar	Ayuntamiento	18.371	NO	NO
		Manlleu	Ayuntamiento	20.228	NO	NO
		Matadepera	Ayuntamiento	8.900	SI	NO
		Moià	Ayuntamiento	5.865	NO	NO
		Montgat	Ayuntamiento	11.501	NO	NO
		Montornès del Vallès	Ayuntamiento	16.172	SI	NO
		Navarcles	Ayuntamiento	6.012	NO	SI
		Navàs	Ayuntamiento	6.103	NO	NO
		Palafolls	Ayuntamiento	9.132	NO	NO
		Palau-solità i Plegamans	Ayuntamiento	14.457	NO	NO
		Prat de Llobregat	Ayuntamiento	63.014	SI	NO
		Premià de Mar	Ayuntamiento	27.944	NO	SI
		Rubí	Ayuntamiento	74.536	NO	NO
		Sant Andreu de Llavaneres	Ayuntamiento	10.493	NO	NO
		Sant Esteve Sesrovires	Ayuntamiento	7.613	NO	SI
		Sant Feliu de Codines	Ayuntamiento	5.908	NO	SI
		Sant Feliu de Llobregat	Ayuntamiento	43.800	NO	SI
		Sant Fost de Campsentelles	Ayuntamiento	8.603	NO	SI
		Sant Fruitós de Bages	Ayuntamiento	8.351	NO	NO
		Sant Joan de Vilatorrada	Ayuntamiento	10.768	NO	NO

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Cataluña	Barcelona	Sant Just Desvern	Ayuntamiento	16.631	NO	SI
		Sant Quirze del Vallès	Ayuntamiento	19.602	NO	NO
		Sant Sadurní d'Anoia	Ayuntamiento	12.689	NO	NO
		Sant Vicenç de Castellet	Ayuntamiento	9.246	NO	SI
		Sant Vicenç de Montalt	Ayuntamiento	6.049	NO	SI
		Santa Eulàlia de Ronçana	Ayuntamiento	7.080	NO	NO
		Santa Margarida de Montbui	Ayuntamiento	9.648	SI	NO
		Santa Margarida i els Monjos	Ayuntamiento	7.332	NO	SI
		Santa Maria de Palautordera	Ayuntamiento	9.103	SI	NO
		Santa Perpètua de Mogoda	Ayuntamiento	25.466	NO	NO
		Sentmenat	Ayuntamiento	8.652	SI	NO
		Terrassa	Ayuntamiento	215.214	SI	NO
		Tona	Ayuntamiento	8.021	NO	SI
		Torrelles de Llobregat	Ayuntamiento	5.883	SI	NO
		Vallirana	Ayuntamiento	14.633	NO	NO
		Vic	Ayuntamiento	42.498	NO	SI
		Viladecans	Ayuntamiento	65.549	NO	SI
		Vilanova del Camí	Ayuntamiento	12.452	NO	SI
		Vilanova del Vallès	Ayuntamiento	5.241	NO	NO
		Vilanova i la Geltrú	Ayuntamiento	65.684	NO	SI
		Vilassar de Dalt	Ayuntamiento	8.964	NO	SI
		Vilassar de Mar	Ayuntamiento	20.447	SI	NO
		Girona	Girona	Anglès	Ayuntamiento	5.540
Caldes de Malavella	Ayuntamiento			7.166	NO	SI
Cassà de la Selva	Ayuntamiento			10.030	SI	NO
Figueres	Ayuntamiento			45.346	SI	NO
Girona	Diputación Provincial			0	SI	NO
Puigcerdà	Ayuntamiento			8.825	NO	NO
Ripoll	Ayuntamiento			10.632	NO	NO

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Cataluña	Girona	Sant Feliu de Guíxols	Ayuntamiento	21.586	NO	NO
		Sant Hilari Sacalm	Ayuntamiento	5.608	NO	NO
		Tossa de Mar	Ayuntamiento	5.623	NO	SI
		Vidreres	Ayuntamiento	7.741	NO	NO
	Lleida	Agramunt	Ayuntamiento	5.491	SI	NO
		Alcarràs	Ayuntamiento	9.372	SI	NO
		Almacelles	Ayuntamiento	6.766	NO	NO
		Balaguer	Ayuntamiento	16.479	NO	NO
	Lleida	Cervera	Ayuntamiento	8.956	NO	NO
		Lleida	Diputación Provincial	0	NO	NO
		Mollerussa	Ayuntamiento	14.900	SI	NO
		Tàrrega	Ayuntamiento	16.444	NO	NO
	Tarragona	Alcanar	Ayuntamiento	9.603	NO	SI
		Altafulla	Ayuntamiento	5.052	NO	NO
		Ametlla de Mar	Ayuntamiento	7.183	NO	SI
		Arboç	Ayuntamiento	5.513	SI	NO
		Constantí	Ayuntamiento	6.416	NO	SI
		El Vendrell	Ayuntamiento	36.558	NO	NO
		Montblanc	Ayuntamiento	7.283	NO	SI
		Mont-roig del Camp	Ayuntamiento	11.877	NO	SI
		Móra d'Ebre	Ayuntamiento	5.477	NO	NO
		Reus	Ayuntamiento	103.194	SI	NO
		Roquetes	Ayuntamiento	8.234	SI	NO
		Salou	Ayuntamiento	26.459	NO	NO
		Sénia	Ayuntamiento	5.799	NO	SI
		Torredembarra	Ayuntamiento	15.371	NO	NO
		Valls	Ayuntamiento	24.321	NO	NO
Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant		Ayuntamiento	6.050	NO	SI	
Vila-seca	Ayuntamiento	22.332	NO	NO		

