



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.315

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS
ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A
REPAROS FORMALIZADOS POR LOS
INTERVENTORES LOCALES DE LAS ENTIDADES
LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA
REGIÓN DE MURCIA Y LAS ANOMALÍAS
DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO
SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN
DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA,
EJERCICIO 2016**

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 su sesión de 25 de octubre de 2018, el **Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	12
I.2.	ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	13
I.2.1.	Ámbito subjetivo.....	13
I.2.2.	Ámbito objetivo.....	13
I.2.3.	Ámbito temporal	13
I.3.	TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO	14
I.4.	MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO	15
I.5.	RENDICIÓN DE CUENTAS	20
I.6.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	20
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	21
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.....	21
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.....	21
II.1.2.	Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos	25
II.1.3.	Alcance y configuración del sistema de control interno.....	27
II.1.4.	Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto	28
II.1.5.	Acuerdos contrarios a reparos	29
II.1.6.	Expedientes con omisión de fiscalización previa.....	32
II.1.7.	Principales anomalías en la gestión de ingresos	33
II.2.	RESULTADOS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS EXPEDIENTES DE IMPORTE SUPERIOR A 50.000 EUROS DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	34
II.2.1.	AYUNTAMIENTO DE ÁGUILAS	35
II.2.2.	AYUNTAMIENTO DE ALHAMA DE MURCIA.....	36
II.2.3.	AYUNTAMIENTO DE BENIEL	38
II.2.4.	AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA.....	40
II.2.5.	AYUNTAMIENTO DE FORTUNA.....	43
II.2.6.	AYUNTAMIENTO DE JUMILLA.....	45
II.2.7.	AYUNTAMIENTO DE LORCA.....	48
II.2.8.	AYUNTAMIENTO DE LOS ALCÁZARES	49
II.2.9.	AYUNTAMIENTO DE MAZARRÓN.....	52
II.2.10.	AYUNTAMIENTO DE MULA	53
II.2.11.	AYUNTAMIENTO DE MURCIA	55

II.2.12.	AYUNTAMIENTO DE SAN JAVIER	58
II.2.13.	AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO DEL PINATAR.....	61
II.2.14.	AYUNTAMIENTO DE TORRE-PACHECO	64
II.2.15.	AYUNTAMIENTO DE TOTANA.....	67
II.2.16.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA TRAMITACIÓN DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y DE LOS EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA, ASÍ COMO DE LA REMISIÓN DE LOS MISMOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	69
II.3.	REFERENCIA ESPECÍFICA A DETERMINADOS ASPECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES	70
III.	CONCLUSIONES.....	80
IV.	RECOMENDACIONES.....	88
ANEXOS		

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1.	Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma a 31 de diciembre de 2017	22
Cuadro 2.	Nivel de cumplimiento por tipo de entidad a 20 de septiembre de 2018.....	23
Cuadro 3.	Entidades dependientes respecto de las que se ha remitido información	25
Cuadro 4.	Entidades respecto de las que se han remitido certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población	26
Cuadro 5.	Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población.....	27
Cuadro 6.	Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población	29
Cuadro 7.	Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado.....	30
Cuadro 8.	Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL	30
Cuadro 9.	Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada	31
Cuadro 10.	Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo....	31
Cuadro 11.	Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población.....	32
Cuadro 12.	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve	33
Cuadro 13.	Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso.....	33
Cuadro 14.	Representatividad de la muestra de expedientes.....	34
Cuadro 15.	Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Alhama de Murcia	37
Cuadro 16.	Servicios y suministros sin cobertura contractual. Ayuntamiento de Cartagena	42
Cuadro 17.	Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Jumilla	46
Cuadro 18.	Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Murcia	56
Cuadro 19.	Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de San Javier	59
Cuadro 20.	Servicios y suministros sin cobertura contractual. Ayuntamiento de San Javier	60
Cuadro 21.	Detalle de servicios y suministros sin consignación presupuestaria. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar	63
Cuadro 22.	Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Torre-Pacheco.....	65
Cuadro 23.	Servicios y suministros sin cobertura contractual. Ayuntamiento de Torre-Pacheco	67
Cuadro 24.	Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno	72
Cuadro 25.	Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y antigüedad en la última ocupación	75
Cuadro 26.	Puestos adscritos al órgano de Intervención municipal y nivel de ocupación ...	78

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
EBEP	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.
EATIM	Entidades de ámbito territorial inferior al municipio
EELL	Entidades locales
FEMP	Federación de Española de Municipios y Provincias
FHN	Funcionarios de habilitación nacional
HAB	Habitantes
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRSAL	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
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
OCEx	Órgano de Control Externo
RCI	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
RJFHN	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
RPPFHN	Real Decreto 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRLRL	Texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes 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 las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (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 publicada 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 obligación contribuye a fortalecer tanto el control interno como externo sobre la gestión económico-financiera del sector público local, cada uno respecto de su ámbito de competencias, lo que potencia los efectos de las diversas actuaciones que sobre las entidades locales se realizan, maximizando sus resultados.

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 e infracciones detectadas por los responsables del control interno de las entidades locales o puestas de manifiesto en el análisis de la información.

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 muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria, 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.

Estas circunstancias evidencian, por sí mismas, el especial interés que reviste realizar un análisis específico sobre la información enviada por los interventores locales, lo que motivó que el Tribunal de Cuentas incluyera en su Programa de Fiscalizaciones para el año 2016 la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados 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”*. En él se determinaron, en relación con los referidos ejercicios, los negocios y actos que dieron lugar a acuerdos contrarios a reparos, así como las principales causas y los tipos de gastos que, con mayor frecuencia, se concluyeron con omisión de la fiscalización previa, a la vez que se detectaron las anomalías en materia de ingresos que se produjeron en el ámbito local en mayor medida.

Esta actuación se desarrolló de manera coordinada con los órganos de control externo de las comunidades autónomas (OCEX), de modo que también estos incluyeron una fiscalización sobre esta materia en sus respectivos Programas de Fiscalización, elaborando y aprobando cada uno de ellos un informe relativo a las entidades locales sitas en el ámbito territorial en el que despliega su actividad fiscalizadora. De este modo, se efectuó un análisis de la materia más amplio y representativo, a la vez que homogéneo.

El Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobado el 21 de diciembre de 2017, puso de manifiesto en sus conclusiones, entre otras cuestiones, la debilidad en los modelos de control interno implantados en gran parte de las entidades analizadas, además de destacar como áreas de mayor riesgo en relación con la aprobación de acuerdos contrarios a reparos y omisión de fiscalización previa, los expedientes de contratación y los gastos de personal.

El alcance de las conclusiones recogidas en el referido Informe, el carácter anual de la obligación de presentar la referida información por los interventores, así como el interés de verificar el cumplimiento del deber que legalmente se les impone y de examinar el contenido de la información al objeto de determinar las modalidades de negocios y actos que dan lugar a acuerdos contrarios a reparos, así como las principales causas y los tipos de gasto que, con mayor frecuencia, se concluyen con omisión de la fiscalización previa, a la vez que las anomalías en materia de ingresos que se producen en el ámbito local, hacen que se haya considerado conveniente la realización de estas actuaciones fiscalizadoras.

Con el objetivo de incrementar el alcance y profundidad del análisis del control interno -tanto en lo que se refiere al número de entidades examinadas, como a los diferentes aspectos objeto de análisis-, así como de fiscalizar un porcentaje mayor de acuerdos, resoluciones y expedientes, en esta ocasión se han incluido en el Programa Anual de Fiscalizaciones para 2018 distintos procedimientos fiscalizadores en la materia, relativos a las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas sin OCEX -Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia-. Posteriormente se incorporó al referido Programa una fiscalización en la materia en relación con las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias¹, como se explica más adelante. La realización de fiscalizaciones separadas permite reflejar las particularidades existentes en las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por el Pleno de la Institución el 21 de diciembre de 2017, 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 formalizados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016*".

Esta fiscalización quedó enmarcada en el contexto del documento base del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2017-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de junio de 2017: en particular, en su Objetivo Estratégico 1. **Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público**, en su objetivo específico 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas: medida 1 – Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas-; medida 2 –Fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas-; medida 3 -Fiscalizar actuaciones económico-*

¹ Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas del 28 de junio de 2018.

financieras de relevancia y actualidad;- medida 4 –*Impulsar actuaciones dirigidas a fomentar la rendición de cuentas por las entidades públicas, así como la máxima colaboración de las mismas con el Tribunal en el ejercicio de sus funciones*;- en su objetivo específico 1.3. *Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción*: medida 1 –*Desarrollar fiscalizaciones en aquellos ámbitos en los que, a la vista de las actuaciones desarrolladas, entre otros, por los órganos de control interno, pudiera apreciarse la existencia de irregularidades que pudieran dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad*;- y en su objetivo específico 1.4. *Incrementar las fiscalizaciones operativas*; medida 2 –*Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos*; y además, en su Objetivo Estratégico 2. Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas. Estos mismos objetivos se recogen en el Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno de la Institución el 25 de abril de 2018.

Como ya ocurriera en la fiscalización realizada respecto de los ejercicios 2014 y 2015, todos los OCEX –excepto, como se ha señalado, la Audiencia de Cuentas de Canarias²-, han incluido en su programación para 2018 fiscalizaciones en este ámbito -bien específicas al efecto, bien en el marco de otras fiscalizaciones-, referidas a las entidades locales de los respectivos ámbitos territoriales en los que desarrollan su función fiscalizadora en relación con los acuerdos contrarios a reparos, con las principales anomalías de ingresos y los expedientes con omisión de fiscalización previa correspondientes al ejercicio 2016. El Tribunal de Cuentas ha redactado unas pautas básicas que puedan servir de línea global de actuación, a fin de facilitar la homogeneidad en los trabajos fiscalizadores. El conjunto de todos los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas y los OCEX ofrece los resultados completos en relación con esta materia, además de que, como se ha señalado, el Tribunal de Cuentas incluye en el Informe del Sector Público Local, ejercicio 2016, un análisis agregado a nivel nacional.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización viene constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a las que les resulte de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Están integrados en el ámbito subjetivo, por tanto, 45 ayuntamientos y siete mancomunidades. Además, forman parte del ámbito subjetivo cualesquiera otras entidades del sector público local de la Comunidad Autónoma adscritas o dependientes, sujetas a dicha modalidad de fiscalización.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo comprende los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir los órganos de Intervención de las entidades locales, así como la demás información que han de presentar 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 al ejercicio 2016, sin perjuicio de que, para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos, se efectúen

² Dado el número de fiscalizaciones previstas en el Programa de Fiscalizaciones para 2018, no le ha sido posible a la Audiencia de Cuentas de Canarias integrarse en esta iniciativa.

los análisis y comprobaciones relativos a ejercicios anteriores o posteriores que se consideren relevantes.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Se trata de una fiscalización horizontal, 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 de la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia 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 ámbito territorial sujeto a fiscalización.
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 que resulten de la información remitida por los órganos de Intervención.
4. Detectar y analizar las áreas en las 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. Igualmente se valorarán aquellos ámbitos en los que sea más destacable una distinta tramitación por los órganos de las entidades locales competentes en cada caso de los acuerdos contrarios al informe de Intervención o de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

Asimismo, en las Directrices Técnicas se preveía que se verificaría la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia en todo aquello que, 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 de la información y documentación que los órganos de Intervención de las entidades que conforman el ámbito subjetivo han remitido a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendiciondecuentas.es), en adelante, la Plataforma, 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 de los expedientes de importe superior a 50.000 euros.

Se han fiscalizado todos los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las anomalías de ingresos remitidos por las entidades locales de la

Comunidad Autónoma de importe superior a 50.000 euros. Para ello, se ha examinado, fundamentalmente, la información remitida por los interventores a través de la Plataforma. Además, se ha solicitado información y documentación específica sobre aquellos aspectos que requirieron aclaraciones adicionales.

Se han examinado también determinadas áreas del control interno -régimen de control, alcance de la fiscalización limitada previa o de requisitos básicos y dotación de su personal, entre otros aspectos- de una muestra de entidades.

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 aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013.

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

La normativa reguladora del régimen local, aplicable a lo largo del periodo objeto de la fiscalización, es principalmente la siguiente:

- 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 (RD 500/90).
- 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 (LPAC).
- 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 (TRLRHL).
- 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)³.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPGB).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

En los párrafos siguientes se detalla el régimen jurídico en relación con los diferentes aspectos de la materia fiscalizada.

³ El 9 de marzo de 2018 entró en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014

Control interno en las entidades locales

El ejercicio del control interno en el ámbito local se realiza mediante la función interventora -control de legalidad llevado a cabo con carácter previo a la realización del gasto- y el control financiero -efectuado con posterioridad a la realización del gasto-, según disponen los artículos 213 y siguientes del TRLRHL.

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 debe acordar 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.

A su vez, el artículo 220 del TRLRHL 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 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 esta 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.

Con carácter posterior al periodo fiscalizado fue objeto de aprobación el actual Reglamento de Control Interno (RCI), aprobado por Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 2018, dando cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 213 del TRLRHL, tras la modificación introducida por la LRSAL. Esta norma ha supuesto 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, además de ocupar el vacío existente, en tanto, hasta su aprobación, no existía en el ámbito local un desarrollo reglamentario en relación con la fiscalización interna de la gestión económico financiera.

Formulación de reparos por el órgano de Intervención

La formulación de reparos por el órgano de Intervención y los efectos de los mismos se regulan en los artículos 213 y siguientes del TRLRHL. Así, se establece que si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución.

Estos reparos suspenderán la tramitación del expediente si afectan a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, siempre y cuando la causa del reparo sea insuficiencia de crédito o inadecuación del propuesto, que no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago, omisión en el expediente de requisitos o trámites

esenciales, o bien cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

Cuando el órgano al que afecte el reparo presente su discrepancia respecto al mismo, el artículo 217 del TRLRHL establece que corresponderá resolver 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 competencia del Pleno, en cuyo caso le corresponderá a este órgano. Esta competencia tiene carácter de indelegable, ya que ni la LBRL ni el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRLRL), prevén su posible delegación.

La figura de la omisión de fiscalización previa no estaba regulada en el ámbito local hasta la entrada en vigor del RCI, que le otorga una regulación similar a la existente en el ámbito estatal, señalando que se produce en aquellos casos en los que se omite la función interventora siendo preceptiva, no pudiendo tramitar el reconocimiento de la obligación ni el pago de la misma hasta que se proceda a la resolución de la citada omisión. Se concreta, además, que el órgano competente, una vez visto el informe emitido por Intervención –del que se especifica que no tendrá el carácter de fiscalización previa-, para determinar si continuar con el procedimiento y demás actuaciones que pudieran proceder, será el Presidente de la entidad local, salvo que se trate de obligaciones o gastos cuya competencia sea del Pleno, en cuyo caso, tendrá este órgano la competencia. Además, se determina que, en los municipios de gran población, podrá ser la Junta de Gobierno Local quien adopte la resolución procedente.

Remisión de los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías de ingresos al Tribunal de Cuentas

El órgano interventor debe elevar informe al Pleno de la entidad local 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 (art. 218 TRLRHL). Como consecuencia de las modificaciones introducidas por la LRSAL, dicha información, además, debe ser remitida al Tribunal de Cuentas. En este sentido se pronuncia el art. 218.3 del TRLRHL, que establece lo siguiente:

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 completó, 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 aquellos en los que no se haya podido pronunciar el órgano de Intervención sobre su legalidad.

La Instrucción 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.

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.

Órgano de Intervención y provisión de los puestos de trabajo reservados a FHN

El artículo 92.3 de la LRBRL califica el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria como función pública necesaria en todas las corporaciones locales, y reserva su responsabilidad administrativa a funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHN), que ejercerán la jefatura funcional del órgano de Intervención.

El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en el periodo fiscalizado es el establecido con carácter básico 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 (EBEP) y, además, en el artículo 92 bis de la LRBRL, tras la modificación efectuada por la LRSAL.

Eran también de aplicación durante el ejercicio 2016 los siguientes textos legales en relación con dicho régimen jurídico⁴:

- 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 (RJFHN).
- Real Decreto 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (RPPFHN).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del RPPFHN la denominación y clasificación de los puestos de trabajo reservados a FHN, a los que se les atribuye esta responsabilidad administrativa, sigue el siguiente esquema:

- o Intervención de clase 1^a: En ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes los puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior.

No obstante, el artículo 7 del RPPFHN prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma respectiva clasifique, en los municipios con acusados incrementos de población o en los que concurran otras circunstancias que así lo aconsejen y a instancia de la corporación interesada, los puestos reservados en clase superior a la que les correspondería.

- o Intervención de clase 2^a: En ayuntamientos de municipios cuya población esté comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes, así como en los de población inferior a 5.000 habitantes cuyo presupuesto supere los 3.005.060,52 euros. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada.

⁴ En el ejercicio 2018 se aprobó el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y que derogó el RJFHN y el RPPFHN, adaptando la normativa reglamentaria a las previsiones contenidas en el EBEP y en la LRSAL.

- Secretaría de clase 3ª: En el caso de que la población del municipio sea inferior a 5.000 habitantes y cuyo presupuesto no exceda de 3.005.060,52 euros. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención.

Los artículos 92.bis de la LRBRL y 14 y siguientes del RJFHN establecen la siguiente atribución de funciones en relación con la reserva de puestos:

A los funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería que ocupen el puesto reservado en Intervenciones de clase primera o de clase segunda⁵ les corresponden las funciones de control y fiscalización y, además, las de contabilidad, excepto para los municipios de gran población, para los cuales se prohíbe expresamente la atribución de la contabilidad a los órganos de Intervención. En la Región de Murcia son municipios de gran población los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.

A su vez, los funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención tienen, además de las anteriores, atribuidas las funciones de tesorería y recaudación, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.

En cuanto a la provisión de estos puestos reservados, la LRBRL y RPPFHN establecen que el sistema normal de provisión será el concurso; además, se prevé la posibilidad, exclusivamente para los municipios sujetos al régimen de organización de gran población, así como para las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, de que sus puestos se cubran por libre designación.

Si los puestos no están cubiertos de forma definitiva –esto es, a través de concurso o de libre designación- deberán ser objeto de convocatoria pública. El RPPFHN, en el artículo 12, señala que existen dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario, otorgando carácter supletorio al concurso unitario frente al ordinario. El ámbito territorial de los concursos ordinarios – convocados con carácter anual por los Presidentes de las Corporaciones locales y publicados simultáneamente por el órgano competente de las Comunidades Autónomas- será el de la comunidad autónoma a la que pertenezca la corporación local y el concurso unitario será de carácter estatal, y es convocado con igual periodicidad por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Además, la normativa establece otras formas de cobertura para los puestos que permanezcan vacantes determinando un orden de prelación entre las mismas.

En primer lugar, y conforme al artículo 30 del RPPFHN, se prevé, como nombramiento no definitivo de carácter prioritario, el nombramiento provisional, el cual debe ser realizado por la comunidad autónoma correspondiente y recaer sobre un FHN. Se deberá realizar de forma obligatoria este nombramiento cuando lo solicite un funcionario con habilitación de carácter nacional que reúna los requisitos para el puesto y este estuviera ocupado en virtud de nombramiento accidental o por un funcionario interino.

A su vez, el artículo 32 del RPPFHN establece que, en los casos en los que no se haya podido realizar un nombramiento provisional, la Comunidad Autónoma podrá conferir comisiones de servicio a FHN destinados en su propio territorio para prestar servicios dentro de este⁶.

⁵ En las entidades con Intervención de clase 1ª o 2ª existen otros dos puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, Secretaría, al que corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, y Tesorería, que, al igual que el puesto de Intervención, estará ocupado por funcionarios de las subescala Intervención-Tesorería, y le corresponde las funciones de tesorería y recaudación.

⁶ Corresponderá al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales conferir comisiones de servicio para ocupar puestos reservados situados en otra comunidad autónoma distinta a la del puesto de procedencia, así como en otras circunstancias singulares previstas en la normativa.

En tercer lugar, se prevé el nombramiento en acumulación para aquellos casos en los que no hubiera sido posible efectuar ninguno de los nombramientos anteriores (provisional o comisión de servicios). Debe recaer en FHN y le corresponde a la comunidad autónoma o al Ministerio en caso de que exceda el ámbito de la primera.

Por último, en los supuestos en los que no sea posible la provisión de los puestos a través de un nombramiento provisional, comisión de servicios o acumulación, la norma admite proveer el puesto por un funcionario de la propia entidad –el nombramiento, que se denomina accidental, deberá recaer en un funcionario de la corporación debidamente capacitado- o por un funcionario interino, cuyo nombramiento se realizará de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y deberá recaer sobre un persona en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría correspondiente. Los nombramientos accidentales los realiza la corporación y los de funcionario interino se resuelven por el órgano competente de la comunidad autónoma. En todo caso, se debe acreditar la imposibilidad de provisión por un funcionario con habilitación de carácter nacional.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (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. En iguales términos se manifiestan las Órdenes HAP/1781/2013, , HAP/1782/2013, de 20 de septiembre por las que se aprueban, respectivamente, las Instrucciones del modelo normal y simplificado de contabilidad local, vigentes en el ejercicio 2016.

En la fecha de remisión del presente Proyecto de Informe los Ayuntamientos de Caravaca de la Cruz (25.633 hab.), Ceutí (11.472 hab.), y Pliego (3.873 hab.) no han rendido las cuentas generales de los ejercicios 2016 y 2017. Tampoco ha rendido la cuenta de 2016 el Ayuntamiento de Ojós (497 hab.). Los Ayuntamientos de Albudeite (1.359 hab.), Alhama de Murcia (21.448 hab.), Campos del Río (2.022 hab.) Librilla (5.160 hab.), Moratalla (8.048) y Torre-Pacheco (35.198 hab.) no han rendido la cuenta general correspondiente a 2017.

De las siete mancomunidades de la Región Autónoma, cinco no han rendido las cuentas generales correspondientes a 2016 y 2017; son las mancomunidades de Servicios Sociales del Río Mula, Servicios Turísticos de Sierra Espuña, Servicios Turísticos del Noroeste, Turística del Nordeste Región de Murcia y Valle de Ricote.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se remitió a los representantes de las entidades fiscalizadas para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran convenientes.

Asimismo se envió, con igual fin, a quienes ocuparon dicho cargo a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe, lo que ocurría en tres de las veinte entidades que conformaron el ámbito subjetivo de la fiscalización. A su vez, en nueve casos se ha remitido el Anteproyecto de Informe a las personas que fueron representantes de estas entidades antes del ejercicio 2016, respecto de unas operaciones contractuales realizadas durante su mandato que han tenido efectos en el periodo fiscalizado.

Además, respecto de los incumplimientos de la obligación de remisión de la información que establece el artículo 218.3 del TRLHL en relación con las entidades dependientes, se ha remitido el

extracto del Anteproyecto donde se indicaba tal circunstancia a los órganos de Intervención de las ocho entidades en las que se produjo dicha omisión, en tanto son los órganos responsables de la obligación señalada.

A la fecha de finalización del plazo otorgado para formular alegaciones – el 9 de enero de 2019– no se había formulado ninguna solicitud de prórroga del plazo para cumplimentar el trámite de alegaciones. Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado, de siete representantes actuales de las veinte entidades fiscalizadas. Además, se ha recibido la información señalada en el párrafo anterior en relación con el conjunto de órganos de Intervención a los que se les remitió la parte del Anteproyecto de Informe que afectaba a la entidad en la que realizaban las funciones de Intervención.

Todas las alegaciones han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Proyecto de Informe de Fiscalización que se han considerado procedentes. En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Proyecto de Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

Después del plazo legal concedido, se recibió documentación del que fue representante del Ayuntamiento de Mula durante el periodo fiscalizado y de quién ostenta actualmente la Presidencia de la Entidad, que, no obstante haberla presentado fuera de plazo, también ha sido analizada.

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

En este epígrafe del Anteproyecto de Informe, se analiza –dando así cumplimiento al primero de los objetivos de la fiscalización– el grado de cumplimiento de los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas de la información relativa a los acuerdos adoptados en contra de los reparos formulados, a los expedientes con omisión de fiscalización previa, así como a las principales anomalías de ingresos. De acuerdo con la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que desarrolla la referida obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, la remisión de la información correspondiente al ejercicio 2016 debía realizarse antes del 30 de abril de 2017.

La obligación referida, tal y como se regula en la Instrucción, afecta, además de a la entidad principal, a cualesquiera otras entidades adscritas o dependientes de la primera y sometidas a la modalidad de fiscalización limitada previa. El sistema de remisión implantado establece una remisión telemática anual de toda la información correspondiente a cada entidad y sus entes dependientes.

En primer lugar se analiza el cumplimiento de la obligación en relación con la entidad principal, incluyendo posteriormente el examen específico del cumplimiento de esta obligación respecto de las entidades dependientes o adscritas.

El nivel de cumplimiento de la obligación analizada para el conjunto de entidades del territorio nacional a 31 de diciembre de 2017 se proporciona en el cuadro siguiente, siendo el porcentaje de envíos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia del 75% frente al 59% de media del conjunto de entidades locales del territorio nacional.

Cuadro 1. Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma a 31 de diciembre de 2017

Comunidad Autónoma	Nº EELL	Envíos realizados ejercicio 2016			
		En Plazo		Total a 31/12/2017	
		Nº	%	Nº	%
Andalucía	892	205	23	467	52
Aragón	854	266	31	568	67
Canarias	107	63	59	87	81
Cantabria	645	61	9	103	16
Castilla y León	4.748	1.489	31	2.539	53
Castilla-La Mancha	1.093	426	39	663	61
Cataluña	1.127	691	61	860	76
Comunitat Valenciana	618	361	58	463	75
Extremadura	472	182	39	325	69
Galicia	363	84	23	273	75
Illes Balears	77	37	48	68	88
La Rioja	212	79	37	136	64
Comunidad de Madrid	225	109	48	135	60
Principado de Asturias	133	49	37	75	56
Región de Murcia	52	23	44	39	75
TOTAL	11.618	4.125	36	6.801	59

Nota: No incluye País Vasco y Navarra.

El mapa territorial específico de la Región de Murcia -conformado en un 82% por entidades de población superior a los 5.000 habitantes- favorece que el índice de cumplimiento de la obligación de remisión de la información antedicha sea más elevado que el correspondiente al nivel nacional, siendo las entidades más pequeñas las que en menor medida cumplen con esta obligación.

En el siguiente cuadro se muestran los datos del grado de cumplimiento, por tipo de entidad y por población, en el caso de los ayuntamientos, a la fecha de corte de toma de datos:

Cuadro 2. Nivel de cumplimiento por tipo de entidad a 20 de septiembre de 2018 en la Región de Murcia

Tipo entidad	Nº EELL	Nº Envíos	En plazo	Fuera de plazo
Ayuntamientos	45	40	21	19
Más de 300.00 h.	1	1	1	0
Entre 100.001 y 300.000 h.	1	1	0	1
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	1	0	1
Entre 50.001 y 75.000 h.	1	1	1	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	10	10	8	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	23	23	10	13
Entre 1.000 y 5.000 h.	5	2	0	2
Menos de 1.000 h.	3	1	1	0
Mancomunidades	7	4	2	2
Total	52	44	23	21

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma.

La totalidad de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes remitieron la información; de ellos, el 54% lo hizo con anterioridad a la fecha límite establecida -30 de abril de 2017-, siendo los de menor población dentro de este tramo, los que en mayor porcentaje cumplieron la obligación fuera de plazo. No obstante, en los Ayuntamientos de Cartagena y Lorca - ambos de población superior a 75.000 habitantes- también se remitió la información con retraso⁷.

De los ocho ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes, en cinco no remitieron la información requerida (órganos de intervención de los Ayuntamientos de Pliego, Campos del Río, Albudeite⁸, Aledo y Ojós⁸), dos de ellos lo hicieron fuera de plazo y uno (Ayuntamiento de Ulea) con anterioridad al 30 de abril de 2017.

Por lo que se refiere a las mancomunidades, únicamente en cuatro de las siete existentes los órganos de Intervención cumplieron la obligación señalada, de las cuales, dos lo hicieron una vez transcurrido el plazo marcado en la Instrucción (Servicios Turísticos del Noroeste y Turística del Nordeste Región de Murcia). Las mancomunidades que no han remitido la información han sido las de Valle de Ricote, Servicios Sociales del Río Mula y Servicios Turísticos de Sierra Espuña.

Para impulsar el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, desde su implantación en relación con la información del ejercicio 2014, 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 tomaran conocimiento de la existencia de esta obligación y del procedimiento establecido para su cumplimiento. Dichas medidas fueron de dos tipos, por un lado, actividades de divulgación y, por otro, actuaciones para promover el cumplimiento consistentes en la remisión de oficios en los que se recordaba dicha obligación, reclamando su cumplimiento una vez transcurrido el plazo de remisión.

Las actuaciones de divulgación se llevaron a cabo a lo largo de 2015, en tanto que 2014 fue el primer ejercicio respecto del que se hacía efectiva la obligación de remisión de la información. Se

⁷ Además de Cartagena y Lorca, los Ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes que remitieron la información fuera de plazo fueron Águilas, Caravaca De La Cruz, Mula, Fuente Álamo De Murcia, Los Alcázares, Puerto Lumbreras, Abarán, Ceutí, Beniel, Fortuna, Alguazas, Moratalla, Lorquí, Lorca y Librilla.

⁸ Los Ayuntamientos de Albudeite y Ojós remitieron la información en enero de 2019 y noviembre de 2018 respectivamente.

remitieron correos electrónicos informativos a los órganos de Intervención del conjunto de entidades locales, poniéndose también esta información en conocimiento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), con el objetivo de que contribuyeran a dar mayor difusión y publicidad al procedimiento; asimismo se impartieron sesiones formativas y se elaboró una guía de ayuda, disponible en la página www.rendiciondecuentas.es.

En 2016 y 2017 se elaboraron y pusieron en marcha planes de actuaciones destinados a impulsar, entre los responsables de los órganos de Intervención de las entidades locales, el cumplimiento de esta obligación en relación con el ejercicio 2016. Estos planes se han seguido ejecutando en el ejercicio 2018. Antes de la terminación del plazo previsto para mandar la información, se enviaron correos electrónicos recordatorios de la necesaria observancia. Una vez transcurrido dicho plazo se remitieron oficios a las unidades de intervención de los ayuntamientos de la comunidad que no habían presentado la información correspondiente al ejercicio 2016. Además, se mantuvieron con el mismo fin comunicaciones telefónicas con los ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes.

La evolución del cumplimiento de la obligación de remisión de la información relativa a reparos desde el ejercicio 2014 -año para el que entró en vigor el cumplimiento de esta obligación-, hasta el ejercicio 2016 ha pasado del 77% en 2014 al 84% en 2016. Los siete puntos de diferencia se han producido, fundamentalmente, en relación con los ayuntamientos situados en el tramo de población de 5.000 a 25.000 habitantes, respecto de los cuales, la totalidad de los órganos de Intervención han remitido la información relativa a 2016, mientras que en el año 2014, la envió el 78%. En el resto de tramos de ayuntamientos y en las mancomunidades el nivel de cumplimiento se ha mantenido constante.

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 totalmente implantado entre los órganos de Intervención de las entidades locales de mayor tamaño, que son los responsables de la gestión de la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local de la Comunidad Autónoma.

El grado de implantación resulta menor entre las entidades de población inferior a 5.000 habitantes y entre las mancomunidades, en ambos casos se trata de entidades en las que mayoritariamente no se producen acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en sus ingresos. Estas entidades gestionan un porcentaje muy pequeño de recursos en relación con los fondos públicos gestionados por el conjunto de entidades locales de la Comunidad Autónoma.

De los 40 Ayuntamientos cuyo órgano de Intervención ha remitido la información analizada, los Ayuntamientos de Águilas, Calasparra, Cartagena, Cieza, Lorca, Mazarrón, Murcia, Puerto Lumbreras, San Javier, San Pedro del Pinatar y Torre-Pacheco cuentan con entidades dependientes o adscritas sometidas a fiscalización previa, el detalle se muestra en el cuadro 3.

Los órganos de Intervención de todos ellos⁹ han remitido certificación negativa en relación con sus entidades dependientes, excepto el órgano de Intervención de San Javier, el cual ha informado de un acuerdo contrario a reparo relativo a su Organismo Autónomo Patronato Municipal Deportivo.

⁹ Los órganos de Intervención de Los Ayuntamientos de Águilas, Cartagena, Lorca, Murcia, Mazarrón, Puerto Lumbreras, San Pedro del Pinatar y Torre Pacheco han remitido la información relativa a las entidades dependientes durante el trámite de alegaciones.

Cuadro 3. Entidades dependientes respecto de las que se ha remitido información

Entidad Principal	Tipo Entidad Dependiente	Denominación
Águilas	<i>Organismo Autónomo</i>	Patronato Deportivo Municipal
Cartagena	<i>Consortios</i>	Cartagena Puerto de Culturas
		La Manga
	<i>Organismos Autónomos</i>	Agencia Desarrollo Local y Empleo
		Gestión Recaudatoria
		Instituto Municipal Servicios Zona la Manga del Mar Menor
Patronato Municipal Carmen Conde-Antonio Oliver		
Rifa Benéfica Casa del Niño		
Calasparra	<i>Organismo Autónomo</i>	Patronato Municipal Residencia de Ancianos
Cieza	<i>Consortio</i>	Consortio Turístico Desfiladero de Almadenes
Lorca	<i>Organismo Autónomo</i>	Semana Nacional del Ganado Porcino
Mazarrón	<i>Organismos Autónomos</i>	Agencia Desarrollo Local, Educación, Juventud y Empleo
		Universidad Popular
Murcia	<i>Organismo Autónomo</i>	Museo Ramón Gaya
Puerto Lumbreras	<i>Consortio</i>	Turístico Medina Nogalte
San Pedro del Pinatar	<i>Organismo Autónomo</i>	Patronato de la Universidad Popular de San Pedro del Pinatar
Torre-Pacheco	<i>Consortio</i>	Televisión Digital Local del Mar Menor

II.1.2. Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos¹⁰

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

En el cuadro siguiente se recogen, a fecha de 20 de septiembre de 2018, 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.

¹⁰ Los porcentajes incluidos en este apartado son todos ellos referidos a las entidades cuyos órganos de Intervención han remitido la información analizada, lo que no se especifica en cada uno de los párrafos en aras de una mayor claridad expositiva.

Cuadro 4. Entidades respecto de las que se han remitido certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Entidades que han remitido la información	Certificaciones negativas			
		Acuerdos contrarios a reparos (A)	Omisión de fiscalización previa (B)	Anomalías en ingresos (C)	Todos* (A, B, C)
Ayuntamientos	40	28	37	34	21
Más de 300.000 h.	1	0	1	1	0
Entre 100.001 y 300.000 h.	1	0	1	1	0
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	1	1	0	0
Entre 50.001 y 75.000 h.	1	1	1	0	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	10	6	8	9	3
Entre 5.001 y 25.000 h.	23	17	22	20	15
Entre 1.000 y 5.000 h.	2	2	2	2	2
Menos de 1.000 h.	1	1	1	1	1
Mancomunidades	4	4	4	4	4
Total	44	32	41	38	25

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma.

* Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

El número de entidades en las que los órganos de Intervención 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. En el 57% de entidades en las que se ha enviado información, no se produjo ninguno de estos acuerdos o expedientes.

Con carácter general, el porcentaje de certificaciones negativas no resulta homogéneo atendiendo al tipo de entidad y al tramo de población, de forma que en los tramos de mayor población se produce en menor medida la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos.

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

Así, en el 21% de las entidades de población superior a 25.000 habitantes los órganos de Intervención remitieron certificación negativa en los tres supuestos, mientras que este porcentaje se incrementó hasta el 69% para los ayuntamientos de menos población de la cifra indicada. Los tres ayuntamientos menores de 5.000 habitantes y las cuatro mancomunidades respecto de los que se remitió la información certificaron la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos¹¹.

Los órganos de Intervención del 86% de las entidades locales, con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos. Esta situación podría verse

¹¹ A pesar de tratarse de una población reducida, los porcentajes indicados son equiparables a los resultantes a nivel nacional.

motivada por el hecho de que se refiere a una figura que no se encuentra con templada en la normativa, cuestión que se une al hecho de que la mayoría de las entidades locales, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL, ha 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.

II.1.3. Alcance y configuración del sistema de control interno

En el siguiente cuadro se muestran los resultados del alcance y configuración del control interno desarrollado por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por tipo de entidad y tramo de población:

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

Tipo entidad	Nº EELL	Nº EELL envío reparos	Fiscalización limitada previa	Otros extremos	Control financiero posterior
Ayuntamientos	45	40	25	14	9
Más de 300.000 h.	1	1	1	1	–
Entre 100.001 y 300.000 h.	1	1	–	–	1
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	1	1	1	1
Entre 50.001 y 75.000 h.	1	1	1	1	1
Entre 25.001 y 50.000 h.	10	10	8	5	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	23	23	13	6	2
Entre 1.001 y 5.000 h.	5	2	1	–	2
Menos de 1.000 h.	3	1	–	–	–
Mancomunidades	7	4	1	–	–
Total	52	44	26	14	9

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma.

En el conjunto del territorio nacional, tal y como se puso de manifiesto en el Informe que sobre esta misma materia se elaboró en relación con los ejercicios 2014 y 2015, la fiscalización limitada previa -en la que se revisa la legalidad de los aspectos básicos de cada expediente- se aplica, básicamente, por las entidades de mayor tamaño al ser las que mayor número de operaciones realizan y con el objeto de agilizar los procedimientos. Así se ha señalado también en el *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2016*.

La implantación de un sistema de fiscalización limitada previa –contemplado en el artículo 219 del TRLRHL- supone la comprobación, por parte del órgano de Intervención, de la existencia de crédito presupuestario y su adecuación, así como que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente, debiéndose extender, además, a extremos adicionales que el Pleno de la entidad determine por ser trascendentes para la gestión.

La ausencia de acuerdo del Pleno en el que se definan los extremos adicionales señalados, supone un incumplimiento del artículo 219 del TRLRHL y limita la fiscalización previa exclusivamente a los dos aspectos indicados -la comprobación de la existencia y adecuación del crédito y de la competencia del órgano-, reduciendo de forma significativa su alcance, así como su eficacia.

La fiscalización previa –ya se realice con carácter de plena o limitada- debe completarse, según regula el artículo 220 del TRLRHL, con un control financiero posterior que informe 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.

Las cuatro entidades de población superior a 50.000 habitantes de la Región de Murcia -Murcia, Cartagena, Lorca y Molina de Segura-, excepto Cartagena, habían establecido un sistema de fiscalización limitada previa, concretando los respectivos Plenos la comprobación de otros extremos de la gestión del gasto -además de que el crédito fuera adecuado y suficiente y que órgano gestor del gasto fuera, asimismo, competente-. A su vez, de estas tres entidades, dos de ellas ejercían un control financiero posterior, no desarrollándolo el Ayuntamiento de Murcia. El Ayuntamiento de Cartagena es la única entidad de este tramo poblacional que tiene establecido un sistema de fiscalización previa plena.

Sin embargo, de los 26 Ayuntamientos de población inferior a 25.000 habitantes de los que se ha dispuesto de información, el porcentaje de los que asumieron una fiscalización limitada previa fue del 54% (14 entidades), y de ellos, únicamente en seis, el Pleno había determinado la exigencia de la revisión de extremos adicionales a crédito y competencia, siendo, por tanto, más deficiente el control interno de estas entidades, sobre todo en aquellas que, a su vez, no desarrollaban un control financiero posterior, control que únicamente se llevaba a cabo en cuatro de las que establecieron fiscalización limitada previa.

Los resultados globales sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su utilización entre las entidades locales de la Región de Murcia ha sido prácticamente residual, habiéndose aplicado únicamente en el 20% de las mismas, lo que supone una deficiencia en el ejercicio del control interno de aquellas, además del incumplimiento del mencionado artículo 220 del TRLRHL.

La escasa implantación del control financiero se traduce, además, en la ausencia de comprobaciones sobre el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera y 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.

La entrada en vigor del RCI el 1 de julio de 2018 refuerza la obligación de desarrollar actuaciones de control financiero.

Ha de destacarse que no constituyen actuaciones de control financiero otras acciones 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 Presupuestaria, ya que no se encuentran comprendidas en la definición de control financiero que contiene el TRLRHL ni tampoco en el RCI.

II.1.4. Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto

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 (artículos 168.4 y 191.3 TRLRHL). 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.

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

De acuerdo con la información recibida, de las 44 entidades que remitieron los datos relativos al ejercicio 2016, ninguna de ellas señaló haber informado negativamente alguno de los actos señalados.

II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos

Las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia han aprobado, al menos, 253 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de Intervención, con un importe total que casi alcanzaba los 28 millones de euros, según la información remitida por los órganos de Intervención.

A continuación se detallan los acuerdos contrarios a reparos según diversos criterios:

Según el tipo de entidad

La distribución de los informes por acuerdos contrarios a reparos y según el tipo de entidad local se muestra en el siguiente cuadro, donde además se detalla el número e importe de los de cuantía superior a 50.000 euros, los cuales han sido objeto de análisis específico.

Cuadro 6. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Ayuntamientos	253	27.821.667,40	70	25.468.516,86
Más de 300.000 h.	11	1.021.654,13	3	875.943,87
Entre 100.001 y 300.000 h.	28	4.582.423,99	10	4.259.235,79
Entre 50.001 y 100.000 h.	-	-	-	-
Entre 25.001 y 50.000 h.	181	21.615.510,99	53	19.929.966,40
Entre 5.001 y 25.000 h.	33	602.078,29	4	403.370,80
Menos de 5.000 h.	-	-	-	-
Mancomunidades	-	-	-	-
Total	253	27.821.667,40	70	25.468.516,86

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

Los 253 reparos fueron remitidos por un total de doce ayuntamientos. Todos los acuerdos contrarios a reparos correspondieron a la propia entidad principal, excepto uno de ellos que fue aprobado por el Patronato Municipal Deportivo de San Javier. En el anexo I se relacionan las entidades cuyos órganos de Intervención han comunicado estos acuerdos, indicándose el número de los remitidos y el importe acumulado.

Según la modalidad de gasto del expediente

Los acuerdos contrarios a reparos se refirieron a las categorías de gasto que se muestran a continuación, de acuerdo con la clasificación que de los mismos realiza la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Cuadro 7. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado

Importe en euros

Modalidad de gasto	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Gastos de personal	23	127.497,24	0	0
Expedientes de contratación	149	6.106.934,93	16	4.264.168,71
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	2	8.199,74	0	0
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	30	4.705.741,06	12	4.382.552,86
Operaciones de derecho privado	1	3.389,17	0	0
Gastos derivados de otros procedimientos	6	305.629,92	2	280.053,73
Prelación de pagos	42	16.564.275,34	40	16.541.741,56
Total	253	27.821.667,40	70	25.468.516,86

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

El 59% de los acuerdos contrarios a reparos fueron relativos a expedientes de contratación, de los que el mayor porcentaje, un 65%, correspondió a contratos de servicios, el 30% a suministros y el restante 5% abarcó cuatro contratos mixtos, un contrato de obras, un contrato administrativo especial y otro contrato de gestión de servicios públicos.

A su vez, el 17% de los acuerdos contrarios a reparos se referían al incumplimiento del orden de prelación de pagos y afectaban a expedientes de muy diversa naturaleza, tales como nóminas, ayudas sociales, gastos de seguridad social e IRPF, cánones, costas judiciales, suministros, servicios y obras, principalmente. Se comunicaron un total de 42 expedientes de esta naturaleza.

Según la motivación del reparo y la fase de gasto reparada

El cuadro siguiente presenta la distribución de los acuerdos contrarios a reparos comunicados atendiendo a la motivación del artículo 216 del TRLRHL:

Cuadro 8. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL

Importe en euros

Causa del reparo	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Insuficiencia de crédito o inadecuación del presupuesto	13	773.223,49	6	629.808,58
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	164	8.322.947,74	21	6.419.797,20
Otras causas	74	18.725.496,17	43	18.418.911,08
Varias causas de las anteriores	2	0	-	-
Total	253	27.821.667,40	70	25.468.516,86

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

La causa más común de los reparos formulados fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Concretamente en 2016 se comunicaron 164 acuerdos contrarios a reparos con esta motivación, que representaban el 65% de los expedientes y un 30% de la cuantía total; de los 164 acuerdos, 21 superaron la cuantía de 50.000 euros.

En cuanto a la ordenación de los reparos según la fase del gasto afectada, se presenta la siguiente situación:

Cuadro 9. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada

Fase de gasto reparada	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Autorización	59	2.984.284,60	6	2.327.789,98
Compromiso	6	385.928,37	1	324.362,67
Reconocimiento de la obligación	146	7.887.179,09	23	6.274.622,65
Pago	42	16.564.275,34	40	16.541.741,56
Total	253	27.821.667,40	70	25.468.516,86

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma.

El 58% de los acuerdos contrarios a reparos comunicados lo fueron en relación con el reconocimiento de la obligación, seguidos por reparos relativos a la fase de autorización (23%), la fase del pago (17%) y del compromiso del gasto (2%).

Según los órganos que aprobaron los acuerdos contrarios a los reparos formulados

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 o al Pleno en los casos en los que el reparo se basara en insuficiencia o inadecuación de crédito o a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia. La competencia de resolución de discrepancias es indelegable; no obstante, en algunos casos, fue la Junta de Gobierno Local el órgano que adoptó este tipo de acuerdos.