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Comunitat Valenciana	Alicante/Alacant	Albatera	Ayuntamiento	11.780	NO	NO
		Alicante/Alacant	Ayuntamiento	328.648	SI	NO
		Bigastro	Ayuntamiento	6.714	NO	NO
		Callosa de Segura	Ayuntamiento	18.200	NO	SI
		Callosa d'en Sarrià	Ayuntamiento	7.133	NO	SI
		Catral	Ayuntamiento	8.690	NO	NO
		Cox	Ayuntamiento	7.229	NO	SI
		Dénia	Ayuntamiento	41.553	SI	NO
		Dolores	Ayuntamiento	7.246	NO	SI
		La Nucia	Ayuntamiento	20.039	NO	NO
		Monforte del Cid	Ayuntamiento	7.603	NO	NO
		Monóvar/Monòver	Ayuntamiento	12.381	NO	SI
		Novelda	Ayuntamiento	26.146	SI	NO
		Pedreguer	Ayuntamiento	7.337	SI	NO
		Pego	Ayuntamiento	10.331	NO	SI
		Petrer	Ayuntamiento	34.586	NO	SI
		Redován	Ayuntamiento	7.706	NO	NO
	Rojales	Ayuntamiento	18.127	SI	NO	
	Almenara	Ayuntamiento	6.031	SI	NO	
	Peñíscola	Ayuntamiento	7.444	SI	NO	
	Valencia	Albaida	Ayuntamiento	5.987	SI	NO
		Alboraya	Ayuntamiento	23.819	NO	SI
		Aldaia	Ayuntamiento	31.120	NO	SI
		Buñol	Ayuntamiento	9.726	NO	NO
		Carcaixent	Ayuntamiento	20.479	NO	NO
		Gandia	Ayuntamiento	75.514	NO	SI
		Guadassuar	Ayuntamiento	5.927	SI	NO
L' Alcúdia		Ayuntamiento	11.691	NO	NO	
La Villa de Alginet		Ayuntamiento	13.144	SI	NO	

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida		
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015	
Comunitat Valenciana	Valencia	Moncada	Ayuntamiento	21.842	NO	SI	
		Paiporta	Ayuntamiento	24.810	NO	SI	
		Rafelbuñol/Rafelbunyol	Ayuntamiento	8.883	SI	NO	
		Sueca	Ayuntamiento	28.252	SI	NO	
		Turís	Ayuntamiento	6.528	SI	NO	
Extremadura	Badajoz	Azuaga	Ayuntamiento	8.031	NO	NO	
		Jerez de los Caballeros	Ayuntamiento	9.615	NO	NO	
		Montijo	Ayuntamiento	15.789	NO	NO	
	Cáceres	Talayuela	Ayuntamiento	8.240	NO	SI	
Galicia	A Coruña	Ames	Ayuntamiento	30.267	SI	NO	
		Brión	Ayuntamiento	7.564	SI	NO	
		Cedeira	Ayuntamiento	7.062	NO	NO	
		Coristanco	Ayuntamiento	6.551	NO	NO	
		Ferrol	Ayuntamiento	69.452	NO	NO	
		Mugardos	Ayuntamiento	5.362	NO	SI	
		Muros	Ayuntamiento	8.960	NO	SI	
		Neda	Ayuntamiento	5.261	SI	NO	
		Ortigueira	Ayuntamiento	6.136	NO	SI	
		Padrón	Ayuntamiento	8.643	SI	NO	
		Porto do Son	Ayuntamiento	9.436	SI	NO	
		Sada	Ayuntamiento	15.080	NO	NO	
		Santa Comba	Ayuntamiento	9.635	SI	NO	
	Teo	Ayuntamiento	18.505	NO	NO		
	Vedra	Ayuntamiento	5.059	NO	NO		
	Lugo		Castro de Rei	Ayuntamiento	5.153	NO	NO
			Foz	Ayuntamiento	9.891	NO	NO
Outeiro de Rei			Ayuntamiento	5.068	NO	NO	
Vilalba			Ayuntamiento	14.645	NO	NO	