Atendiendo a esta clasificación, los acuerdos contrarios a reparos se adoptaron por los siguientes órganos:

Cuadro 10. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo

Órgano que resuelve	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Pleno	60	3.172.853,16	9	2.531.950,10
Presidente	149	18.921.399,58	46	17.784.736,52
Junta de Gobierno	44	5.727.414,66	15	5.151.830,24
Total	253	27.821.667,40	70	25.468.516,86

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma.

El Presidente de la entidad local fue el órgano que mayoritariamente aprobó los acuerdos contrarios a reparos, tanto por importe, el 68%, como por número de expedientes, que alcanzó el 59%; los acuerdos adoptados por el Pleno de la entidad representaron el 24% de los acuerdos y 11% del importe. La Junta de Gobierno aprobó el 17% de los acuerdos y el 21% del importe; la aprobación de las discrepancias por Junta de Gobierno Local supone una vulneración del artículo 217 del TRLRHL, en tanto atribuye esta competencia al Presidente de la entidad local o al Pleno, según los casos, y la califica de indelegable. Los acuerdos aprobados por la JGL correspondieron a los Ayuntamientos de Cartagena (28 acuerdos) y San Javier (dieciséis acuerdos).

II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa

El número e importe de los expedientes con omisión de fiscalización previa comunicados por los órganos de Intervención de las entidades locales de La Región de Murcia en 2016 se elevaron a dieciséis expedientes y 2,6 millones de euros.

El número de expedientes con omisión de fiscalización previa es significativamente menor que el de los acuerdos contrarios a reparos, lo que se explica –tal y como se pone de manifiesto en el epígrafe II.2.16- porque la mayoría de expedientes, ya fueran remitidos como acuerdos contrarios a reparos o con ausencia de fiscalización previa, han sido referentes a gastos de contratación administrativa tramitados a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, y el órgano de Intervención ha considerado, en la mayoría de estos supuestos, como reparo el informe que acompañaba a los reconocimientos extrajudiciales de crédito.

La distribución de los informes recibidos sobre expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa según el tipo de entidad es la siguiente:

Cuadro 11. Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Importe en euros			
	Totalidad de expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Ayuntamientos	16	2.635.648,26	4	2.533.654,88
Más de 50.000 h.	-	-	-	-
Entre 25.001 y 50.000 h.	13	338.563,02	1	236.569,64
Entre 5.001 y 25.000 h.	3	2.297.085,24	3	2.297.085,24
Menos de 5.000 h.	-	-	-	-
Mancomunidades	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

Los dieciséis expedientes con omisión de fiscalización previa están referidos a tres Ayuntamientos –Águilas, Los Alcázares y Yecla- correspondiendo en todos los casos a la entidad principal y no a sus entidades dependientes. En el anexo II se detallan las entidades y los importes acumulados de los expedientes comunicados.

Por lo que se refiere a la **modalidad de gasto**, en tanto cada expediente tramitado con omisión de fiscalización previa puede recoger más de una operación de gasto, en la información que los órganos de Intervención deben remitir a este Tribunal, se solicita que se indique el tipo de gasto al que se refiere cada una de las operaciones.

Ha resultado que los dieciséis expedientes con omisión de fiscalización previa están integrados por 78 operaciones de gasto, todas ellas relativas a la contratación pública, en su mayoría contratos de suministros (41%) y de servicios (36%).

Como se ha señalado en el subapartado I.4, relativo al marco legal y régimen jurídico de la fiscalización, hasta la entrada en vigor del RCI, no estaban regulado los órganos que debían resolver los expedientes con omisión de fiscalización previa. A partir de la publicación del mencionado Reglamento, se otorga esta competencia al Presidente de la entidad o al Pleno si se trata de gastos de su competencia, pudiéndole corresponder también a la Junta de Gobierno Local en los casos de municipios de gran población. La distribución que se produjo en la Región de Murcia en el ejercicio 2016 fue la siguiente:

Cuadro 12. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve

Órgano gestor	Importe en euros			
	Totalidad de expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Pleno	5	2.555.361,71	4	2.533.654,88
Junta de Gobierno	5	59.644,26	-	-
Concejalía	6	20.642,29	-	-
Total	16	2.635.648,26	4	2.533.654,88

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

Los órganos que en 2016 resolvieron los expedientes de omisión de fiscalización lo hicieron en proporciones prácticamente iguales. Tanto el Pleno como la Junta de Gobierno de las distintas entidades locales resolvieron respectivamente un 31,25% de los expedientes, mientras que las distintas Concejalías aprobaron el 37,5%.

Los cinco acuerdos adoptados por los Plenos de las distintas entidades, alcanzaron, sin embargo, el 97% del importe total, superando cuatro de ellos 50.000 euros, por lo que fueron incluidos en la muestra seleccionada. Estos acuerdos correspondieron a los Ayuntamientos de Águilas, que adoptó un acuerdo por un importe de 236.569,64 euros y de Los Alcázares, que tramitó tres acuerdos por un importe conjunto de 2.297.085,24 euros.

II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos

Los responsables de los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia comunicaron once anomalías de ingresos en 2016, por una cuantía global de 6.514.837,34 euros. Tres de las anomalías superaron de forma individualizada el importe de 50.000 euros, según se detalla en el siguiente cuadro, que clasifica el conjunto de las anomalías atendiendo a la naturaleza de los ingresos a los que se refieren.

Cuadro 13. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso

Tipo de ingreso	Importe en euros			
	Anomalías		Expedientes mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Impuestos locales	4	2.105.920,04	2	2.100.000,00
Tasas	5	1.761,64	0	-
Otros	2	4.407.155,66	1	4.392.670,66
Total	11	6.514.837,34	3	6.492.670,66

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

En el anexo III se detallan las entidades y los importes acumulados de los expedientes comunicados. Uno de los expedientes, remitido por el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mazarrón clasificado como *Otros*, y que se refiere a derechos pendientes de cobro ya prescritos, supone el 68% de las anomalías de ingresos de las que se ha informado, siendo el resto de expedientes comunicados de un importe significativamente menor.

A su vez, y por lo que se refiere a la fase presupuestaria en la que se han detectado las anomalías, resultó que nueve de las once comunicadas, es decir, el 82%, lo fueron en la fase de reconocimiento del derecho, mientras que el 18% restante lo fueron en la fase de recaudación.

II.2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS EXPEDIENTES DE IMPORTE SUPERIOR A 50.000 EUROS DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

En este subapartado se detallan los resultados del análisis del contenido de los acuerdos contrarios a los reparos formulados por los órganos de Intervención, de los expedientes con omisión de fiscalización previa y de las anomalías de ingresos que han sido objeto de un tratamiento individualizado. En el cuadro siguiente se muestra la representatividad de los expedientes analizados respecto de la totalidad de los mismos:

Cuadro 14. Representatividad de la muestra de expedientes

	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Muestra seleccionada			
			Expedientes		Representatividad	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €	% Nº	% Importe
Acuerdos contrarios a reparos	253	27.821.667,40	71	25.468.516,86	28,06	91,54
Expedientes con omisión de fiscalización previa	16	2.635.648,26	4	2.533.654,88	25,00	96,13
Anomalías de ingresos	11	6.514.837,34	3	6.492.670,66	27,27	99,66

Se han examinado todos los acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros, lo que ha supuesto analizar un total de 71¹² expedientes que representan el 28% del total de los acuerdos y el 92% de su importe global.

De los 71 **acuerdos contrarios a reparos** examinados, dieciséis fueron relativos a expedientes de contratación, de los que trece correspondieron a contratos de servicios (cinco comunicados por el órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Javier, dos del Ayuntamiento de Murcia, cinco del Ayuntamiento de Torre-Pacheco y uno del Ayuntamiento de Jumilla), y los otros tres a contratos de suministros (dos del Ayuntamiento de Torre-Pacheco y uno del Ayuntamiento de Murcia).

Otros 40 se referían al incumplimiento del orden de prelación de pagos en relación con el abono de gastos de personal, todos ellos comunicados por el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Totana. También han sido objeto de análisis doce expedientes relativos a "*determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos*", diez de ellos tramitados por el Ayuntamiento de Cartagena y los otros dos por el Ayuntamiento de Fortuna. Igualmente han formado parte de la muestra sendos expedientes remitidos por los Ayuntamientos de Mula y de San Pedro del Pinatar que se encuadraron dentro de la categoría de "*gastos derivados de otros procedimientos*" y que se refirieron, respectivamente, a un expediente de modificación de créditos y

¹² Además de los 70 expedientes que según consta en la Plataforma eran de importe superior a 50.000 euros, se ha analizado un acuerdo contrario a reparo tramitado por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia del que se informó sin facilitar su cuantía y que resultó ser superior a dicho importe.

a un reconocimiento extrajudicial. Además, ha sido examinado un expediente de gastos de personal remitido por el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Alhama de Murcia. La exposición individualizada de cada uno de los expedientes se ha incluido en el epígrafe correspondiente a las respectivas entidades locales.

Por lo que se refiere a los **expedientes con omisión de fiscalización previa**, se han examinado los cuatro de importe superior a 50.000 euros. Estos expedientes corresponden a los Ayuntamientos de Águilas (un expediente) y Los Alcázares (tres).

Y por último, han sido objeto de análisis tres **anomalías de ingresos**, la correspondiente al Ayuntamiento de Mazarrón y otras dos relativas a posibles disminuciones de ingresos tributarios en los Ayuntamientos de Beniel y Lorca.

También se incluyen, dando así cumplimiento al objetivo cuatro de la fiscalización, los resultados obtenidos en relación con las áreas en las que se ha detectado 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, así como diferencias en la tramitación por los órganos de las entidades locales de los acuerdos contrarios a reparos o de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

II.2.1. AYUNTAMIENTO DE ÁGUILAS

Sistema de control interno

Águilas tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 34.706 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 27.405.310,96 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. Así consta en la RPT, aprobada por el Pleno de la entidad el 27 de abril de 2015; sin embargo, a 31 de diciembre de 2016, el puesto no estaba ocupado de forma definitiva, sino que el FHN que realizaba las funciones había sido nombrado mediante nombramiento provisional, forma de cobertura que continuaba a junio de 2018, fecha de corte de los trabajos.

Además del FHN, el órgano de Intervención tenía otros cuatro puestos adscritos: un técnico A1 y tres auxiliares administrativos.

La entidad tiene implantado un sistema de fiscalización previa plena, que comprueba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

Asimismo, el órgano de Intervención realizó, en el ejercicio 2016, actuaciones de control financiero posterior en relación con algunos de los servicios de la entidad local.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Águilas remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 17 de julio de 2017, una vez finalizado el plazo del 30 de abril establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

No obstante, la información remitida se refirió exclusivamente a la entidad principal, no informando de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías

de ingresos de su entidad dependiente, el Organismo Autónomo Patronato Deportivo Municipal.

Se remitió certificación negativa en relación con acuerdos contrarios a reparos así como en relación con anomalías de ingresos, informando de un expediente tramitado con omisión de fiscalización previa.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El expediente remitido corresponde a un reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 236.569,64 euros conformado por 181 facturas de diverso contenido, agrupadas en 41 operaciones de gasto: reparaciones de calles en el casco urbano, pequeños ajardinamientos, contratación de auxiliares de servicios, azafatas y servicio de vigilancia en diversas instalaciones, entre otras. La mayoría de las facturas fueron emitidas en el ejercicio 2015, sin embargo algunas de ellas datan de los años 2012, 2013 y 2014.

En el informe de Intervención se puso de manifiesto la falta de tramitación de los correspondientes contratos que debieran haber dado cobertura a dichos gastos. Si bien la mayoría de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superan los importes establecidos para dicha contratación en el TRLCSP (50.000 euros en el caso del contrato de obras y 18.000 euros en el resto), se ha vulnerado el artículo 28 de dicho texto legal, que sanciona el carácter formal de la contratación, así como el 111, que exige la formación de un expediente también para la contratación menor y la aprobación del gasto de forma previa a la prestación. Además, su celebración hubiera requerido, de acuerdo con las Bases de Ejecución de Presupuestos de la entidad, que el órgano responsable del gasto tramitara la correspondiente propuesta de retención de crédito validada por Intervención. Esta actuación habría evitado la falta de consignación presupuestaria en el ejercicio en el que se devengó el gasto.

El Ayuntamiento realiza gastos por encima del crédito presupuestado en cada ejercicio y, mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, estos se aplican al presupuesto de ejercicios posteriores, poniendo de manifiesto una insuficiencia sistemática de los créditos presupuestarios para financiar los gastos del ejercicio corriente. Esta circunstancia resulta contraria a los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, así como al artículo 32 del TRLCSP, que determinan la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios, sin perjuicio de que, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

Esta práctica está también tipificada como infracción muy grave en el artículo 28.c) de la LTAIPBG. En el artículo 30 se concretan las sanciones correspondientes, señalándose que su aplicación se regirá por el principio de proporcionalidad y según los criterios señalados en el propio artículo, entre los que se incluye el perjuicio causado. No consta que se hayan iniciado acciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

II.2.2. AYUNTAMIENTO DE ALHAMA DE MURCIA

Sistema de control interno

Alhama de Murcia tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 21.308 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento fue de 20.606.421,33 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, tal y como el RPPFHN establece para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

El Pleno de la entidad había aprobado la RPT vigente a la finalización del periodo fiscalizado el 31 de mayo de 2016, en ella, el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. La forma de cobertura del puesto a 31 de diciembre de 2016 era a través de concurso, sin embargo, a partir de octubre de 2017 y tras el traslado del Interventor que ocupaba la plaza en ese momento, el puesto se cubrió de forma interina, en tanto había quedado vacante la plaza ofertada en concurso ordinario.

En la RPT, además del puesto de interventor, constan adscritos a la Intervención otros seis puestos, tres de administrativo y tres de auxiliar, ninguno de personal técnico. Estaban ocupados, tanto a la finalización del ejercicio 2016 como en junio de 2018 –fecha de corte de los trabajos de fiscalización- un puesto de administrativo y los tres de auxiliar.

El sistema de control interno implantado era un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Alhama de Murcia remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 18 abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En la información remitida se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa, así como de anomalías de ingresos. Se informó, además, de 26 acuerdos contrarios a reparos, catorce de ellos sin cuantificar.

Acuerdos contrarios a reparos

Se requirió a la entidad información adicional sobre la cuantía de los expedientes anteriores, resultando que uno de ellos superaba los 50.000 euros, que ha sido objeto de análisis.

Cuadro 15. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Alhama de Murcia

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	3	24.751,96	11,54	15,60
Gastos de personal	21	125.666,50	80,77	79,23
Subvenciones y ayudas públicas	2	8.199,74	7,69	5,17
Total general	26	158.618,20	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

o *Abono de nóminas en relación con la prestación de servicios sociales*

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alhama de Murcia, a través de un Decreto de fecha 28 de septiembre de 2016, acordó levantar el reparo formulado por la Intervención del Ayuntamiento al pago de la nómina de trabajadores del Centro de servicios sociales correspondiente al mes de septiembre.

El órgano de Intervención había elaborado el mismo 28 de septiembre un informe con reparos en relación con el abono de dicha nómina. En el informe se aludía a que la competencia para la prestación de servicios sociales en el Ayuntamiento de Alhama de Murcia sería una competencia distinta de las propias y de las delegadas, por lo que, en virtud del artículo 7.4 de la LRBRL, tras su modificación por la LRSAL, solamente se podría ejercer previo informe de la Administración con atribución de la tutela financiera –en este caso, el MHFP a través de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local- en el que se acreditara que no se ponía en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, y además, el órgano competente por razón de materia –la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia- debía acreditar la inexistencia de duplicidades.

El Ayuntamiento había solicitado ambos informes, resultando favorable el correspondiente a la ausencia de duplicidades, en tanto se señalaba que, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de marzo de 2016, la competencia de asistencia social es propia de las entidades locales, si bien, el emitido por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, relativo a la sostenibilidad financiera, resultó desfavorable.

No obstante, el órgano de Intervención ha comunicado a este Tribunal que posteriormente al levantamiento del reparo, el 3 de abril de 2017, la citada Secretaría General emitió un nuevo informe, esta vez favorable, respecto de la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal en relación con la prestación del servicio.

II.2.3. AYUNTAMIENTO DE BENIEL

Sistema de control interno

Beniel tenía, a 31 de diciembre de 2016, una población de 11.114 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas de su presupuesto ascendió, en dicho ejercicio, a 6.252.034,45 euros.

La Intervención de la entidad era de clase 2ª, según establece el RPPFHN para las entidades con población entre 5.000 y 20.000 habitantes, y consecuentemente el puesto de intervención estaba reservado en la RPT de la entidad a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención– Tesorería, categoría de entrada. Además del puesto reservado a FHN, el órgano de Intervención cuenta con un auxiliar administrativo para el desempeño de sus funciones.

No obstante, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en la fecha de corte de los trabajos de fiscalización –junio de 2018- el puesto de interventor estaba vacante, desarrollándose las funciones mediante acumulación de las mismas en el FHN que ocupaba la correspondiente plaza en el Ayuntamiento de Lorca, previa obtención de esta última a través de concurso.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, incumpliendo el artículo 220 del TRLRHL y sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera¹³.

Además, en el Ayuntamiento de Beniel, el órgano de Intervención realizaba, junto con las funciones propias, otras relativas a la gestión económica y presupuestaria, lo que implica una disminución de la autonomía¹⁴ propia de dicho órgano al participar en decisiones de gestión.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Beniel remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 31 de mayo de 2017, finalizado¹⁵ el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

Se certificó la inexistencia de acuerdos aprobados en contra de reparos del órgano de Intervención así como de expedientes tramitados con omisión de fiscalización. Dicho órgano informó, además, de una anomalía en la gestión de los ingresos cuantificada en 300.000 euros en relación con posibles disminuciones de ingresos tributarios.

Anomalías de ingresos

El 14 de diciembre de 2016 el órgano de Intervención emitió un informe en el que puso de manifiesto su desacuerdo con la propuesta de aprobación de varias mociones presentadas por los grupos políticos del Ayuntamiento que podrían suponer una disminución de los ingresos tributarios municipales (en concreto, disminución del tipo de gravamen del IBI urbano, eliminación de la tasa de apertura de establecimientos y congelación de la subida anual de los valores catastrales), ya que podrían implicar el incumplimiento del plan de ajuste que el propio Pleno del Ayuntamiento había aprobado el 12 de junio de 2014, en aplicación de la Resolución de 13 de mayo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

¹³ El Ayuntamiento en alegaciones indica que se han realizado todos los informes financieros exigidos en el artículo 4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo –alusión que, en todo caso, habría que entender referida al art. 4 del RJFHN, que era la norma vigente durante el periodo fiscalizado-; no obstante, la normativa señalada tiene carácter genérico en relación con la fiscalización y el control interno, y en ningún caso entra en contradicción con la realización del control financiero al que se refiere expresamente el artículo 220 del TRLRHL.

¹⁴ El Ayuntamiento manifiesta en alegaciones que ello no supone una disminución de la autonomía, sin embargo este Tribunal considera que la asunción de la dirección económica y presupuestaria de la entidad conlleva la toma de decisiones que, a su vez, son sometidas a la fiscalización del órgano de Intervención.

¹⁵ El Ayuntamiento alega que del artículo 15.7 del RCI se deduce que el plazo para la remisión de la información que establece el artículo 218 del TRLRHL finaliza el 15 de octubre, en tanto es la fecha en la que, como máximo, debe ser rendida la cuenta general del ejercicio al que se refiera dicha información. Además, el Ayuntamiento señala que en dicho artículo del RCI se establece que la información se remitirá al Tribunal de Cuentas una vez elevado al Pleno un informe resumen comprensivo de todas las resoluciones contrarias a los reparos efectuados y de las principales anomalías de ingresos, lo cual, según el artículo 37 del RCI, se debe realizar con ocasión de la aprobación de la cuenta general.

No obstante, este Tribunal considera que de la lectura conjunta de los preceptos señalados y considerando que el conocimiento del informe resumen por parte del Pleno ha de enmarcarse en el proceso de aprobación de la cuenta general, que formalmente se inicia tal y como señala el artículo 212 del TRLRHL con la rendición de los estados y cuentas de la entidad local por su presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan, se deduce que tanto la presentación al Pleno del informe resumen señalado como, por ende, la remisión al Tribunal de Cuentas de la información que nos ocupa, ha de tener lugar dentro del primer cuatrimestre del año siguiente al que se refiera. La interpretación señalada resulta acorde con el plazo establecido en la Instrucción que sobre la materia ha aprobado el Pleno del Tribunal de Cuentas mediante Acuerdo de 30 de junio de 2015, donde se establece que tal información ha de enviarse al Tribunal de Cuentas, antes del 30 de abril del ejercicio siguiente al que se refiera.

El Pleno de la Corporación procedió a la aprobación de las mociones en el último trimestre de 2016, si bien, demoró un año y medio la modificación de las correspondientes ordenanzas fiscales para la efectiva aplicación de las medidas propuestas, lo que se llevó a cabo el 5 de abril de 2018.

II.2.4. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA

Sistema de control interno

Cartagena tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 214.759 habitantes, y, según la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio, el volumen de obligaciones reconocidas netas ascendió a 216.800.626,37 euros.

Cartagena tiene la consideración de municipio de gran población según lo dispuesto en la Ley 5/2005, de 20 de junio, para la aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, a la ciudad de Cartagena, por lo que será de aplicación el Título X de la LRBRL. El Ayuntamiento había solicitado a la Asamblea Legislativa de la Región de Murcia, previo acuerdo plenario adoptado el 19 de abril de 2005, ser reconocido como municipio de gran población por ubicar la Asamblea citada y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas y culturales especiales.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, por lo que el puesto de intervención estaba reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención–Tesorería, categoría superior, así constaba en la RPT aprobada por el Pleno el 27 de abril de 2015. La cobertura del puesto a 31 de diciembre de 2016 era mediante nombramiento provisional que se había efectuado en el propio ejercicio 2016, continuando esta forma de provisión no definitiva, al menos hasta junio de 2018.

El resto de puestos adscritos al órgano de Intervención y cubiertos a 31 de diciembre de 2016 eran tres técnicos A1, un técnico A2 y dos auxiliares administrativos, con cobertura de todos ellos. En junio de 2018 la dotación de personal resultó mayor en número de efectivos, si bien, de menor cualificación, en tanto se había sustituido un puesto de técnico A1 por dos auxiliares administrativos.

El sistema de fiscalización previa implantado era de fiscalización 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.

Asimismo, el órgano de Intervención realizó actuaciones de control financiero posterior en relación con algunos de los servicios de la entidad local.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cartagena remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 26 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se remitió certificación negativa en relación con expedientes con omisión de fiscalización previa y con anomalías de ingresos, informando además de la existencia de 28 acuerdos contrarios a reparos.

La información se refirió exclusivamente a la entidad principal, no informando de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías de ingresos de sus entidades dependientes: los Consorcios Cartagena Puerto de Culturas y La Manga y los Organismos Autónomos Agencia Desarrollo Local y Empleo, Gestión Recaudatoria, Instituto

Municipal Servicios Zona la Manga del Mar Menor, Patronato Municipal Carmen Conde-Antonio Oliver y Rifa Benéfica Casa del Niño.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 28 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 4.582.423,99 euros y fueron todos ellos relativos a expedientes de contratación.

Diez de los 28 acuerdos contrarios a reparos tenían un importe superior a 50.000 euros, habiendo sido objeto de análisis. Todos ellos fueron relativos al reconocimiento de obligaciones derivadas de la prestación de servicios y suministros sin cobertura contractual.

Las actuaciones que se llevaron a cabo en la entidad local respecto de cada uno de los diez servicios y suministros fueron las mismas en todos los casos.

Una vez extinguido el contrato correspondiente¹⁶, la Junta de Gobierno Local, previa propuesta del Concejal Delegado del Área correspondiente o del Alcalde, acordaba la continuidad de la prestación del servicio. En algunos casos, el acuerdo referido se realizó con una demora de más de cuatro meses desde la fecha de finalización del contrato afectado, produciéndose de facto una prórroga tácita, actuación contraria a lo dispuesto en el artículo 23, 28 y 109 del TRLCSP, que sancionan el carácter formal de la contratación, exigen la formación de un expediente, así como que las prórrogas sean acordadas expresamente por el órgano de contratación antes de la finalización del contrato.

Los acuerdos de la JGL, que suponían una adjudicación directa a las empresas que hasta ese momento estaban prestando el correspondiente servicio, se acompañaban de informes emitidos por el órgano de Intervención y por la Asesoría Jurídica municipal en los que se condicionaba el acuerdo de continuidad en la prestación del servicio o suministro al tiempo imprescindible para la celebración de un nuevo contrato. No obstante, tal y como se observa en el cuadro 15, el tiempo de prestación sin contrato en vigor superó de media los dos años y medio; además, en todos los casos¹⁷, la tramitación del nuevo expediente de contratación se inició cuando los contratos anteriores ya estaban finalizados, llegando a alcanzar este periodo más de cuatro años.

Durante el ejercicio 2016, y en algunos casos también en ejercicios anteriores, el órgano de Intervención reparó las facturas generadas por las prestaciones de los servicios y suministros así acordadas, señalando la omisión de trámites esenciales del procedimiento. En los informes emitidos, Intervención aludía, de forma reiterada, a la posible responsabilidad de quienes hubieran dado lugar a la situación de la prestación de servicios sin contrato, al no llevar a cabo la iniciación de los correspondientes procedimientos de licitación en tiempo y forma.

Los reparos eran levantados a través de nuevos acuerdos de la JGL en los que se señalaba la necesidad del servicio y se daba continuación a la prestación que se venía realizando, si bien, en algunos de ellos, se determinaba la necesidad de licitar un nuevo contrato. La resolución de la discrepancia por la JGL es contraria a lo dispuesto en el artículo 217, que otorga esta competencia al Presidente de la entidad –o al Pleno cuando se trate de insuficiencia o inadecuación del crédito o se trate de gastos de su competencia- y la califica de indelegable.

¹⁶ Únicamente en relación con el servicio relativo a la retirada de vehículos de la vía pública, el acuerdo de la continuidad de la prestación se hizo nueve días antes de la finalización del contrato.

¹⁷ En el contrato para la gestión del centro de estancias diurnas El Algar el inicio del expediente tuvo lugar el mismo día de finalización del contrato anterior (11 de enero de 2016), si bien el pliego de prescripciones técnicas se redactó 10 meses después y, a su vez, la licitación se anunció dos meses y medio más tarde.

En los acuerdos de la JGL, ya fueran los iniciales o los que implicaban el levantamiento del reparo, se acordaba asimismo, en el caso de que no estuviera previsto en el presupuesto en vigor, la dotación de crédito para atender las facturas derivadas de las obligaciones que se generaran.

El montante total de facturas sin cobertura contractual ascendió a 40.025.217,61 euros, de las cuales fue reparado el 36%, 14.360.473,67 euros.

En el siguiente cuadro se muestran las prestaciones afectadas, con indicación de la fecha en la que finalizó el contrato anterior y la fecha en la que, en su caso, entró en vigor el nuevo contrato adjudicado, así como el importe facturado sin cobertura jurídica.

Cuadro 16. Servicios y suministros sin cobertura contractual. Ayuntamiento de Cartagena

Importe en euros

Servicios y suministros afectados	Fecha finalización del contrato anterior	Fecha acuerdo inicio nuevo expte contratación	Periodo desde finalización de contrato hasta acuerdo inicio	Fecha inicio nuevo contrato	Periodo sin contrato (1)	Importe facturas sin contrato
Mantenimiento de parques y jardines en Cartagena	02/01/2013	06/02/2017	4 años y un mes	No iniciado	5 años y seis meses	20.451.965,90
Gestión Centro de estancias diurnas El Algar	31/05/2016	11/01/2016	(2)	01/08/2017	1 año y dos meses	158.431,20
Gestión mantenimiento básico jardines reservado a centros especiales de empleo	27/09/2014	16/04/2018	3 años y siete meses	No iniciado	3 años y nueve meses	419.010,78
Canon mensual mantenimiento alumbrado público	01/08/2013	04/12/2015	2 años y cuatro meses	01/03/2018	4 años y seis meses	2.388.441,89
Suministro energía eléctrica baja tensión	16/05/2016	10/07/2017	1 año y dos meses	No iniciado	2 años y un mes	5.534.977,08
Servicio de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles	01/04/2015	28/04/2017	2 años y un mes	No iniciado	3 años y tres meses	1.136.085,37
Arrendamiento de 50 impresoras/equipos multifunción	06/11/2015	21/09/2016	10 meses	06/11/2017	2 años	236.564,96
Canon servicio de retirada de vehículos de las vías públicas	01/05/2016	03/10/2016	5 meses	No iniciado	2 años y dos meses	1.632.748,08
Limpieza de edificios (consultorios médicos)	01/07/2015	05/07/2017	2 años	No iniciado	3 años	596.036,32
Servicio limpieza centros escolares público educación infantil y primaria	22/06/2016	07/12/2016	5 meses	No iniciado	2 años	7.470.956,03
TOTAL SERVICIOS :	10					40.025.217,61

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las entidades

- (1) En los casos en los que no se había formalizado un nuevo contrato en la fecha de corte tomada en la fiscalización – 30 de junio de 2018- el cálculo del periodo del contrato se ha realizado tomando como referencia dicha fecha.
- (2) Si bien en enero de 2016 se ordenó el inicio del expediente de contratación, la licitación no fue publicada hasta febrero de 2017.

La adjudicación directa y sin la formación del correspondiente expediente de contratación, que de forma recurrente se ha producido en el Ayuntamiento de Cartagena en relación con la prestación de servicios y suministros, supone un incumplimiento reiterado de la normativa contractual y origina, según se establece en el artículo 32 del TRLCSP en relación con el artículo 62 de la entonces vigente LRJAP -cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-, la nulidad de

las actuaciones, sin perjuicio de que, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado, lo que, en sí mismo no subsana los vicios del acto ni depura las responsabilidades a que hubiera lugar.

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC¹⁸, señalando asimismo que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

La actuación señalada, además de los incumplimientos normativos señalados, puso de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios, en tanto se producía una demora significativa entre la finalización de un contrato y el inicio de la tramitación del siguiente.

En la fecha de realización de los trabajos¹⁹, siete de las diez prestaciones analizadas continuaban desarrollándose sin contrato en vigor, a pesar de que los contratos que en principio deberían darles cobertura habían finalizado en años anteriores, tres de ellos en 2016, dos en 2015, uno en 2014 y otro en el ejercicio 2013.

Además, se ha comprobado que, según consta en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Cartagena, el 22% de los servicios cuyos contratos se habían adjudicado a través de procedimientos abiertos de licitación desde el año 2012, con periodo de vigencia finalizado con anterioridad a 2016, continuaron prestándose durante dicho ejercicio sin cobertura contractual.

II.2.5. AYUNTAMIENTO DE FORTUNA

Sistema de control interno

Fortuna tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 9.960 habitantes, y en la liquidación del presupuesto de gastos de dicho ejercicio las obligaciones reconocidas netas ascendieron a 8.216.500,54 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, a pesar de que por número de habitantes le hubiera correspondido ser de clase 2ª. La modificación en la clasificación se produjo en 1997 a través de Resolución de la Dirección Local de la Región de Murcia, previa solicitud de la entidad, según el procedimiento previsto en el artículo 7 del RPPFHN.

La forma de cobertura del puesto –reservado, en virtud de la modificación anteriormente señalada, a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior- es, tanto a 31 de diciembre de 2016, como en la fecha de realización de los trabajos (junio de 2018), provisional.

El Ayuntamiento carece de RPT aprobada por el Pleno, incumpliendo la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal. No obstante, la entidad ha informado de que el órgano de Intervención no contaba con ningún otro puesto adscrito distinto del reservado a FHN, lo que es inconsistente con la clasificación de la intervención, en el sentido de que las intervenciones de clase 1ª conllevan una mayor carga de trabajo, y la modificación en su categoría debe estar justificada.

¹⁸ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁹ Julio de 2018

Esta entidad tiene implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por su trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, en contra de lo dispuesto en el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Fortuna remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 30 de agosto de 2017, por tanto, una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

Se informó de la existencia de dos acuerdos contrarios a reparos, cuyo importe conjunto ascendió a 123.317,07 euros y, además, de cuatro anomalías de ingresos por importe de 899,44 euros. Se remitió certificación negativa en relación con expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

Acuerdos contrarios a reparos

Ambos acuerdos contrarios a reparos tuvieron un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis. Los resultados obtenidos se exponen de forma conjunta dada la similitud de ambos expedientes.

○ *Reconocimientos extrajudiciales de crédito de facturas de ejercicios anteriores*

El Pleno del Ayuntamiento de Fortuna, en sesiones de 31 de marzo y de 31 de mayo de 2016, acordó la aprobación de sendos reconocimientos extrajudiciales de créditos.

El primer expediente era relativo a gastos de servicios y suministros -energía eléctrica, alumbrado de fiestas, servicios a universidades, desratización, entre otros- realizados en el ejercicio 2014 por cuantía de 60.682,63 euros; y el segundo agrupaba ocho facturas correspondientes al ejercicio 2015 por un importe conjunto de 62.634,44 euros y relativas a obras menores, servicios y suministros.

El órgano de Intervención había reparado en fechas de 17 de marzo y de 10 de mayo de 2016 los citados expedientes. El reparo se fundamentaba en la insuficiencia de crédito adecuado en el presupuesto corriente para atender gastos devengados en ejercicios anteriores, aludiendo a los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, que establecen la nulidad de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que determinen el compromiso de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos y sancionan el principio de anualidad presupuestaria, poniéndose de manifiesto, por tanto, una incorrecta gestión del presupuesto de la entidad.

Si bien la mayoría de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superan los importes establecidos para dicha contratación en el TRLCSP (50.000 euros en el caso del contrato de obras y 18.000 euros en el resto), se ha vulnerado el artículo 28 dicho texto legal, que sanciona el carácter formal de la contratación; así como el 111, que exige la formación de un expediente también para la contratación menor y la aprobación del gasto de forma previa a la prestación, lo que de haberse realizado y haber conllevado, además, la correspondiente retención del crédito, hubiera evitado que no se contara con la necesaria consignación presupuestaria para la

imputación de las facturas al presupuesto en el que se generan. Esta práctica no está expresamente recogida en las Bases de Ejecución del Presupuesto, lo que hubiera procurado una correcta tramitación de este tipo de gastos.

El primer expediente recogía, además, dos facturas derivadas del suministro de energía eléctrica a dependencias municipales por importe de 14.264,70 euros, sin que se dispusiera de contrato en vigor para su prestación, habiéndose continuado la prestación mediante una prórroga tácita del mismo que no estaba aprobada por el órgano de contratación, en contra de lo previsto en los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP. Se debería haber acudido a procedimientos de contratación promoviendo concurrencia en tanto se trata de una prestación continuada en el tiempo, lo que además pudiera haber permitido la obtención de precios más competitivos.

La realización de gastos por encima del crédito presupuestado resulta contraria a los artículos 173.1 y 176.1 del TRLRHL, así como al artículo 32 del TRLCSP, que determinan la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios. A su vez, el artículo 28.c) de la LTAIPBG tipifica esta práctica como infracción muy grave, señalándose en el artículo 30 las sanciones aplicables, las cuales se rigen por el principio de proporcionalidad y según los criterios señalados en el propio artículo, entre los que se incluye el perjuicio causado. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

La utilización del artículo 60.2 del RD 500/90 habilita, mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación de gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

Asimismo, dicho expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito incluye otras cuatro facturas derivadas de la aportación municipal de 2014 y 2015 a los gastos de transporte de la Universidad de Murcia en virtud de convenio de colaboración suscrito entre el Ayuntamiento de Fortuna y la empresa que prestaba el servicio de transporte. En el informe de Intervención se señaló que la competencia sobre la que se había suscrito el convenio es una competencia distinta de las propias y de las delegadas, por lo que, en virtud del artículo 7.4 de la LRBRL, tras su modificación por la LRSAL, solamente se podría ejercer previo informe de la Administración que tuviera atribuida la tutela financiera –en este caso, el MHFP a través de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local- en el que se acreditara que no se ponía en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y, además, el órgano competente por razón de materia –la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia- debía acreditar la inexistencia de duplicidades, no habiéndose realizado los trámites señalados por el Ayuntamiento de Fortuna.

II.2.6. AYUNTAMIENTO DE JUMILLA

Sistema de control interno

Jumilla tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 25.362 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas en el presupuesto de dicho ejercicio ascendieron a 17.583.950,05 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, estando el puesto de interventor reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. A 31 de diciembre de 2016 la forma de cobertura del puesto era mediante nombramiento provisional, y desde junio de 2018 a través de nombramiento accidental.

El Ayuntamiento carece de RPT aprobada por el Pleno, incumpliendo la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal. El Defensor del Pueblo había recomendado, ya en noviembre de 2014, al Ayuntamiento de Jumilla “*Agilizar los trabajos y adoptar las medidas e instrumentos necesarios para que, a la mayor brevedad posible, el Pleno de esa Corporación Local finalice la elaboración de la relación de puestos de trabajo del personal municipal, para su definitiva aprobación por el Pleno y aplicación de la misma*”.

Además, el órgano de Intervención tenía adscritos otros cuatro puestos: un puesto de técnico de administración general A1 –sin cubrir a la finalización de 2016, si bien se cubrió con anterioridad a junio de 2018–, dos puestos de administrativo y otro de auxiliar, los tres cubiertos en ambas fechas.

La Corporación tiene implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno por su trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según exige el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Jumilla remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 3 de abril de 2017, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas. Se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos y, además, se informó de 52 acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 52 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 637.201,55 euros, con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Jumilla

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Gastos de personal	2	1.830,14	3,85	0,29
Contrato de servicios	37	521.200,00	71,15	81,80
Contrato de suministros	13	114.171,41	25,00	17,92
Total general	52	637.201,55	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

Uno de los 52 acuerdos tiene un importe superior a 50.000 euros, formando parte de la muestra analizada.

o *Servicio de limpieza y jardinería de diversas zonas ajardinadas de Jumilla*

El Pleno del Ayuntamiento de Jumilla, en sesión de 24 de mayo de 2016, acordó la aprobación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos por un importe de 80.552,03 euros. El expediente era relativo a cuatro facturas derivadas de la prestación del servicio de limpieza y jardinería en diversas zonas del municipio durante los meses de enero, febrero, marzo y los diez primeros días de abril de 2016 que no contaron con la correspondiente cobertura contractual, puesto que el contrato por el que se había venido prestando el servicio había finalizado el 30 de septiembre del año anterior.

El órgano de Intervención había emitido el 12 de mayo de 2016 nota de reparo respecto del citado expediente. En él se puso de manifiesto, además de la falta de contrato vigente que amparara dichas facturas (el nuevo contrato se inició el 11 de abril de 2016), la ausencia de fiscalización de las fases contables A y D del procedimiento presupuestario de gastos en relación con las mencionadas facturas, lo que no podía quedar amparado en el artículo 219 de la TRLRHL, en lo que se refiere al no sometimiento a intervención previa de los gastos de tracto sucesivo siempre y cuando se hubiera intervenido el contrato del que deriven, puesto que no obraba ningún contrato en vigor. En este sentido, las Bases de Ejecución de Presupuestos especifican que únicamente se podrán acumular las fases ADO en los casos de prestaciones continuadas en el tiempo cuando su abono fuera consecuencia de un contrato debidamente aprobado.

De la documentación remitida por el órgano de Intervención, se desprende, además, que el Pleno de la entidad ya había aprobado un reconocimiento extrajudicial de créditos para el reconocimiento de las obligaciones correspondientes al mismo contrato para los meses de octubre y noviembre de 2015 por un importe de 48.331,22 euros en sesión de 25 de enero de 2016, y que un mes más tarde, el 29 de febrero, acordó la aprobación de otro reconocimiento extrajudicial, esta vez para posibilitar la imputación presupuestaria de la factura correspondiente al mes de diciembre de 2015 (24.165,61 euros).

Por lo tanto, la prestación de este servicio se efectuó sin cobertura contractual por un periodo de seis meses -entre el 30 de septiembre de 2015, fecha en la que finalizó el contrato, hasta la fecha de inicio del siguiente, 11 de abril de 2016- incumpliendo lo previsto en los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP, que determinan la exigencia de la formación de un expediente y se prohíben expresamente las prórrogas tácitas. La ausencia de contrato que ampare estas facturas da como consecuencia la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSP por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC -cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-.

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC²⁰, señalando, asimismo que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta la realización de acciones para la depuración de las posibles responsabilidades.

La utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos para imputar gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor, si bien evita el enriquecimiento injusto de la Administración -las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado-, no convalida los actos nulos, en tanto, en ningún caso, subsana *per se* las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad ni depura las responsabilidades a que hubiera lugar.

²⁰ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta práctica, además de los incumplimientos normativos señalados, pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación, en tanto no fue hasta el 24 de octubre de 2015 –un mes después de la finalización del contrato anterior- cuando se anunció la licitación del siguiente.

En el ejercicio 2015, según se indicó en el *Informe de Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados 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 Ayuntamiento de Jumilla también utilizó la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos para reconocer obligaciones por un importe de 139.620 euros correspondientes a facturas del servicio de limpieza de las dependencias municipales, prestado una vez extinguido el contrato correspondiente.

II.2.7. AYUNTAMIENTO DE LORCA

Sistema de control interno

Lorca tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 91.730 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas ascendió, en dicho ejercicio, a 77.217.559,34 euros.

Lorca tiene la consideración de municipio de gran población según lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 14 de diciembre, por la que se aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población, siendo como consecuencia de aplicación el Título X de la LRBRL. El Ayuntamiento había solicitado a la Asamblea Legislativa de la Región de Murcia, previo acuerdo plenario adoptado el 23 de julio de 2007, ser reconocido como municipio de gran población por superar los 75.000 habitantes y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas y culturales especiales.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, estando el puesto de interventor reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior, constando así en la RPT aprobada por el Pleno el 29 de abril de 2016. La cobertura del puesto era por concurso, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en la fecha de corte de los trabajos –junio de 2018-.

Además, el órgano de Intervención estaba provisto de otros doce puestos, que se concretaban en dos técnicos A1, un técnico A2, cinco administrativos y cuatro auxiliares, de los cuales no estaba cubierto uno de los dos puestos de técnico A1, ni en 2016 ni en junio de 2018.

La entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL. Asimismo, se realizaron actuaciones de control financiero posterior en relación con algunos de los servicios de la entidad local.

Además, en el Ayuntamiento de Lorca el órgano de Intervención asumía la función de contabilidad²¹, contraviniendo, en tanto tiene la consideración de municipio de gran población, el artículo 133 de la LRBRL que, en su apartado b), dispone, para los municipios así calificados, la necesaria “separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera”.

²¹ El Ayuntamiento informa en el trámite de alegaciones que en la fecha de remisión del Anteproyecto –diciembre de 2018- se estaba ultimando el proceso de separación de las funciones de contabilidad e intervención para su efectividad en el ejercicio 2019.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Lorca remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 24 de mayo de 2017, una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En la información remitida se certificó la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos y de expedientes tramitados con omisión de fiscalización, informándose, asimismo, de una anomalía de ingresos por importe de 1.800.000 euros.

La información se refirió exclusivamente a la entidad principal, no informando de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías de ingresos del su Organismo Autónomo Semana Nacional del Ganado Porcino.

Anomalías de ingresos

El expediente comunicado en relación con las principales anomalías de ingresos acontecidas en el ejercicio 2016 era relativo a posibles disminuciones de ingresos tributarios.

El órgano de Intervención emitió informe el 14 de junio de 2016 respecto de la solicitud que previamente había realizado el Ayuntamiento de Lorca a la Dirección General del Catastro para la aplicación en el año 2017 de los coeficientes de actualización de los valores catastrales que anualmente se aprueban con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El órgano de Intervención señaló que dicha aplicación comprometería seriamente la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento y, además, que se habían omitido trámites esenciales en el expediente al no haber incorporado informe del Director de la Agencia Tributaria municipal –preceptivo según se determina en el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Lorca- ni informe de fiscalización previa por el órgano de Intervención, exigible para todo acto que pueda tener repercusión financiera o patrimonial.

Recabada información adicional, el órgano de Intervención comunicó a este Tribunal que, en cumplimiento del art. 218 del TRLRHL, en fecha 11 de octubre de 2016, elevó informe al Pleno dando traslado del reparo formulado y comunicando la ausencia de Resolución de Alcaldía que resolviera la discrepancia; se informaba asimismo de que el 1 de octubre ya se había publicado en el BOE la Orden Ministerial en la que figuraba Lorca entre los municipios afectados por la reducción de las bases imponibles del IBI. En sesión plenaria, el Ayuntamiento consideró que no procedía llevar a cabo ninguna actuación de revisión sobre el procedimiento tramitado en tanto el Ministerio ya había aprobado la propuesta presentada.

II.2.8. AYUNTAMIENTO DE LOS ALCÁZARES

Sistema de control interno

Los Alcázares tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 15.289 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas en su presupuesto ascendió, en dicho ejercicio, a 22.772.588,95 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 2ª, acorde con la población del municipio. El puesto de interventor constaba reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada en la RPT que aprobó el Pleno el 6 de febrero de 2004. La cobertura del mismo, a 31 de diciembre de 2016, se había efectuado mediante nombramiento provisional, si bien en junio de 2018 se ha producido un nombramiento accidental para la cobertura del puesto.