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Galicia	Ourense	Allariz	Ayuntamiento	6.049	NO	NO
		Celanova	Ayuntamiento	5.536	NO	NO
		O Carballiño	Ayuntamiento	13.999	NO	NO
		O Pereiro de Aguiar	Ayuntamiento	6.319	NO	NO
		Ourense	Diputación Provincial	0	NO	NO
		Verín	Ayuntamiento	14.107	NO	NO
		Xinzo de Limia	Ayuntamiento	10.043	NO	NO
	Pontevedra	A Cañiza	Ayuntamiento	5.230	NO	NO
		Caldas de Reis	Ayuntamiento	9.834	NO	SI
		Cambados	Ayuntamiento	13.895	NO	NO
		Gondomar	Ayuntamiento	14.056	SI	NO
		Meaño	Ayuntamiento	5.382	NO	SI
		Moaña	Ayuntamiento	19.492	NO	SI
		O Grove	Ayuntamiento	10.801	SI	NO
		Ponteareas	Ayuntamiento	22.990	NO	SI
		Salceda de Caselas	Ayuntamiento	8.873	NO	SI
		Salvaterra de Miño	Ayuntamiento	9.619	NO	SI
		Silleda	Ayuntamiento	8.772	NO	NO
		Illes Balears	Illes Balears	Algaida	Ayuntamiento	5.410
Binissalem	Ayuntamiento			7.850	NO	NO
Bunyola	Ayuntamiento			6.706	NO	NO
La Rioja	La Rioja	Lardero	Ayuntamiento	9.448	NO	NO
Madrid	Madrid	Algete	Ayuntamiento	20.148	NO	NO
		Arganda del Rey	Ayuntamiento	54.533	NO	SI
		Arroyomolinos	Ayuntamiento	26.846	NO	NO
		Brunete	Ayuntamiento	10.398	NO	NO
		Camarma de Esteruelas	Ayuntamiento	7.134	NO	SI
		Campo Real	Ayuntamiento	5.854	NO	SI
		Ciempozuelos	Ayuntamiento	23.696	NO	SI

ENTIDADES QUE NO ENVIARON LA INFORMACIÓN DE REPAROS

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Tipo de entidad	Población	Información remitida	
					Ejercicio 2014	Ejercicio 2015
Madrid	Madrid	Chinchón	Ayuntamiento	5.436	NO	NO
		El Álamo	Ayuntamiento	8.965	NO	NO
		El Boalo	Ayuntamiento	7.157	NO	NO
		El Molar	Ayuntamiento	8.036	NO	NO
		Griñón	Ayuntamiento	9.918	NO	NO
		Guadalix de la Sierra	Ayuntamiento	6.039	NO	NO
		Las Rozas de Madrid	Ayuntamiento	93.520	NO	NO
		Miraflores de la Sierra	Ayuntamiento	5.807	NO	NO
		Moraleja de Enmedio	Ayuntamiento	5.046	NO	NO
		Moralzarzal	Ayuntamiento	12.213	NO	NO
		Morata de Tajuña	Ayuntamiento	7.453	NO	NO
		Navalcarnero	Ayuntamiento	26.672	NO	NO
		Nuevo Baztán	Ayuntamiento	6.098	NO	NO
		San Fernando de Henares	Ayuntamiento	40.188	NO	NO
		San Martín de Valdeiglesias	Ayuntamiento	8.463	NO	NO
		Soto del Real	Ayuntamiento	8.456	NO	NO
Villanueva de la Cañada	Ayuntamiento	19.250	NO	NO		
Villarejo de Salvanes	Ayuntamiento	7.288	NO	NO		
Principado de Asturias	Asturias	Cangas del Narcea	Ayuntamiento	13.451	NO	NO
		Cudillero	Ayuntamiento	5.210	NO	SI
		Noreña	Ayuntamiento	5.333	NO	NO
		San Martín del Rey Aurelio	Ayuntamiento	17.182	NO	NO
		Siero	Ayuntamiento	52.191	NO	NO
Región de Murcia	Murcia	Blanca	Ayuntamiento	6.521	NO	NO
		Ceutí	Ayuntamiento	11.227	NO	NO
		Lorquí	Ayuntamiento	7.020	NO	NO
		Moratalla	Ayuntamiento	8.189	NO	NO
		Puerto Lumbreras	Ayuntamiento	14.694	NO	NO