Además, el órgano de Intervención estaba provisto de cinco puestos de auxiliar administrativo, los cuales estaban dotados tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018.

La entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, 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.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Los Alcázares remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2016, el 3 de agosto de 2017, una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

La información remitida consistió en certificar la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos, así como en informar de tres expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y de una anomalía de ingresos por importe de 14.485 euros.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La cuantía agregada de los tres expedientes con omisión de fiscalización ascendió a 2.297.085,24 euros, todos ellos tenían un importe superior a 50.000 euros y han sido objeto de análisis, dos fueron relativos al suministro de energía eléctrica y el tercero agrupaba diversos tipos de gastos.

o *Suministro de energía eléctrica*

En sesiones de 13 de enero y de 29 de febrero de 2016 el Pleno del Ayuntamiento de Los Alcázares aprobó dos reconocimientos extrajudiciales de crédito relativos a facturas de suministro eléctrico generadas en los ejercicios 2014 y 2015 por un importe conjunto de 398.302,40 euros.

En relación con las correspondientes propuestas, se formularon informes de Intervención en los que se señalaba que las facturas que conformaban dichos expedientes ya habían sido reparadas por haberse generado la obligación en ausencia de consignación presupuestaria.

La prestación analizada, además, se había realizado sin cobertura contractual, no teniendo cabida la contratación menor por superar los límites temporales y cuantitativos previstos en los artículos 23 y 138 del TRLCSP. Se dio continuidad a la prestación mediante una prórroga tácita del contrato anterior, en contra de lo previsto en los artículos 28 y 109 del TRLCSP, que establecen la necesidad de formalizar la contratación pública y prohíben expresamente las prórrogas tácitas.

La ausencia de contrato da lugar a la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSP por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC–.

Además, la realización de gastos por encima del crédito presupuestado resulta contraria a los artículos 173.1 y 176.1 del TRLRHL, así como al artículo 32 del TRLCSP, que determinan la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios. A su vez, el artículo 28.c) de la LTAIPBG tipifica esta práctica como infracción muy grave, señalándose en el artículo 30 las sanciones aplicables, las cuales se rigen por el

principio de proporcionalidad y según los criterios señalados en el propio artículo, entre los que se incluye el perjuicio causado.

El órgano de Intervención señaló la falta de adecuada tramitación presupuestaria de estos gastos, en tanto se acumularon las fases presupuestarias ADO, lo que, en virtud de las Bases de Ejecución de Presupuesto de la entidad, únicamente era posible -en relación con la actividad contractual- para contratos menores de una sola factura.

o *Facturas derivadas de diversos gastos de servicios y suministros*

El Pleno del Ayuntamiento aprobó el tercer reconocimiento extrajudicial de crédito el 25 de abril de 2016 por importe de 1.898.782,84 euros. Agrupaba facturas de 2014, 2015 y, en menor medida, de 2016, correspondientes a diversos servicios como suministro de agua, adquisición de mobiliario, servicios de asesoría medioambiental, gestión de residuos, etc.

En el informe de Intervención se puso de manifiesto que los gastos a reconocer extrajudicialmente se habían contraído sin consignación presupuestaria y con omisión de trámites esenciales.

Se trataba de gastos realizados al margen del procedimiento contractual establecido, superando, además, el importe acumulado de las facturas correspondientes a una misma prestación los límites de cuantía previstos en el artículo 138 para la contratación menor, y teniendo la mayor parte de ellos una duración superior al año, máxima prevista en el TRLCSP para esta figura contractual. Su tramitación ha dado lugar a los mismos incumplimientos de la normativa presupuestaria y contractual señalados en los dos expedientes anteriores.

Esta práctica recurrente pone de manifiesto, además de la vulneración normativa, una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros en el Ayuntamiento de Los Alcázares, en tanto no se realiza una previsión adecuada de la finalización de los contratos en vigor para proceder a tramitar el expediente que debiera dar continuidad a la prestación del servicio o suministro. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

Se ha producido una utilización habitual del reconocimiento extrajudicial de créditos para imputar gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos, prevista en el art. 60.2 del RD 500/90, no produce la convalidación de los actos nulos puesto que, en ningún caso, subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad ni las responsabilidades a que hubiera lugar. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC²², señalando asimismo que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.

No consta que se hayan iniciado acciones tendentes a depurar las posibles responsabilidades derivadas de los incumplimientos señalados de la LTAIPBG y de la normativa contractual.

²² Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

II.2.9. AYUNTAMIENTO DE MAZARRÓN

Sistema de control interno

Mazarrón tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 30.704 habitantes, ascendiendo sus obligaciones reconocidas netas en el presupuesto de dicho ejercicio a 25.161.272,59 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, figurando el puesto de interventor reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior en la RPT que aprobó el Pleno el 27 de septiembre de 2016.

La cobertura del puesto de Interventor era, a 31 de diciembre de 2016, mediante nombramiento accidental, las funciones las llevaba a cabo un técnico A1, el cual ha desarrollado estas funciones, al menos, hasta junio de 2018. El 4 de noviembre de 2015 se habían publicado las bases para cubrir la plaza de forma interina; sin embargo, a pesar de haberse presentado quince candidatos, la plaza quedó vacante, no habiéndose convocado los correspondientes concursos ordinarios.

Además, el órgano de Intervención estaba provisto de cuatro puestos de administrativo, los cuales estaban cubiertos tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018.

La configuración del sistema de fiscalización en el ejercicio fiscalizado era limitada previa de requisitos básicos, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

Asimismo, el órgano de Intervención realizó actuaciones de control financiero posterior en relación con algunos de los servicios de la entidad local.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mazarrón remitió la información prevista en el artículo 218.3 TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En la información remitida se certificó la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos y de expedientes tramitados con omisión de fiscalización, informando de una anomalía de ingresos por importe de 4.392.671 euros.

No obstante, la información se refirió exclusivamente a la entidad principal, no informando de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías de ingresos de sus entidades dependientes, los Organismos Autónomos Agencia Desarrollo Local, Educación, Juventud y Empleo y Universidad Popular.

Anomalías de ingresos

o *Gestión de derechos pendientes de cobro*

El expediente comunicado en relación con las principales anomalías de ingresos acontecidas en el ejercicio 2016 era relativo a la gestión de los derechos pendientes de cobro.

El órgano de Intervención, en informe emitido en fecha 27 de abril de 2017, observó una serie de deficiencias producidas en el ejercicio 2016 en el área de recaudación de derechos; se indicaba que la gestión de la recaudación en vía ejecutiva era prácticamente inexistente, sin que se practicaran apenas embargos o trabas de bienes y derechos ni derivaciones de responsabilidad

subsidiaria a los administradores de personas jurídicas deudoras, así como tampoco embargo de los salarios de empleados municipales con deudas en fase ejecutiva con el Ayuntamiento.

Señalaba, a su vez, que no existía un procedimiento para dar de baja derechos por prescripción o insolvencia, de tal manera que los derechos pendientes de cobro no prescritos podían prescribir en breve si se seguían los mismos patrones de actuación que en ejercicios anteriores. Adicionalmente se informaba de la ausencia de un procedimiento de comunicación de datos a las autoridades tributarias de otras Administraciones Públicas.

Solicitada información adicional, se recibió informe del Jefe del Servicio de Recaudación en el que cuantificaba, a 31 de diciembre de 2016, la deuda prescrita en casi 1.892.000 euros, previa depuración de las cuantías pendientes a través de diversas actuaciones tales como propuestas de bajas, actos de la asistencia técnica a la Gestión Tributaria o actos de inspección. Se señalaba asimismo que se estaban realizando otras acciones tales como grabación de actos administrativos pendientes que interrumpen la prescripción o la depuración de deudores concursales para mejorar la situación.

Las situaciones descritas, recurrentes en el Ayuntamiento de Mazarrón²³, ponen de manifiesto una deficiente gestión de los ingresos de la entidad, tanto por la falta de depuración de saldos prescritos como por el elevado importe de derechos pendientes de cobro que derivan en prescripción, con las consecuencias negativas que produce tanto en la tesorería como en la estabilidad y sostenibilidad financiera de la entidad.

II.2.10. AYUNTAMIENTO DE MULA

Sistema de control interno

Mula tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 16.689 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas en el presupuesto del Ayuntamiento en dicho ejercicio resultó de 13.467.479,34 euros.

La Intervención de la entidad era de clase 2ª, figurando el puesto de interventor reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada, en la RPT que aprobó el Pleno el 22 de diciembre de 2015.

Las funciones de interventor las estaba desempeñando, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018, el Secretario de la entidad, sin que mediara forma concreta de provisión del puesto.

Además, el órgano de Intervención estaba dotado de un puesto de administrativo y otro de auxiliar administrativo, que estaban cubiertos tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018.

Esta entidad tiene implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito y a la competencia del órgano gestor del gasto.

Esta configuración del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos debería haberse complementado en los términos establecidos en el artículo 219.2 del TRLRHL, que establece que

²³ El órgano de Intervención había puesto de manifiesto en informe de 4 de octubre de 2016 (relativo a la gestión de ingresos en 2015) que el importe total en derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2015 de ejercicios cerrados ascendía a 35.386.384 euros de principal, sin que pudiera contrastar esta información con la cuenta de recaudación puesto que esta no se había rendido, además de aludir al elevado importe de estos derechos y a la falta de un plan de actuación sobre los mismos.

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.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, 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.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mula remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, informando de un acuerdo contrario al reparo formulado cuya cuantía ascendió a 139.039,48 euros.

○ *Imputación a presupuesto de facturas de ejercicios anteriores*

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Mula, con fecha de 21 de noviembre de 2016, emitió reparo en la fase de reconocimiento de la obligación en relación con 161 facturas correspondientes al ejercicio 2015.

El documento presentado para su fiscalización previa fue un expediente de modificación presupuestaria mediante transferencia de crédito por la que se daba cobertura financiera a la imputación al presupuesto del ejercicio 2016 de gastos generados en el año anterior.

El informe de Intervención indicaba que en el ejercicio 2015 no se habían reconocido las correspondientes obligaciones como consecuencia del retraso en su presentación así como por no constar, en algunas de ellas, la conformidad con la prestación recibida. No obstante el artículo 176.2.b) exceptúa del principio de anualidad la imputación a presupuesto de las obligaciones derivadas de compromisos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores. La demora en el reconocimiento de estos gastos pone de manifiesto una deficiencia en relación con la gestión de algunas de las facturas presentadas en el Ayuntamiento²⁴.

El Pleno del Ayuntamiento de Mula aprobó en sesión de fecha 30 de noviembre de 2016 la transferencia de créditos necesaria para dotar las partidas afectadas.

²⁴ El Ayuntamiento, en escrito remitido una vez finalizado el trámite de alegaciones, ha manifestado que el motivo fundamental de que se imputaran las facturas al ejercicio 2016 fue su presentación con retraso por parte de los proveedores correspondientes; si bien, y en tanto se trata de numerosas facturas derivadas, la mayoría de ellas, del servicio de suministro eléctrico y telefonía de los meses de abril a diciembre, se considera que no está justificada su imputación a ejercicio diferente al que se generaron.

II.2.11. AYUNTAMIENTO DE MURCIA

Sistema de control interno

Murcia tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 441.003 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del Presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 379.984.650,96 euros.

Murcia cumple dos de los requisitos que otorgan la consideración de municipio de gran población -su población es superior a 250.000 habitantes y es capital de la Región de Murcia- según establece el artículo 121 de la LRBRL, tras la modificación introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

La Intervención de la entidad era de clase 1ª, debiendo constar el puesto de interventor reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. Sin embargo, contraviniendo lo dispuesto en el art. 74 del EBEP y 90.2 de la LRBRL, el Pleno del Ayuntamiento de Murcia no había aprobado RPT vigente en el periodo fiscalizado, a pesar de ser el instrumento técnico donde se realiza la ordenación del personal y que permite, a su vez, definir las plantillas y determinar las ofertas públicas de empleo.

La cobertura del puesto de interventor era, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018, definitiva, habiéndose realizado mediante libre designación, previsión contemplada por la normativa para los municipios sujetos al régimen de organización de gran población, además de para las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

El órgano de Intervención contaba además con los siguientes puestos adscritos: dos técnicos de la Administración General A1, un técnico de la Administración General A2, cuatro administrativos y ocho auxiliares administrativos, todos ellos cubiertos en 2016 y 2018.

El Ayuntamiento tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, incumpliendo el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Murcia remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL correspondiente al ejercicio 2016, el 26 de abril de 2017, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos y se informó, asimismo, de once acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención.

No obstante, la información remitida se refirió exclusivamente a la entidad principal, no informando de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías de ingresos de su entidad dependiente, el Organismo Autónomo Museo Ramón Gaya.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los once acuerdos contrarios a reparos ascendió a 1.021.654,13 euros, con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Murcia

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Arrendamientos	1	3.389,17	9,09	0,33
Contrato de servicios	8	733.814,80	72,73	71,83
Contrato de suministros	2	284.450,16	18,18	27,84
Total general	11	1.021.654,13	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

Tres de los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Murcia en 2016 han sido analizados por tener un importe superior a 50.000 euros, todos ellos relativos a gastos de contratación generados sin cobertura jurídica.

o *Servicio de mantenimiento, recaudación, control de accesos y limpieza de instalaciones deportivas municipales*

El 19 de octubre de 2016 el Alcalde-Presidente acordó levantar el reparo de Intervención a la autorización, disposición y reconocimiento de facturas de los servicios mencionados por importe de 309.196,53 euros.

En relación con la propuesta de reconocimiento de obligaciones, en el informe de Intervención se puso de manifiesto la ausencia de contrato en las fechas a las que las facturas se referían: el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 6 de abril de 2016, en tanto los contratos que amparaban dichos servicios habían finalizado el 31 de diciembre de 2015, y no fue hasta abril de 2016 cuando se formalizaron los contratos sustitutivos de los anteriores.

La adjudicación de los nuevos contratos se produjo el 29 de diciembre de 2015, sin la antelación suficiente para su entrada en vigor el 1 de enero de 2016, máxime cuando se trataba de contratos de regulación armonizada. La Concejalía correspondiente había dispuesto el 30 de diciembre de 2015 la continuidad en la prestación de los servicios necesarios para mantener la apertura y uso de las instalaciones, suponiendo tal actuación la extensión de un contrato que ya había llegado a la duración máxima prevista en el mismo, por lo que tal prórroga no tenía cabida, al margen de que no se hubiera tramitado de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa contractual.

o *Suministro de combustible de automoción para los vehículos municipales*

El 12 de abril de 2016 el Alcalde-Presidente procedió a levantar el reparo de Intervención a la autorización, disposición y reconocimiento de facturas de suministro de combustible por importe de 242.384,67 euros.

En el informe de Intervención se había puesto de manifiesto la ausencia de contrato en vigor en relación con el servicio afectado respecto de facturas que abarcaban el periodo comprendido entre enero y agosto de 2015, en tanto el contrato en cuestión había finalizado el 20 de octubre de 2014.

El nuevo contrato no se adjudicó hasta el 15 de julio del año siguiente, habiéndose formalizado en agosto de 2015 con la misma empresa, único proveedor que acudió a la licitación.

A su vez, las facturas correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2014, cuyo importe ascendió a 92.518,95 euros, se remitieron al Ayuntamiento en 2015, lo que dio lugar a que se imputaran al presupuesto de dicho ejercicio a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado por la JGL el 4 de marzo de 2015. Estas facturas no fueron objeto de reparo ni se informó a este Tribunal, en relación con el ejercicio 2015, de expedientes con omisión de fiscalización previa.

o *Mantenimiento de los servicios de actividades socio-sanitarias en los centros municipales de estancias diurnas de Barriomar-La Purísima, Beniaján y Cabezo de Torres*

Se trata de un servicio que, a tenor del marco competencial establecido en la LRBRL, en su redacción dada por la LRSAL, su titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, por lo que, para que pudiera prestarse por el Ayuntamiento de Murcia se requería acuerdo de delegación expreso en los términos recogidos en el artículo 27 y concordantes de la propia norma, que debería ir acompañado de la financiación correspondiente.

El 15 de octubre de 2010 se había firmado un convenio entre la Comunidad y el Ayuntamiento con vigencia hasta la finalización de 2015 para la prestación de dicho servicio; con base en el mismo, se formalizaron tres contratos cuyo periodo de validez finalizaba también el 31 de diciembre de 2015, en relación con cada uno de los tres centros municipales en los que se realizaría la prestación.

En fecha cercana a la finalización de los contratos, el 11 de diciembre de 2015, el Ayuntamiento había iniciado un procedimiento abierto y de urgencia para renovar la contratación del servicio, que derivó en la formalización de nuevos contratos el 30 de abril de 2016.

En relación con dicha actuación, el 29 de diciembre de 2015, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Murcia había formulado reparo señalando las siguientes incidencias:

- Que en el expediente únicamente obraba el borrador del nuevo convenio, sin que este se hubiera llegado a aprobar; además, no incorporaba memoria o estudio detallado de naturaleza económica que determinara el coste real y efectivo para el Ayuntamiento derivado de la prestación del servicio, de forma que se pudiera comprobar su total cobertura por la Administración titular de su competencia.
- Que en tanto los contratos previos finalizaban dos días después y no preveían prórroga, el expediente suponía una adjudicación directa a favor de las empresas que venían prestando el servicio.
- Que los gastos que en su caso se pudieran derivar de los expedientes reparados debían en todo caso imputarse al ejercicio 2016, no procediendo, al margen de lo señalado anteriormente, su autorización y disposición con cargo al presupuesto de 2015.

Posteriormente, una vez recibidas en el Ayuntamiento las facturas relativas al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de abril de 2016, cuyo importe ascendió a 324.362,67 euros, el Alcalde-Presidente de la Corporación aprobó Decreto por el que se levantó el reparo anteriormente mencionado y se acordó la autorización, disposición, reconocimiento y pago de las facturas.

En los tres expedientes anteriores la prestación de los servicios y suministros se produjo durante los periodos indicados sin la necesaria cobertura contractual, incumpliendo lo previsto en los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP, pudiendo incurrir, como consecuencia, en causa de nulidad, según preveía el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC- en tanto el servicio se realizó prescindiendo del procedimiento legalmente

establecido, todo ello sin perjuicio de la generación de la obligación *ex lege* de abono del servicio hecho en aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración.

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC²⁵, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a las exigencias de las responsabilidades que se hubieran podido derivar.

Este hecho, en el caso del Ayuntamiento de Murcia, viene motivado por una demora en el inicio del expediente para la adjudicación de los nuevos contratos, lo que implica una debilidad en la gestión contractual, en tanto no se realiza una previsión adecuada de la finalización de los contratos en vigor para proceder a tramitar el expediente que debiera dar continuidad a la prestación del servicio o suministro.

II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SAN JAVIER

Sistema de control interno

San Javier tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 31.782 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas en el Presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 39.340.623,51 euros.

A pesar de la población del municipio, la Intervención está clasificada como de clase 2ª, por lo que la reserva del puesto de FHN se realiza para funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada, en vez de categoría superior, sin que la entidad haya dado justificación del cambio de clasificación. El puesto estaba cubierto a través de concurso a 31 de diciembre de 2016; sin embargo, desde marzo de 2018 –fecha en la que el interventor obtuvo plaza de forma provisional en el Ayuntamiento de Cartagena- se cubrió de forma accidental.

Además, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con tres administrativos y seis auxiliares administrativos, dotación que se incrementó en un auxiliar más a la fecha de corte de los trabajos –junio de 2018-.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

²⁵ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Javier remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En la información remitida se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, y se informó de 23 acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 23 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 1.244.422,31 euros con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro. Uno de los reparos, cuya cuantía ascendió a 40.863,89 euros, se produjo en el organismo autónomo Patronato Deportivo Municipal.

Cuadro 19. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de San Javier

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	21	1.231.917,38	91,30	98,99
Contrato de obras	1	11.700,70	4,35	0,94
Otros	1	824,23	4,35	0,07
Total general	23	1.244.422,31	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

Cinco de los acuerdos remitidos tenían un importe superior a 50.000 euros, habiendo sido objeto de revisión.

o *Prestación de servicios sin cobertura jurídica*

Los cinco expedientes se refieren a la misma casuística: la imputación al presupuesto de 2016 de facturas generadas en el propio ejercicio como consecuencia de la prestación de servicios para los que había finalizado el contrato que les daba cobertura jurídica, y respecto de los cuales se había producido una prórroga tácita y no acordada por el órgano de contratación, en contra de lo establecido en el artículo 23 del TRLCSP.

El órgano de Intervención reparó cada una de las facturas por omisión de trámites esenciales. No obraban en los expedientes las correspondientes Resoluciones de la Presidencia-Alcaldía de la Corporación resolviendo la discrepancia, tal y como establece el artículo 217 del TRLRHL, que califica esta facultad como no delegable. En su lugar, constaban informes de Alcaldía en los que argumentaba la necesidad de continuar con la prestación de los servicios así como Acuerdos de la Junta de Gobierno Local aprobando las facturas.

En el cuadro siguiente se detalla, para cada uno de los cinco servicios en los que se produjo la irregularidad señalada, el importe de las facturas que se generaron sin contrato, aquellas que fueron reparadas en el ejercicio 2016, la fecha en la que finalizó el contrato que daba cobertura al servicio y la situación en la que se encontraba la adjudicación de los nuevos contratos en julio de 2018, de los que únicamente el relativo al servicio de mantenimiento de espacios públicos, semáforos, iluminación navideña y conservación de nuevas instalaciones había sido adjudicado en

la fecha indicada. El hecho, además, de no haber licitado los contratos con concurrencia pública ha privado a la Administración de la posible obtención de precios competitivos.

Cuadro 20. Servicios y suministros sin cobertura contractual. Ayuntamiento de San Javier

Importe en euros

Denominación del contrato	Fecha finalización del contrato anterior	Fecha formalización nuevo contrato	Periodo sin contrato (1)	Importe facturas sin contrato	Importe facturas reparadas en 2016
Gestión de la escuela preescolar de San Javier	24/02/2016	Pendiente de iniciar expediente	2 años y cuatro meses	242.967,20	52.064,40
Servicio de conserjería y limpieza de diversos centros de servicios sociales	01/08/2015	En tramitación	2 años y once meses	535.367,70	152.624,00
Servicio de mantenimiento del alumbrado público de los espacios públicos, de los semáforos, de la iluminación navideña y conservación de nuevas instalaciones	07/08/2013	18 de abril de 2018	4 años y ocho meses	2.307.276,16	497.804,82
Gestión del servicio público del Centro de Atención a la infancia de Santiago de la Ribera	27/11/2015	Pendiente de iniciar expediente	2 años y siete meses	180.833,23	58.333,30
Servicio de mantenimiento de diversos jardines municipales	21/09/2015	En tramitación	2 años y nueve meses	369.277,59	123.092,52
TOTAL SERVICIOS: 5				3.635.721,88	883.919,04

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las entidades

(1) En los casos en los que no se había formalizado un nuevo contrato en la fecha de corte tomada en la fiscalización -30 de junio de 2018- el cálculo del periodo del contrato se ha realizado tomando como referencia dicha fecha.

En los cinco expedientes la prestación del servicio se produjo durante los periodos indicados sin la necesaria cobertura contractual, incumpliendo lo previsto en los artículos 28 y 109 del TRLCSP, pudiendo incurrir, como consecuencia, en causa de nulidad, según preveía el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC- en tanto el servicio se realizó prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, todo ello sin perjuicio de la generación de la obligación *ex lege* de abono del servicio hecho en aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración.

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC²⁶, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta la realización de actuaciones en orden a depurar las posibles responsabilidades.

La situación descrita ha resultado, además, recurrente en el Ayuntamiento de San Javier, habiéndose ya puesto de manifiesto respecto de la prestación en 2014 de los servicios de asesoramiento jurídico, asistencia en la gestión tributaria y recaudatoria, mantenimiento del puente de El Estacio, mantenimiento del colector general e instalaciones de bombeo de agua de La Manga del Mar Menor y servicio de recogida de residuos sólidos; y en relación, asimismo, con la

²⁶ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

prestación en 2015 de los servicios de asesoramiento jurídico, mantenimiento del colector general e instalaciones de bombero de agua de La Manga del Mar Menor, mantenimiento de espacios públicos y servicio de vigilancia de instalaciones deportivas, tal y como se indicó en 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*, aprobado por el Pleno de esta Institución el 21 de diciembre de 2017.

Todo ello evidencia una debilidad en el sistema de gestión en relación con la contratación de servicios en el Ayuntamiento de San Javier, de forma que la incorrecta previsión por parte de los órganos gestores conlleva reiterados incumplimientos de la normativa contractual.

II.2.13. AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO DEL PINATAR

Sistema de control interno

San Pedro del Pinatar tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 24.660 habitantes y un volumen de obligaciones reconocidas netas en el Presupuesto del Ayuntamiento de 25.028.692,16 euros.

La clasificación de la Intervención es de clase 1ª, estando reservado el puesto de trabajo de interventor a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior, según se definía en la RPT aprobada por el Pleno de la entidad el 30 de diciembre de 2002.

A 31 de diciembre de 2016 la cobertura del puesto era mediante nombramiento accidental, el cual se había realizado sobre el funcionario que ocupaba el puesto de Técnico de Administración Tributaria y Financiera, y aunque se ofertó en los concursos unitarios celebrados en los ejercicios siguientes, en la fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización, junio de 2018, el puesto seguía cubierto de forma accidental, no habiendo realizado la Corporación la correspondiente convocatoria de concursos ordinarios.

Además, también estaban adscritos al órgano de Intervención tres puestos de administrativo y dos auxiliares; sin embargo, los tres primeros estaban vacantes, tanto en diciembre de 2016 como en junio de 2018.

La configuración del sistema de fiscalización en el ejercicio fiscalizado era limitada previa de requisitos básicos, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, incumpliendo el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Además, en el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, el órgano de Intervención realizaba, además de las funciones propias, otras relativas a la gestión presupuestaria. En concreto estas funciones se extendían a la elaboración del presupuesto, su seguimiento trimestral y redacción de los informes correspondientes para el pleno y el Ministerio, así como la elaboración de la liquidación del presupuesto.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar remitió la información prevista en el artículo 218.3 TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 30 de agosto de 2017, una vez vencido el plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que se concreta en el 30 de abril del año siguiente al que se refiere la información.

No obstante, la información remitida se refirió exclusivamente a la entidad principal, no informando de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías de ingresos de su entidad dependiente, el Organismo Autónomo Patronato de la Universidad Popular de San Pedro del Pinatar. En relación con el Ayuntamiento, se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, e informaba de un acuerdo adoptado en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención.

Acuerdos contrarios a reparos

El acuerdo contrario a reparo sobre el que se ha informado tuvo un importe de 141.014,15 euros, y ha formado parte de la muestra de expedientes analizados.

o Imputación a presupuesto de facturas de ejercicios anteriores

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 7 de abril de 2016, aprobó un reconocimiento extrajudicial de créditos para reconocer y aplicar al presupuesto 67 facturas expedidas como consecuencia de la prestación de servicios y suministros de diversa naturaleza a lo largo del ejercicio 2015, por un importe total de 141.014,25 euros.

En relación con este expediente, el órgano Interventor, en reparo de 28 de marzo de 2016, había informado de que 42 facturas de las 67 que componen el expediente, con origen en el suministro de energía eléctrica, trabajos de plantación, desratización y limpieza de aseos en playas, entre otros, no se habían imputado al presupuesto de 2015 por falta de crédito adecuado y suficiente. El importe conjunto de las 42 facturas, para las cuales se carecía de crédito en el ejercicio de procedencia, ascendió a 97.261,86 euros, presentando el siguiente detalle agrupado por tipo de prestación:

**Cuadro 21. Detalle de servicios y suministros sin consignación presupuestaria.
Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar**

Importe en euros	
Concepto del gasto	Importe
Suministro energía eléctrica	16.772,13
Plantación ficus	4.281,75
Plantación taray	2.399,10
Trabajos de poda	9.836,90
Limpieza de solares	2.299,00
Limpieza WC portátiles	18.851,80
Limpieza aseos	5.931,42
Actuación de urgencia y especial en playas	1.912,16
Horas de tractor en playas	13.878,70
Desratización y desinfección	15.034,25
Mercado semanal	363,00
Bonos transporte	5.701,26
TOTAL	97.261,47

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las entidades

Si bien la mayoría de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superan los importes establecidos para dicha contratación en el TRLCSP (50.000 euros en el caso del contrato de obras y 18.000 euros en el resto), se ha vulnerado el artículo 28 de dicho texto legal, que sanciona el carácter formal de la contratación, así como el 111, que exige la formación de un expediente también para la contratación menor y la aprobación del gasto de forma previa a la prestación, lo que de haberse realizado y haber conllevado, además, la correspondiente retención del crédito, hubiera evitado que no se contara con la necesaria consignación presupuestaria para la imputación de las facturas al presupuesto en el que se generan. Esta práctica no está expresamente recogida en las Bases de Ejecución del Presupuesto, lo que hubiera procurado una correcta tramitación de este tipo de gastos.

En el caso del suministro de energía eléctrica y de la limpieza de WC portátiles, al tratarse, respectivamente, de una prestación de duración superior al año y de importe superior a 18.000 euros, debería haberse acudido a procedimientos de contratación promoviendo concurrencia, lo que en la fecha de redacción del presente Anteproyecto de Informe²⁷ no se había producido en ninguno de los dos casos, continuándose su prestación sin adecuada cobertura contractual a través de un prórroga tácita y en contra, por tanto, de lo previsto en los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP.

La práctica realizada ha supuesto una vulneración de los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, que sancionan el principio de anualidad presupuestaria y señalan –al igual que el artículo 32 del TRLCSP– que serán nulos de pleno derecho los compromisos de gastos adquiridos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar. La imputación de estas obligaciones al presupuesto del ejercicio siguiente mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito no convalida en sí mismo dichos actos ni depura posibles responsabilidades, sin perjuicio de la necesidad de abonar los servicios hechos por los terceros y evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. Esta práctica está también tipificada como infracción muy grave en el artículo 28.c) de la LTAIPBG, señalándose en el 30 las

²⁷ Julio de 2018

sanciones aplicables, las cuales se regirán por el principio de proporcionalidad y según los criterios señalados en el propio artículo, entre los que se incluye el perjuicio causado. No consta el inicio de actuaciones tendentes a la depuración de posibles responsabilidades.

Respectó a las 25 facturas restantes (43.752,39 euros), el órgano de Intervención informó de que la demora en la presentación de las mismas y/o el retraso con la conformidad de prestación por parte del órgano competente imposibilitaron la aplicación de las mismas al presupuesto del ejercicio 2015.

Además de los incumplimientos normativos señalados, se ha puesto de manifiesto una debilidad en la gestión de contratos de servicios en el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, así como en relación con la gestión de facturas, puesto que, en lo que se refiere a las últimas referidas, la demora en su presentación y conformidad motivó que no pudieran aplicarse al ejercicio al que correspondían.

II.2.14. AYUNTAMIENTO DE TORRE-PACHECO

Sistema de control interno

Torre-Pacheco tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 34.630 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del Presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 31.643.679,63 euros.

La clasificación de la Intervención es de clase 1ª, estando el puesto de FHN reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El Pleno de la entidad no había aprobado RPT vigente durante el periodo fiscalizado, a pesar de ser el instrumento técnico que permite realizar la ordenación de su personal y planificar la oferta de empleo. La falta de aprobación vulnera asimismo lo dispuesto en los artículos 74 del EBEP y 90.2 de la LRBRL.

La cobertura del puesto de FHN del órgano de Intervención recaía, a 31 de diciembre de 2016, en funcionario interino, forma de provisión que se mantuvo hasta que, en mayo de 2017, obtuvo el puesto por concurso el funcionario que actualmente ocupa la plaza.

Además, el órgano de Intervención contaba, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018, con dos técnicos A2, tres administrativos y un auxiliar administrativo.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos en el ejercicio fiscalizado, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como a otros extremos adicionales determinados por el Pleno de la Entidad por trascendencia en el proceso de gestión, acorde con lo establecido en el artículo 219.2 del TRLRHL.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Torre-Pacheco remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril 2017, antes de la finalización del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En la información remitida se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, además, se informó de 64 acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención.

No se informó de posibles acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización ni anomalías de ingresos de su entidad adscrita, el Consorcio Televisión Digital Local del Mar Menor.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 64 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 3.169.591,79 euros con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 22. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Torre Pacheco

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	31	2.419.614,65	48,44	76,34
Contrato de suministros	29	725.535,14	45,31	22,89
Contrato mixto	4	24.442,00	6,25	0,77
Total	64	3.169.591,79	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma

o Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria

Dos de los expedientes analizados son relativos a este servicio, difiriendo únicamente en el periodo al que afectan las facturas reparadas, por lo que los resultados derivados de su análisis se exponen de forma conjunta.

El Pleno del Ayuntamiento de Torre-Pacheco aprobó en sesiones de 31 de marzo y de 25 de julio de 2016 sendas propuestas de la Concejalía de Hacienda y Comunicación relativas al reconocimiento de obligaciones derivadas de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria en el término municipal. La primera de las propuestas, por un importe de 780.681,21 euros, era referente a las facturas de la prestación del servicio del mes de diciembre de 2015 (para la que se reconocería un expediente extrajudicial de crédito) y enero y febrero de 2016. La segunda agrupaba las facturas de marzo a junio de 2016, cuyo importe conjunto ascendió a 1.040.908,28 euros.

Los reparos formulados por el órgano de Intervención son de fechas de 22 de marzo y de 4 de julio. En ellos se puso de manifiesto que el contrato que debiera haber dado cobertura a la prestación del servicio había finalizado en 2014, habiendo continuado la prestación mediante una prórroga tácita del mismo que no estaba aprobada por el órgano de contratación, en contra de lo previsto en los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP, que sancionan el carácter formal de la contratación pública y se prohíben las prórrogas tácitas.

La prestación de este servicio ya fue objeto de reparo por el órgano de Intervención en el ejercicio 2015 con base, asimismo, en la omisión de trámites o requisitos esenciales.

En la fecha de redacción del presente Anteproyecto de Informe²⁸, no se había adjudicado el nuevo contrato, por lo tanto, desde que en 2014 finalizara el anterior, el servicio se continuaba prestando sin cobertura jurídica.

o *Servicios de ayuda a domicilio y centro de día*

El servicio se venía prestando a través de un contrato formalizado el 12 de marzo de 2012 en el marco de un convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El informe del órgano de Intervención ponía de manifiesto que la prestación del servicio durante los meses a los que se referían las facturas reparadas se había llevado a cabo en relación con un número de usuarios superior al establecido en el contrato, sin que este hubiera sido modificado, cuestión que, según se indicaba, ya había sido señalada en otros informes emitidos con anterioridad, aunque no especificaba los efectos que se derivaban de esta variación en el número de usuarios.

Además, el contrato finalizó el 22 de marzo de 2016, por lo que las prestaciones realizadas a partir de esa fecha se llevaron a cabo sin la necesaria cobertura contractual. Se licitó un nuevo contrato para la prestación de este servicio que fue formalizado el 17 de marzo de 2017.

o *Servicios postales*

El 8 de junio de 2016 el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Torre-Pacheco acordó levantar el reparo formulado por el órgano de Intervención en relación con el reconocimiento de cuatro facturas correspondientes a la prestación del servicio de correos correspondientes a los meses de febrero a mayo por un importe conjunto de 50.715,92 euros.

El órgano de Intervención había formulado reparo en tanto no se había licitado contrato para la prestación del servicio señalado, contraviniendo por tanto los artículos 28 y 109 del TRLCSP, al ser los gastos periódicos y repetitivos y superar en su conjunto el límite máximo de los contratos menores regulado en el artículo 138 del mismo texto legal.

o *Suministro de energía eléctrica*

Respecto de este servicio han sido objeto de análisis tres reconocimientos extrajudiciales de crédito por el que se imputaban al presupuesto de 2016 facturas de 2015 por importes respectivamente de 87.288,38, 260.754,14 y 139.149,40 euros. El gasto anual por suministro eléctrico había ascendido a 1.479.054,04 euros.

El órgano de Intervención había emitido en los tres casos reparo de legalidad al reconocimiento de las facturas alegando dos cuestiones: por un lado, que se había tramitado la prestación del servicio a través de un contrato menor a pesar de que se trata de una prestación continuada en el tiempo y superar el importe establecido para la utilización de esta figura contractual; y además, señaló la inexistencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio 2015 para haber procedido a la imputación de las facturas. Se licitó un nuevo contrato para la prestación de este servicio que fue adjudicado el 1 de junio de 2018.

En los siete expedientes analizados la prestación de los servicios y suministros se produjo durante los periodos indicados sin la adecuada cobertura contractual, incumpliendo lo previsto en los artículos 28 y 109 del TRLCSP, pudiendo incurrir, como consecuencia, en causa de nulidad, según preveía el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC- en tanto las correspondientes prestaciones se realizaron prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, todo ello sin perjuicio de la generación de la obligación *ex lege* de abono del servicio hecho en aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración.

²⁸ Julio de 2018

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC²⁹, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta el inicio de actuaciones en orden a la depuración de posibles responsabilidades.

En el cuadro siguiente se muestran, para cada uno de los cinco servicios, los periodos en los cuales la prestación se venía realizando sin cobertura contractual, con detalle del lapso de tiempo transcurrido entre la finalización del contrato anterior y el inicio del nuevo expediente que debía sustituirlo. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

Cuadro 23. Servicios y suministros sin cobertura contractual. Ayuntamiento de Torre-Pacheco

Servicios y suministros afectados	Fecha finalización del contrato anterior	Fecha acuerdo inicio nuevo expte contratación	Periodo desde finalización de contrato hasta acuerdo inicio	Fecha inicio nuevo contrato	Periodo sin contrato (1)
Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria	30/10/2014	11/04/2016	1 año y cinco meses	En proceso de valoración de ofertas en junio 2018	3 años y 8 meses
Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria	30/10/2014	11/04/2016	1 año y cinco meses	En proceso de valoración de ofertas en junio 2018	3 años y 8 meses
Servicio de ayuda a domicilio y centro de día	22/03/2016	Sin datos	--	17/03/2017	1 año
Servicio de comunicaciones postales	Sin contrato	--	--	Sin contrato	--
Suministro de energía eléctrica	Sin contrato	--	--	09/05/2017	--
TOTAL SERVICIOS :	5				

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las entidades

- (1) En los casos en los que no se había formalizado un nuevo contrato en la fecha de corte tomada en la fiscalización -junio de 2018- el cálculo del periodo del contrato se ha realizado tomando como referencia dicha fecha.

II.2.15. AYUNTAMIENTO DE TOTANA

Sistema de control interno

Totana tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 30.981 habitantes, ascendiendo el volumen de obligaciones reconocidas netas del Presupuesto del Ayuntamiento a 25.963.739,04 euros.

²⁹ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Ayuntamiento carecía en 2016 de RPT aprobada por el Pleno, incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal.

La clasificación de la Intervención es de clase 1ª, por lo que el puesto de FHN debía estar reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior.

La cobertura del puesto era, a 31 de diciembre de 2016, mediante nombramiento accidental recaído sobre un auxiliar administrativo, el cual ha permanecido en el puesto, al menos, hasta junio de 2018, excepto durante un periodo de cinco meses durante los cuales lo ocupó un funcionario de habilitación nacional. El perfil funcional y capacitación de los funcionarios del grupo C, cuya tarea esencial es el desempeño de tareas administrativas de trámite y colaboración, y la titulación de acceso a los cuerpos de este subgrupo no resulta adecuado para desempeñar las funciones de la responsabilidad de las encomendadas a los funcionarios de habilitación nacional. La Corporación incluyó el puesto en los concursos unitarios celebrados durante dicho periodo pero no realizó las convocatorias correspondientes a los concursos ordinarios.

Los otros puestos de trabajo con los que contaba el órgano de Intervención, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018, eran tres administrativos y un funcionario auxiliar administrativo.

Las funciones que realizaba el órgano de Intervención no se limitaban al ejercicio de las tareas de fiscalización y control, sino que además tenía atribuida la elaboración del presupuesto de la entidad.

El Ayuntamiento 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 actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, 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.

Además, en el Ayuntamiento de Totana, el órgano de Intervención realizaba, además de las funciones propias, otras relativas a la gestión económica y presupuestaria, lo que implica una disminución de la autonomía propia de dicho órgano al participar en decisiones de gestión.

Análisis de los expedientes remitidos

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Totana remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril 2017, antes de la finalización del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

En la información remitida se certificó la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos y se informó de 42 acuerdos adoptados contrarios a reparos.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 42 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 16.564.275,34 euros, de los que 40 tenían un importe superior a 50.000 euros y han sido objeto de revisión. Todos ellos eran relativos a la prelación de pagos.

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Totana emitió reparo de legalidad en la fase de pago de cada uno de los expedientes remitidos, motivado, en todos los casos, por la alteración del orden de prelación de pagos establecido en el Plan de disposición de fondos, documento de ordenación y planificación de los gastos y de obligado cumplimiento por la entidad, en tanto tiene la consideración de Reglamento interno según se deriva del artículo 187 del TRLRHL.

El Plan fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 15 de julio de 2015 y resultaba de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Española (CE) y el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). En los expedientes reparados se proponía el pago preferente de nóminas, ayudas sociales, seguridad social, IRPF, cánones, costas judiciales, suministros, servicios y obras, principalmente, frente a cuotas ya vencidas de préstamos, algunas procedentes del ejercicio 2014.

En todos los casos, el Alcalde Presidente de la entidad emitió resolución contraria a los reparos formulados, procediendo al pago material de los gastos reparados, a pesar de ser contrarios al Plan de disposición de fondos y a la normativa señalada por el Interventor en el reparo formulado, siendo que tanto el artículo 135 de la CE como el 14 de la LOEPSF señalan que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto. Las resoluciones de Alcaldía se motivaron en lo establecido en el apartado tercero de la parte expositiva del Plan de Disposición de Fondos, invocando, básicamente, a la eficiencia máxima en la gestión de los recursos y la prestación de los servicios esenciales.

II.2.16. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA TRAMITACIÓN DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y DE LOS EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA, ASÍ COMO DE LA REMISIÓN DE LOS MISMOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

En el examen efectuado sobre los 75 expedientes objeto de análisis y cuyos resultados se han expuesto en los epígrafes anteriores, se han puesto de manifiesto una serie de diferencias en los criterios y procedimientos aplicados para la tramitación de acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa, así como en su remisión al Tribunal de Cuentas. El análisis comparativo se ha efectuado sobre los 34 expedientes relativos a la contratación administrativa, en tanto los otros 41 expedientes correspondieron, en un caso, al pago de nóminas que afectaban a la sostenibilidad financiera de la entidad, y los 40 restantes se refirieron a la prelación de pagos y fueron todos ellos tramitados por la misma entidad.

Diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación

La totalidad de las incidencias comunicadas relativas a contratación se generaron en la fase de reconocimiento de obligaciones, derivadas la mayoría de ellas de la prestación de servicios, y en menor medida, de suministros, sin cobertura contractual.

En algunas de las entidades –Ayuntamientos de Cartagena, Murcia, Torre-Pacheco y San Javier- las facturas derivadas de dichas prestaciones se imputaban al propio ejercicio en el que se generaban los gastos, previo acuerdo de levantamiento del reparo, en el cual, se había hecho constar la omisión de trámites esenciales, y en la mayoría de los casos, la necesidad de iniciar la tramitación de un nuevo contrato que sustituyera al anteriormente vigente.

En los Ayuntamientos de Águilas, Fortuna, San Pedro del Pinatar, Jumilla, Los Alcázares y Torre-Pacheco la práctica observada resultó la imputación al presupuesto en curso de gastos generados en ejercicios anteriores a través del instrumento del reconocimiento extrajudicial de crédito, observándose una utilización recurrente del mismo en un marco que no se ajustaba a su concepción como excepción al principio de anualidad presupuestaria, al margen de que, además, dichos gastos se vieron afectados por incumplimientos de la normativa contractual, tanto en lo que se refiere a la utilización de la contratación menor cuando se debería haber acudido a la

contratación con concurrencia (lo que se produjo en algunos expedientes del Ayuntamiento de Torre-Pacheco), como a la existencia de prestaciones para las cuales el contrato que debía haberles dado cobertura ya había finalizado. Además, en algunos casos, como en el Ayuntamiento de Jumilla, se incluyeron en el reconocimiento extrajudicial facturas generadas en el propio ejercicio 2016.

Diferencias en la remisión de información al Tribunal de Cuentas

A su vez, las situaciones anteriormente descritas han dado lugar a que la información remitida por los órganos de Intervención al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma no haya resultado homogénea. Así, todas las entidades que imputaron las facturas señaladas al ejercicio en curso remitieron la información como acuerdos contrarios a reparos; sin embargo, en aquellos casos en los que se imputaron a ejercicios siguientes a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, en ocasiones se han catalogado como expedientes con omisión de fiscalización previa (Ayuntamientos de Águilas y Los Alcázares) y en la mayoría de los casos, como acuerdos contrarios a reparos (Ayuntamientos de Fortuna, Torre-Pacheco, San Pedro del Pinatar, Jumilla, Cartagena y San Javier).

Este hecho viene motivado porque hasta la entrada en vigor del RCI –1 de julio de 2018- la omisión de fiscalización previa no estaba regulada en el ámbito local. El artículo 28 de la norma citada indica expresamente que el informe de intervención que acompañe a los expedientes sin fiscalización previa cuando esta fuera preceptiva no tendrá naturaleza de fiscalización.

La catalogación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito como expedientes con omisión de fiscalización previa deriva de no otorgar, las dos entidades citadas, naturaleza de fiscalización previa a los informes emitidos como consecuencia de su tramitación.

En relación también con la contratación menor, y en general, con relaciones de facturas objeto de imputación conjunta al presupuesto de la entidad –ya sea o no mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito- se ha apreciado, asimismo, una diferencia relativa al importe consignado al incluir el expediente en la Plataforma, lo que tiene repercusión a los efectos de dar cumplimiento a la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, dado que las entidades han de aportar la documentación referida en dicha Instrucción cuando el expediente supera los 50.000 euros. De ello resulta lo siguiente:

- La mayoría de los órganos de Intervención han cuantificado el importe de la relación de facturas que ha sido objeto de fiscalización. La aplicación de este criterio ha dado lugar a que sean remitidos a través de la Plataforma los documentos relacionados con el conjunto completo de facturas, aun cuando los reparos se refieran a partidas de gasto concretas.
- En otros casos, los órganos de Intervención han considerado el importe del gasto afectado por el reparo en términos anuales, lo que facilita la cuantificación de la incidencia y la vincula al contenido del informe anual que debe elevarse al Pleno en cumplimiento del artículo 218.1 del TRLRHL.

II.3. REFERENCIA ESPECÍFICA A DETERMINADOS ASPECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES

En este subapartado se exponen los resultados de un análisis específico efectuado sobre la configuración del órgano de Intervención en aquellas entidades cuyo sistema de control interno consistía en la realización de una fiscalización limitada previa –o de requisitos básicos-, al amparo del artículo 219.2 del TRLRHL, y en los que, simultáneamente, no se desarrolló un control financiero posterior en los términos previstos en el artículo 220 del TRLRHL. Además, se han incluido otras entidades cuyos expedientes han sido objeto de revisión, según se detalla en los párrafos siguientes.

De los 37 Ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes de la Región de Murcia, el 49% (dieciocho entidades) señalaron tener implantado dicho sistema de control: los Ayuntamientos de Alcantarilla, Caravaca de la Cruz, Alhama de Murcia, Beniel, Bullas, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Jumilla, La Unión³⁰, Los Alcázares, Moratalla, Mula, Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre-Pacheco, Yecla y Lorquí; el control interno de los dos primeros fue objeto de análisis en la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados 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”*, cuyo Informe fue aprobado el 21 de diciembre de 2017 por el Pleno del Tribunal de Cuentas, por lo que estas dos entidades no han sido incluidas en la muestra; tampoco lo ha sido el Ayuntamiento de Lorquí en tanto remitió la información relativa a reparos en fecha posterior a la realización de los trabajos.

De las quince entidades que forman parte del análisis indicado, diez han sido incluidas en la muestra para el examen de los expedientes, por lo que, en aras de una mayor claridad expositiva y para contextualizar el análisis de los expedientes, los resultados más relevantes relativos a la organización del órgano de Intervención de estas diez entidades se han incluido en los epígrafes correspondientes a cada una de ellas del subapartado II.2. Son los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Beniel, Fortuna, Jumilla, Los Alcázares, Mula, Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar y Torre-Pacheco.

Además de estas diez entidades, formaron parte de la muestra de expedientes los Ayuntamientos de Águilas, Lorca, Mazarrón, Cartagena y Totana. A estas cinco entidades, a pesar de no cumplir el doble criterio de fiscalización limitada previa y ausencia de control financiero, se les ha solicitado también información específica sobre la configuración del órgano de Intervención, en tanto los Ayuntamientos de Lorca y Mazarrón habían remitido certificación negativa en relación con los acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa, y los Ayuntamientos de Águilas, Cartagena y Totana (y también el Ayuntamiento de Mazarrón) tenían cubierto el puesto de Interventor de forma no definitiva, situaciones que podrían ser también constitutivas de un mayor riesgo de control interno. Los resultados más significativos se han incluido en los epígrafes específicos de cada una de estas cinco entidades del subapartado II.2.

En este subapartado los resultados que específicamente se incluyen son los relativos a los Ayuntamientos de Bullas, Fuente Álamo de Murcia de Murcia, Moratalla, La Unión y Yecla, entidades que no fueron incluidas en el análisis de expedientes, sin perjuicio de incluir en los cuadros información relativa a las veinte entidades y de establecer, cuando se ha considerado de interés, análisis comparativos entre ellas.

Sistema de fiscalización y elaboración de informes por el órgano de Intervención

En el siguiente cuadro se detallan las circunstancias del sistema de fiscalización previa de cada una de las entidades y se indica si han remitido certificación negativa en relación con los acuerdos contrarios a reparos, expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos.

³⁰ Del examen de la documentación recibida se ha constatado que el Ayuntamiento de La Unión, a pesar de haber informado de que el sistema de control interno implantado en su entidad en el ejercicio 2016 era de fiscalización limitada previa, en dicho ejercicio se aplicaba una fiscalización plena, habiéndose establecido la limitada en marzo de 2018.

Cuadro 24. Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno

Ayuntamiento	Población	Obligaciones reconocidas netas	Fiscalización limitada previa (1)			Control financiero	Certificación negativa (2)
			Existencia crédito	Órgano competente	Otros extremos		
Águilas	34.706	27.405.311	--	--	--	SI	SI
Alhama de Murcia	21.308	20.616.421	SI	SI	SI	NO	NO
Beniel	11.114	6.252.034	SI	SI	SI	NO	SI
Bullas	11.714	8.248.503	SI	SI	NO	NO	SI
Cartagena	214.759	216.800.626	--	--	--	SI	NO
Fortuna	9.960	8.216.501	SI	SI	SI	NO	NO
Fuente Álamo de Murcia	16.205	14.595.107	SI	SI	NO	NO	SI
Jumilla	25.362	17.583.950	SI	SI	SI	NO	NO
La Unión	19.630	10.884.619	--	--	--	NO	SI
Lorca	91.730	77.217.559	SI	SI	SI	SI	SI
Los Alcázares	15.289	22.772.589	SI	SI	SI	NO	SI
Mazarrón	30.704	25.161.273	SI	SI	SI	SI	SI
Moratalla	8.145	Sin cuenta rendida	SI	SI	NO	NO	SI
Mula	16.689	13.467.479	SI	SI	NO	NO	NO
Murcia	441.003	379.984.651	SI	SI	SI	NO	NO
San Javier	31.782	39.340.624	SI	SI	SI	NO	NO
San Pedro del Pinatar	24.660	25.028.692	SI	SI	SI	NO	NO
Torre-Pacheco	34.630	31.643.680	SI	SI	SI	NO	NO
Totana	30.981	25.963.739	--	--	--	NO	NO
Yecla	34.037	24.653.601	SI	SI	SI	NO	SI

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las entidades

(1) Se ha indicado – en los casos en los que la entidad realizaba una fiscalización previa plena

(2) Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

De las dieciséis entidades que tenían establecido un sistema de fiscalización previa limitada, cuatro ayuntamientos –Bullas, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Mula - únicamente realizaban las comprobaciones relativas a la adecuación y suficiencia del crédito y competencia del órgano, no extendiendo la fiscalización a extremos adicionales que debían haber sido acordados por el Pleno de la entidad según requiere el artículo 219.2 del TRLRHL. El Ayuntamiento de Fortuna incluía en el control otros extremos, si bien en las Bases de Ejecución del Presupuesto aprobadas por el Pleno, únicamente constaba la comprobación de crédito y competencia.

La aplicación de la fiscalización previa limitada requiere, según el artículo 219.3 del TRLRHL, la realización posterior de otra fiscalización plena, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, y la emisión de un informe escrito con conclusiones y observaciones que debe remitirse al Pleno. De las dieciséis entidades, únicamente los Ayuntamientos de Mazarrón y Jumilla elaboraron el informe previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL. En el Ayuntamiento de Fuente Álamo, y en relación con el ejercicio 2016, se realizó una fiscalización posterior de los expedientes de pagos a justificar, si bien los informes resultantes no se elevaron al Pleno de la entidad.

El control interno, además de la función interventora, está integrado por un control financiero posterior relativo a la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de la normativa de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos

previstos. Los resultados de dicho control, al que se refiere el art. 220 del TRLRHL, deben recogerse en un informe que habrá de remitirse al Pleno de la entidad.

De esta forma, la elaboración del informe previsto en el artículo 219.3, y el que habría de realizarse según lo señalado en el párrafo anterior, tendrían en común la exposición de los resultados relativos a la comprobación de la legalidad, así, el contenido del primero quedaría incluido en el segundo.

Las únicas entidades que desarrollaron actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado fueron Cartagena, Águilas, Lorca y Mazarrón, las dos primeras no tenían establecido el sistema de fiscalización limitada previa. El Ayuntamiento de Lorca, que sí desarrollaba esta modalidad de fiscalización previa, no elaboró el preceptivo informe que debía recoger las actuaciones realizadas en el marco del control financiero, señalando, al igual que en relación con el informe al que se refiere el art. 219.3 citado, que no se pudo proceder a su realización por falta de medios personales.

Las otras dieciséis entidades³¹ no llevaron a cabo actuaciones de control financiero, lo que, además de un incumplimiento legal, conlleva un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera en la actuación de la entidad.

La debilidad de la omisión de fiscalización posterior es más significativa en aquellos casos en los que no se llevaba a cabo una fiscalización previa plena sino limitada, fundamentalmente cuando esta se circunscribía a la comprobación de la adecuación de crédito y órgano, lo que se produjo en el 20% de las entidades (Ayuntamientos de Bullas, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Mula).

Además, se ha verificado una correlación entre la implantación de un sistema de fiscalización previa limitada a la comprobación de existencia de crédito y competencia del órgano que propone el gasto y un menor número de informes con reparos, así de las cuatro entidades con este sistema de control –Ayuntamientos de Bullas, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Mula –, el 75% (Bullas, Fuente Álamo de Murcia de Murcia y Mula) emitió uno o ningún informe con reparo en el ejercicio 2016.

En relación con la fiscalización de los ingresos, trece ayuntamientos comunicaron la adopción de acuerdos, con vigencia en 2016, para sustituir su fiscalización previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL. Son los Ayuntamientos de Los Alcázares, Alhama de Murcia, Cartagena, Fortuna, Jumilla, Lorca, Mazarrón, Murcia, San Pedro del Pinatar, Totana, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Yecla. De ellos, únicamente los Ayuntamientos de Fortuna y Jumilla elaboraron un informe relativo a dichas comprobaciones posteriores. En el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, en tanto desde el ejercicio 2016 existe Convenio de Recaudación con la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, se realizan las comprobaciones de la gestión y recaudación tributaria en el marco de dicho Convenio. Las entidades que no elaboraron un informe resultante de las actuaciones posteriores fueron los Ayuntamientos de Los Alcázares, Alhama de Murcia, Cartagena, Lorca, Mazarrón, Murcia, Totana, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Yecla, lo que supone un incumplimiento del artículo 219.4 del TRLRHL que exige la realización de actuaciones posteriores, situación que se ve agravada en los Ayuntamientos de Los Alcázares, Alhama de Murcia, Murcia, Totana, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Yecla, en tanto no llevaron a cabo el ejercicio del control financiero.

Se ha comprobado el cumplimiento del artículo 218.1 del TRLRHL, que recoge la obligación del órgano de Intervención de elevar informe al Pleno de la entidad local de todas las resoluciones

³¹ Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Beniel, Bullas, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Jumilla, La Unión, Los Alcázares, Moratalla, Mula, Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre-Pacheco, Totana y Yecla.

adoptadas por el Presidente de la misma contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Cartagena, Fortuna, Jumilla, San Pedro del Pinatar y Torre-Pacheco, así como los de Los Alcázares y Lorca, que han comunicado la existencia de resoluciones contrarias a los reparos efectuados y anomalías de ingresos respectivamente, no elevaron al Pleno el informe comprensivo de estos expedientes, no dando cumplimiento al artículo 218.1 del TRLRHL. Sin perjuicio, en relación con las entidades en las que no se produjo este tipo de acuerdos o anomalías, de la conveniencia de comunicar al Pleno su inexistencia.

Funciones del órgano de Intervención

La definición de las funciones de la Intervención se contiene en el artículo 92 bis LRBRL y en el 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 nacional³². En particular, las funciones ordinarias a desempeñar son las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, así como la de contabilidad, excepto para los municipios de gran población, cuyo régimen de organización está previsto en el Título X de la LRBRL y se excluye expresamente la posibilidad de que la función de contabilidad sea atribuida a los órganos de Intervención. Son municipios de gran población en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.

En seis ayuntamientos examinados –los de Lorca, Beniel, San Pedro del Pinatar, Totana, Bullas y Yecla– el órgano de Intervención realizaba otras labores además de las que les eran propias.

De estas seis entidades, Bullas y Yecla no han sido objeto de análisis en el subapartado relativo al análisis de los expedientes, por lo que los resultados no se han expuesto con anterioridad, apreciándose respecto de ellas que, en ambos casos, el órgano de Intervención realizaba funciones de gestión económica y presupuestaria que excedían a las de fiscalización y control. Además, en el ayuntamiento de Yecla se extendían a la supervisión y coordinación del negociado de personal.

La asunción de estas funciones adicionales implica una merma sobre la autonomía y objetividad que se requieren en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización. Este resultado constituye una debilidad del sistema de control interno de estas entidades. En los Ayuntamientos de San Pedro del Pinatar, Totana, Bullas y Yecla el hecho de que el puesto de Intervención estuviera cubierto de forma accidental por otros funcionarios presentaba un escenario donde era más fácil que se produjera la acumulación de funciones en una misma persona.

Normas y manuales de control interno y programas informáticos

Ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso, con vigencia en 2016, de normas reguladoras comprensivas de los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de Intervención, si bien los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Jumilla, Los Alcázares y Murcia regularon en sus respectivas Bases de Ejecución del Presupuesto de 2016 los trámites a seguir en los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito.

Por otra parte, únicamente el Ayuntamiento de Murcia dispuso de un programa informático soporte de las actuaciones de control interno.

³² Norma derogada, con efectos de 18 de marzo de 2018, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

En todo caso, las instrucciones y manuales internos son adecuados para definir 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 ofrece 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.

En particular, 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, requeriría un desarrollo interno para detallar la tramitación necesaria para su aprobación en las entidades.

Formas de provisión de puestos de trabajos reservados a FHN

En el cuadro siguiente se ofrecen las características del puesto reservado a funcionarios de habilitación nacional en los órganos de Intervención de las entidades analizadas, incluyendo la forma de provisión del mismo, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018, fecha de corte de los trabajos de fiscalización.

Cuadro 25. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y antigüedad en la última ocupación

Ayuntamiento	Población del municipio	Clase del puesto	Forma de cobertura	
			Diciembre 2016	Junio 2018
Águilas	34.706	Clase 1ª	Provisional	Provisional
Alhama De Murcia	21.308	Clase 1ª	Concurso	Interino
Beniel	11.114	Clase 2ª	Acumulación	Acumulación
Bullas	11.714	Clase 2ª	Accidental	Accidental
Cartagena	214.759	Clase 1ª	Provisional	Provisional
Fortuna	9.960	Clase 1ª	Provisional	Provisional
Fuente Álamo de Murcia	16.205	Clase 2ª	Provisional	Provisional
Jumilla	25.362	Clase 1ª	Provisional	Accidental
La Unión	19.630	Clase 1ª	Acumulación	Provisional
Lorca	91.730	Clase 1ª	Concurso	Concurso
Los Alcázares	15.289	Clase 2ª	Provisional	Accidental
Mazarrón	30.704	Clase 1ª	Accidental	Accidental
Moratalla	8.145	Clase 2ª	Acumulación	Acumulación
Mula	16.689	Clase 2ª	Accidental	Accidental
Murcia	441.003	Clase 1ª	Libre designación	Libre designación
San Javier	31.782	Clase 2ª	Concurso	Accidental
San Pedro del Pinatar	24.660	Clase 1ª	Accidental	Accidental
Torre-Pacheco	34.630	Clase 1ª	Interino	Concurso
Totana	30.981	Clase 1ª	Accidental	Accidental
Yecla	34.037	Clase 1ª	Accidental	Accidental

Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación suministradas por las entidades

Únicamente cuatro de las veinte entidades tenían provisto el puesto de Intervención de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016 (Alhama de Murcia, San Javier y Lorca a través de concurso y Murcia mediante libre designación). Excepto en el Ayuntamiento de San Javier, la antigüedad del funcionario con habilitación nacional era superior al año. Esta forma de provisión se mantuvo en

junio de 2018 –fecha de corte de los trabajos- en Murcia y Lorca. La intervención de Alhama pasó a cubrirse mediante un funcionario interino y en San Javier mediante nombramiento accidental.

En las dieciséis entidades restantes la forma de provisión y ocupación de los puestos de intervención reservados a FHN resultó no definitiva a 31 de diciembre de 2016. En junio de 2018, esta situación se mantuvo en quince de estas entidades (con exclusión de Torre Pacheco), produciéndose también en el Ayuntamiento de San Javier y Alhama de Murcia, por lo que el porcentaje de plazas sin cobertura definitiva fue en el ejercicio fiscalizado del 80% y en 2018, del 85%.

En el 37,5% de las entidades con nombramiento no definitivo, la Comunidad Autónoma había realizado un nombramiento provisional (Ayuntamientos de Cartagena, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Águilas, Los Alcázares y Jumilla), manteniéndose esta forma de cobertura hasta junio de 2018, excepto en Los Alcázares y Jumilla que pasó a ser accidental. Además, en el Ayuntamiento de La Unión, cuyo puesto reservado de intervención estaba cubierto mediante acumulación de funciones a la finalización de 2016, se ocupaba previo nombramiento provisional en junio de 2018.

A su vez, en el 19% de las entidades con forma de provisión no definitiva, la cobertura del puesto, a 31 de diciembre de 2016, se había realizado a través de acumulación de funciones (Ayuntamientos de Beniel, Moratalla y La Unión). En junio de 2018 esta modalidad de nombramiento concurría únicamente en dos entidades, Beniel y Moratalla.

En otro 37,5% la forma de provisión, a 31 de diciembre de 2016, fue mediante un nombramiento accidental (Ayuntamientos de Mazarrón, San Pedro del Pinatar, Totana, Bullas, Mula y Yecla), manteniéndose, en junio de 2018, esta forma de provisión en las seis entidades y, además, en Jumilla, Los Alcázares y San Javier, alcanzando el 50% de las entidades con nombramiento no definitivo.

En la entidad restante con forma de provisión no definitiva -Ayuntamiento de Torre-Pacheco- el nombramiento no provisional recayó sobre funcionario interino, si bien en junio de 2018 la provisión del puesto pasó a ser por concurso.

El detalle relativo a las quince entidades cuyos expedientes han sido objeto de revisión se ha incluido en los subapartados correspondientes. Se indica a continuación la situación relativa a los otros cinco ayuntamientos:

- En el Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia, el puesto reservado a FHN estaba provisto de forma provisional, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en junio de 2018. A su vez, este funcionario tenía asignadas en acumulación las funciones de intervención del Ayuntamiento de Moratalla en ambas fechas.
- A 31 de diciembre de 2016 las funciones de intervención del Ayuntamiento de La Unión también se desempeñaban en régimen de acumulación, el nombramiento se había efectuado sobre el funcionario que estaba ocupando, previa obtención de la plaza a través de concurso, el puesto de interventor en el Ayuntamiento de San Javier.
- En el Ayuntamiento de Yecla la interventora accidental –técnico de la Administración A1- que ocupaba el puesto en la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización –junio de 2018-, había sido nombrada mediante esta misma forma de provisión en agosto de 2010, sin que durante este periodo se ocupara la plaza por funcionario de habilitación nacional. El puesto, además de ofertarse en los concursos unitarios, había sido convocado en los concursos ordinarios convocados por la Corporación en los ejercicios 2011 a 2014, sin embargo, la entidad no procedió a la celebración de los mismos en los ejercicios siguientes.

- En el Ayuntamiento de Bullas se nombró en 1990 a un técnico A2 como Interventor accidental, quien ha permanecido en el puesto, al menos, hasta junio de 2018. La Corporación convocó los concursos ordinarios únicamente en los años 2014 y 2015, resultando la plaza vacante en ambas ocasiones.

De los resultados anteriores se deduce una provisionalidad muy elevada en la forma de cobertura de los puestos de intervención reservados a funcionarios de habilitación nacional (80%), con una utilización recurrente de los nombramientos accidentales, que alcanzó un 30% y un 45% respectivamente en 2016 y 2018 en el conjunto de las entidades examinadas. Además, y en relación con lo anterior, se ha puesto de manifiesto una falta de iniciativa por parte de las entidades locales, en la convocatoria de concursos ordinarios.

Personal adscrito al órgano de Intervención

La relación de puestos de trabajo (RPT) es el instrumento técnico a través del cual las administraciones públicas realizan la ordenación de su personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y con expresión de los requisitos exigidos para su desempeño; en función de las RPT se definirán las plantillas y se determinarán las ofertas públicas de empleo.

Siete de los veinte ayuntamientos fiscalizados –Fortuna, Jumilla, Moratalla, Murcia, San Javier, Torre-Pacheco y Totana– carecían en 2016 de una RPT aprobada por el Pleno, incumpliendo por tanto la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal.

Las ocho entidades han aportado los anexos de personal aprobados con el presupuesto de las respectivas entidades para 2016 en los que figuraban los puestos referidos del órgano de Intervención.

En el cuadro siguiente se muestran los datos relativos a la composición del órgano de Intervención en cada una de las entidades.

Cuadro 26. Puestos adscritos al órgano de Intervención municipal y nivel de ocupación

Importe en euros

Ayuntamiento	Obligaciones reconocidas netas	Puestos ocupados a 31/12/2016					Total de puestos ocupados
		FHN (*)	Personal Técnico		Personal de apoyo		
			Técnico/a (A1)	Técnico/a (A2)	Administrativo	Auxiliar	
Águilas	27.405.311	1	--	1	--	3	5
Alhama de Murcia	20.616.421	1	--	--	1	3	5
Beniel	6.252.034	--	--	--	--	1	1
Bullas	8.248.503	--	--	1	1	--	2
Cartagena	216.800.626	1	3	1	--	2	7
Fortuna	8.216.501	1	--	--	--	--	1
Fuente Álamo de Murcia	14.595.107	1	--	--	1	3	5
Jumilla	17.583.950	1	--	--	2	1	4
La Unión	10.884.619	--	1	--	1	1	3
Lorca	77.217.559	1	1	1	5	4	12
Los Alcázares	22.772.589	1	--	--	--	5	6
Mazarrón	25.161.273	--	1	--	4	--	4
Moratalla	Sin cuenta rendida	--	--	--	--	1	1
Mula	13.467.479	--	--	--	1	1	2
Murcia	379.984.651	1	2	1	4	8	16
San Javier	39.340.624	1	--	--	3	6	10
San Pedro del Pinatar	25.028.692	--	1	--	--	2	3
Torre-Pacheco	31.643.680	1	--	2	3	1	7
Totana	25.963.739	--	--	--	2	1	3
Yecla	24.653.601	--	2	--	3	6	11

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las entidades

(*) Se ha considerado ocupado el puesto reservado a FHN cuando su provisión era definitiva o bien cuando estaba ocupado de forma provisional por FHN o por funcionario interino, no así cuando la cobertura era mediante nombramiento accidental (en cuyo caso se ha computado el puesto de trabajo previo del funcionario) ni cuando las funciones se realizaban en régimen de acumulación.

Para valorar una aproximación a la suficiencia y adecuación del personal adscrito al órgano de control interno, se han considerado características cualitativas y cuantitativas de los puestos para apreciar si de estas dotaciones de personal puede inferirse una dificultad del órgano de Intervención para el ejercicio de las funciones de control interno.

De las ocho entidades que gestionaron un volumen de obligaciones reconocidas netas (ORN) inferior a veinte millones de euros –Ayuntamientos de Beniel, Bullas, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla³³, Jumilla, La Unión y Mula–, únicamente en Bullas y La Unión disponía el órgano de Intervención de personal técnico adscrito, dándose la circunstancia de que en Bullas era este técnico el funcionario que desempeñaba las funciones de interventor previo nombramiento accidental. La mayoría de estas entidades contaba también con uno o dos puestos de personal de apoyo, si bien, este número ascendió a tres y cuatro respectivamente en los Ayuntamientos de Jumilla y Fuente Álamo de Murcia. La única entidad que no contó con ningún personal –ya fuera técnico o de apoyo– además del FHN, fue el Ayuntamiento de Fortuna.

³³ El Ayuntamiento de Moratalla no ha rendido la cuenta de 2016. Las ORN de 2015 fueron de 8.289.516,25 euros.

Por lo que se refiere a los Ayuntamientos que gestionaron obligaciones situadas en el intervalo entre 20 y 40 millones de euros –Águilas, Alhama de Murcia, Los Alcázares, Mazarrón, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre-Pacheco, Totana y Yecla-, el 44% no disponía de personal técnico en el órgano de Intervención además del puesto reservado a FHN; y de las entidades que sí disponían de este personal, en los Ayuntamientos de Mazarrón, Yecla y San Pedro del Pinatar era la persona en la que había recaído el nombramiento accidental. Por lo tanto, de este grupo de municipios, los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Los Alcázares, San Javier, Totana, Mazarrón, San Pedro del Pinatar y Yecla no contaron de forma efectiva con personal técnico distinto del FHN en el órgano de Intervención, por lo que el porcentaje se eleva hasta el 78%.

Respecto del personal administrativo adscrito al órgano de Intervención de estas entidades –con ORN entre 20 y 40 millones de euros-, la media era de 4,66 funcionarios, si bien, los Ayuntamientos de San Pedro del Pinatar y Totana contaban con dos y tres respectivamente, dándose la circunstancia, además, que el auxiliar adscrito al órgano de Intervención era el funcionario nombrado interventor accidental, de lo que se deduce, junto con lo señalado en el párrafo anterior, una insuficiente dotación del órgano.

Por último, en las tres entidades con mayor volumen de recursos –Murcia, Cartagena y Lorca- el órgano de Intervención dispuso de tres, cuatro y dos puestos de personal técnico respectivamente. La dotación del personal de apoyo se concretó en doce y nueve funcionarios en Murcia y Lorca respectivamente, siendo notablemente menor en Cartagena, cuyo órgano de Intervención contaba con dos auxiliares administrativos.

En nueve de las 20 entidades analizadas (el 45%) el puesto del órgano de Intervención reservado a FHN se encontraba vacante y estaba siendo desempeñado por un funcionario de la corporación mediante nombramiento accidental –Ayuntamientos de Mazarrón, San Pedro del Pinatar, Totana, Bullas, Yecla y Mula- o mediante acumulación de funciones –Ayuntamientos de Beniel, Moratalla y La Unión-. Esta situación se reprodujo en todas estas entidades en la fecha de corte de los trabajos (junio de 2018) excepto en La Unión; y además, en dicha fecha, también contaban con nombramiento accidental para el puesto de Interventor los Ayuntamientos de Los Alcázares y Jumilla, lo cual, conlleva que las funciones de control y fiscalización interna no se desarrollen por quien tiene la formación específica para ello y se ejerzan directamente bajo la responsabilidad de un determinado funcionario, en detrimento de la independencia exigible en el ejercicio de estas funciones reservadas.

Se ha requerido a la persona responsable de la intervención de cada una de las 20 entidades analizadas su valoración sobre la adecuada cobertura del órgano, resultando que el 80% de los interventores considera que la unidad no está suficientemente dotada. Las situaciones de mayor relevancia son las siguientes:

En la mayoría de los casos se trata de entidades que no cuentan con personal técnico adscrito al órgano de Intervención, son los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Fortuna (que además, tampoco dispone de personal administrativo o auxiliar), Jumilla, Los Alcázares, Moratalla, Mula, San Javier y Totana, además en este último Ayuntamiento quien ejerce las funciones reservadas a FHN es un auxiliar administrativo. El Ayuntamiento de Moratalla ha informado a este Tribunal de que el horario establecido para el ejercicio de las funciones propias por parte del Interventor acumulado es únicamente de un día por semana, habiéndose iniciado en enero de 2018 los trámites para la selección de un habilitado nacional interino a jornada completa.

Los responsables de los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de La Unión, Mazarrón y San Pedro del Pinatar señalaron asimismo carecer de medios personales suficientes para el adecuado desempeño de las funciones. Aunque en estos casos se cuenta con un técnico A1 en la unidad, se da la circunstancia de que en La Unión las funciones de intervención se realizaban mediante acumulación, por lo que la asistencia no era a tiempo completo –esta situación se ha solventado parcialmente en 2018, en tanto el puesto reservado a FHN ha pasado a cubrirse de

forma provisional- y en los Ayuntamientos de Mazarrón y San Pedro del Pinatar, el técnico A1 estaba desempeñando las funciones de intervención previo nombramiento accidental.

En relación con los Ayuntamientos de Lorca y Murcia también se ha indicado la carencia de medios personales; en el primer caso, la situación deriva de la asunción de las tareas de contabilidad por el órgano de Intervención, lo que además vulnera el artículo 133 de la LRBRL, en tanto Lorca tiene la consideración de municipio de gran población. Por su parte, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Murcia señala la incidencia que tiene la carencia de medios personales en la ejecución del control financiero de la entidad; en este sentido, el Tribunal de Cuentas ya había recomendado en su *Informe de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio. Ayuntamiento de Murcia*, aprobado por el Pleno el 26 de marzo de 2015, que debería valorarse la suficiencia y adecuación de los medios de que dispone la Intervención municipal y adoptarse las medidas oportunas para que este órgano pueda recuperar el retraso en la emisión de sus informes de fiscalización.

Por lo que se refiere al género del personal adscrito a los órganos de control interno, según la información facilitada por las entidades, el 59% eran mujeres. No obstante, esta mayor proporción de mujeres en el órgano de Intervención se origina por la ocupación de puestos de asistencia, dado que en catorce de las 20 entidades fiscalizadas eran hombres los ocupantes del puesto de Interventor.

III. CONCLUSIONES

Los principales resultados de esta fiscalización son los siguientes:

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 20 de septiembre de 2018, el 89% de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de la Región de Murcia, así como el 57% de las mancomunidades, habían remitido la información correspondiente al ejercicio 2016. El nivel de cumplimiento en plazo representa el 52% de los envíos totales.

La ratio de cumplimiento de la totalidad de entidades de la Región de Murcia se sitúa en un 83%, este porcentaje es sensiblemente superior al alcanzado por el conjunto de entidades del territorio nacional. A 31 de diciembre de 2017, el índice de cumplimiento de esta Comunidad Autónoma era del 75% frente al 59% de la totalidad de entidades. La diferencia en el nivel de cumplimiento se explica fundamentalmente por el mayor tamaño de las entidades locales de Murcia, siendo las entidades de menor tamaño las que en mayor medida no remiten la información requerida.

No han remitido información los órganos de Intervención de tres Ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes y de tres mancomunidades (Ayuntamientos de Pliego, Campos del Río, Aledo y Mancomunidades Valle de Ricote, Servicios sociales del Río Mula y Servicios Turísticos de Sierra Espuña).

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)

2. El 73% de las entidades que han enviado información certifican que no se produjeron acuerdos contrarios a reparos formulados por el órgano de Intervención; el 93% que no se advirtieron expedientes con omisión de fiscalización previa; y el 86% que no se apreciaron anomalías en la gestión de ingresos en el periodo fiscalizado. El 57% de dichas entidades certificaron que no se produjo ninguno de estos acuerdos o expedientes.

Por tipo de entidad, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes y las mancomunidades fueron los que en su totalidad certificaron negativamente respecto de todos los supuestos; mientras que la ratio de certificaciones negativas de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes descendió hasta el 42%.

3. Los órganos de Intervención del 86% de las entidades locales que han remitido la información, con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos, porcentaje que llega al 100% en relación con las mancomunidades y las entidades con población inferior a 5.000 habitantes. El concepto de principales anomalías de ingresos no se encontraba contemplado por la normativa, cuestión que se une al hecho de que la mayoría de las entidades locales, en aplicación del artículo 219.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), ha 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 sistema de control interno de las entidades locales (Epígrafe II.1.3)

4. La mayoría de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia desarrollaban una fiscalización limitada previa, sistema que es habitualmente aplicado por las entidades de mayor tamaño. Sin embargo, el 46% de estas entidades únicamente realizaban este control mediante la comprobación de existencia de crédito adecuado y de competencia del órgano que generaba el gasto, sin que existiera acuerdo de Pleno en el que se definieran otros extremos adicionales que se consideraran trascendentes en la gestión de los expedientes de gasto y que, en consecuencia, se incluyeran como aspectos de comprobación en la fiscalización previa. Ello incumple lo establecido en el artículo 219 del TRLRHL, reduciéndose de forma significativa el alcance y la eficacia del control.

Además, de las 26 entidades locales que tenían implantado este modelo, solamente nueve desarrollaban actuaciones de control financiero que complementarían la fiscalización limitada previa. La ausencia del ejercicio del control financiero constituía un sistema de control interno insuficiente.

5. La aplicación del control financiero se realizó por el 17% de las entidades. La ausencia de ejercicio de actuaciones de control financiero que complementen la fiscalización limitada previa, máxime cuando esta se restringe a la comprobación de que existe crédito suficiente y que el órgano que genera el gasto es el adecuado, configura un sistema de control interno insuficiente, en el que, además de no comprobarse si se cumplen los principios de buena gestión financiera³⁴ (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad, no se complementa el control de legalidad de la fiscalización previa de la Intervención con actuaciones posteriores, y supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL.

³⁴ El Real Decreto 424/2017, en relación con el control financiero, alude expresamente a la calidad, transparencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como principios de buena gestión financiera, además de la eficiencia, eficacia y economía, que ya estaban recogidos en el TRLRHL.

Respecto de los informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto (Epígrafe II.1.4)

6. En ninguna de las entidades de las que se ha dispuesto de información, el órgano de Intervención emitió informes desfavorables sobre la aprobación y la liquidación del presupuesto, ni tampoco en relación con propuestas de modificaciones de crédito del ejercicio.

Respecto de los acuerdos contrarios a reparos formulados por el órgano de Intervención (Epígrafe II.1.5)

7. Se han recibido en la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 20 de septiembre de 2018, 253 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de Intervención, con un importe conjunto próximo a los 28 millones de euros. Dichos acuerdos fueron remitidos por doce ayuntamientos.
8. Los expedientes de contratación registraron la mayor cuantía y número de acuerdos contrarios a reparos (59%). El 65% correspondían a contratos de servicios, el 30% a contratos de suministros y el 5% restante a cuatro contratos mixtos, uno de obras, uno administrativo especial y otro de gestión de servicios públicos.
9. La causa más común de los reparos formulados, tanto por importe como por número de expedientes, fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, representando el 65% de los expedientes y el 30% del importe total.

Los reparos formulados por insuficiencia de crédito o inadecuación del mismo constituyeron el 5% del número total y el 3% del importe acumulado, mientras que los reparos basados en otras causas distintas a las tasadas en la norma representaron el 28% del número de reparos y el 29% del importe agregado.

Los dos expedientes con más de una motivación en el reparo se originaron en la comprobación material de obras, suministros, adquisiciones y servicios en combinación con otras causas de las previstas en el artículo 216 del TRLRHL.

10. El 58% de los acuerdos contrarios a reparos se produjo en la fase de reconocimiento de la obligación, el 23% en la fase de autorización, el 17% en la fase de ordenación del pago y el propio pago y el 2% en la fase de compromiso del gasto.
11. El Presidente de la entidad local fue el órgano que mayoritariamente aprobó los acuerdos contrarios a reparos, tanto por importe, el 68%, como por número de expedientes, que alcanzó el 59%; los acuerdos adoptados por el Pleno de la entidad representaron el 24% de los acuerdos y 11% del importe. La Junta de Gobierno aprobó el 17% de los acuerdos y el 21% del importe; la aprobación de las discrepancias por Junta de Gobierno Local supone una vulneración del artículo 217 del TRLRHL, en tanto atribuye esta competencia al Presidente de la entidad local o al Pleno, según los casos, y la califica de indelegable.

Respecto de los expedientes con omisión de fiscalización previa (Epígrafe II.1.6)

12. En la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 26 de junio de 2018, se habían recibido dieciséis expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, por un importe conjunto de 2.635.648,26 euros. Los dieciséis expedientes fueron remitidos por tres ayuntamientos.

El número de expedientes con omisión de fiscalización previa ha sido muy inferior al de los acuerdos contrarios a reparos, lo que, en el caso concreto de la Región de Murcia, ha venido motivado porque la mayoría de expedientes (ya fueran remitidos como acuerdos contrarios a reparos o con omisión de fiscalización previa) han sido referentes a gastos de contratación

administrativa tramitados a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito; el órgano de Intervención ha considerado, en la mayoría de estos supuestos, como reparo el informe que acompañaba a los reconocimientos extrajudiciales de crédito.

Respecto de las principales anomalías en la gestión de ingresos (Epígrafe II.1.7)

13. Los responsables de los órganos de Intervención de las entidades locales de la Región de Murcia comunicaron la existencia de once anomalías de ingresos en 2016, por un importe conjunto de 6.514.837,34 euros. Fueron remitidas por seis ayuntamientos y cinco se refirieron a la imposición de tasas, cuatro a impuestos locales y dos a otros ingresos

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.2)

Se han analizado de forma individualizada 78 expedientes de importe superior a 50.000 euros comunicados al Tribunal de Cuentas por los órganos de Intervención local, 75 expedientes de gastos y tres anomalías de ingresos.

14. De los 75 expedientes de gasto analizados se han deducido las siguientes conclusiones:

- 33 expedientes fueron relativos a gastos derivados de la prestación de servicios y suministros sin la adecuada cobertura jurídica (el 44%).

De ellos, en 32 expedientes la prestación se realizó sin cobertura jurídica válida, en tanto el contrato anterior había finalizado y no se había licitado y formalizado un nuevo contrato. Diez fueron tramitados a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito para imputar al presupuesto de 2016 gastos de ejercicios anteriores derivados de prestaciones sin contrato (Ayuntamientos de Águilas, Fortuna, Los Alcázares, San Pedro del Pinatar y Torre-Pacheco, aunque en el caso del Ayuntamiento de Jumilla se trató de facturas generadas en el propio ejercicio 2016). Los otros 21 expedientes respondían a facturas del año 2016 reparadas por no disponer de contrato en vigor que habilitara la prestación de los servicios y suministros (Cartagena, Murcia, Torre-Pacheco, San Javier, Jumilla, si bien ese último Ayuntamiento lo tramitó –a pesar de ser facturas generadas en el propio ejercicio- mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito).

Además, otro expediente tramitado por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco se reparó en tanto la contratación de un servicio de prestación continuada en el tiempo y de cuantía elevada se había tramitado a través de un contrato menor.

Se ha producido, por lo tanto, una vulneración de la normativa contractual, al carecer, de forma recurrente y prolongada en el tiempo, de contrato en vigor que habilitara las prestaciones que se estaban celebrando, en contra de lo dispuesto en los artículos 23, 28 y 109 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF). La ausencia de contrato válidamente constituido da como consecuencia la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSF por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-.

En relación a la posible responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en

materia de contratación administrativa, la disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC³⁵. En la misma disposición, se establece que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.

En los expedientes tramitados por los Ayuntamientos de Águilas, Fortuna, Los Alcázares y San Pedro del Pinatar se produjo, además, que en el ejercicio de procedencia de los gastos no se contaba con consignación presupuestaria suficiente y adecuada para su tramitación, de lo que resulta un incumplimiento del principio de anualidad, sancionado en los artículos 173 y 176 del TRLRHL, que señalan –al igual que el artículo 32 del TRLCSP– que los compromisos de gastos adquiridos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados serán nulos de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

La imputación de estas obligaciones al presupuesto del ejercicio siguiente mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito no convalida en sí mismo dichos actos ni depura posibles responsabilidades, sin perjuicio de la necesidad de abonar los servicios hechos por los terceros y evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. Esta práctica está también tipificada como infracción muy grave en el artículo 28.c) de la LTAIPBG, señalándose en el 30 las sanciones aplicables, las cuales se regirán por el principio de proporcionalidad y según los criterios señalados en el propio artículo, entre los que se incluye el perjuicio causado.

En ninguno de los Ayuntamientos analizados consta el inicio de actuaciones tendentes a la depuración de posibles responsabilidades.

Además de los incumplimientos legales señalados, se ha puesto de manifiesto una debilidad en el sistema de control interno en relación con la contratación en las entidades mencionadas, caracterizada por la falta de vigilancia del lapso de tiempo transcurrido entre la finalización de un contrato y el inicio del expediente para la licitación del siguiente.

- El Ayuntamiento de Mula imputó facturas del ejercicio 2015 al presupuesto del año siguiente como consecuencia del retraso en su presentación y por no constar, en algunas de ellas, la conformidad con la prestación recibida. No obstante el artículo 176.2.b) exceptúa del principio de anualidad la imputación a presupuesto de las obligaciones derivadas de compromisos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, la demora en el reconocimiento de las obligaciones pone de manifiesto una debilidad en relación con el adecuado registro de facturas.
- 41 expedientes de gastos tenían relación con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. En el expediente analizado del Ayuntamiento de Alhama de Murcia se reparó el pago de nóminas a trabajadores porque respondían a la prestación de un servicio cuya competencia, según lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, al no ser propia ni delegada, solamente se podía ejercer previos informes favorables en relación con la sostenibilidad financiera y la ausencia de duplicidades, habiendo sido, en el periodo fiscalizado, desfavorable el primero de estos dos informes.

³⁵ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Los otros 40 expedientes -de los 41 referidos en el párrafo anterior- fueron tramitados por el Ayuntamiento de Totana y se refirieron a la prelación de pagos, en tanto las propuestas daban prioridad a pagos de nóminas, ayudas sociales, seguridad social, IRPF, cánones, costas judiciales, suministros, servicios y obras, principalmente, frente a cuotas ya vencidas de préstamos, algunas procedentes del ejercicio 2014, en contra de lo dispuesto en el Plan de Disposición de Fondos aprobado por el Pleno de la Entidad, así como en el artículo 135 de la CE y en 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

15. Se han analizado tres expedientes de anomalías de ingresos. Dos de ellos, tramitados en los Ayuntamientos de Beniel y Lorca, eran reparos en relación con propuestas de disminución de tributos por poder comprometer la sostenibilidad financiera de los respectivos Ayuntamientos. En el tercer expediente, del Ayuntamiento de Mazarrón, se puso de manifiesto la deficiente gestión de los derechos de cobro, cuantificándose la deuda prescrita en casi dos millones de euros.

Respecto de los resultados del análisis comparativo de la tramitación de los acuerdos contrarios a reparos y de los expedientes con omisión de fiscalización previa en las entidades de la muestra, así como de la remisión de los mismos al Tribunal de Cuentas (Epígrafe II.2.16)

16. Del examen efectuado sobre los 34 expedientes relativos a la contratación administrativa y objeto de fiscalización específica en el apartado II.2 han resultado diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación de los acuerdos contrarios a reparos y de los expedientes con omisión de fiscalización previa que se integran en los mismos.

La totalidad de las incidencias se generaron en la fase de reconocimiento de obligaciones, derivadas la mayoría de ellas de la prestación de servicios, y en menor medida de suministros, sin cobertura contractual. Sin embargo, su imputación al presupuesto no resultó homogénea en las diferentes entidades.

En los Ayuntamientos de Cartagena, Murcia, Torre-Pacheco y San Javier las facturas derivadas de estos gastos se imputaban al presupuesto del año en el que se generaban, previo acuerdo de levantamiento del reparo a pesar de no contar con contrato en vigor y alegando la necesidad de dar continuidad al servicio, mientras que en los Ayuntamientos de Águilas, Fortuna, San Pedro del Pinatar, Jumilla, Los Alcázares y Torre-Pacheco la imputación se realizaba en el ejercicio siguiente o sucesivos a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito. Incluso en alguna entidad se utilizó dicha figura para la imputación a presupuesto de gastos del propio ejercicio, habiéndose utilizado, en general, de manera recurrente el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto gastos efectuados en ejercicios precedentes para los que no existía crédito, al margen de que, además, dichos gastos se pudieran ver afectados por incumplimientos de la normativa contractual, tanto en lo que se refiere a la utilización de la contratación menor cuando se debería haber acudido a la contratación con concurrencia, como a la existencia de prestaciones para las cuales el contrato que debía haberles dado cobertura ya había finalizado.

17. Existen discrepancias en la remisión de la información al Tribunal de Cuentas en relación con expedientes de facturas imputadas a ejercicios siguientes a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, en tanto los órganos de Intervención de algunas entidades clasificaron el expediente enviado a la Plataforma de Rendición de Cuentas como expediente con omisión de fiscalización, al no otorgar naturaleza de fiscalización previa a los informes emitidos como consecuencia de la tramitación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, mientras que otras entidades los catalogaron como acuerdos contrarios a reparos, al considerar que en su actuación de fiscalización se emitía un reparo suspensivo amparado en la insuficiencia de crédito o en la omisión de requisitos o trámites esenciales.

Este hecho viene motivado porque hasta la entrada en vigor del RCI –1 de julio de 2018- la omisión de fiscalización previa no estaba regulada en el ámbito local. El artículo 28 de la norma citada indica expresamente que el informe de intervención que acompañe a los expedientes sin fiscalización previa cuando esta fuera preceptiva no tendrá naturaleza de fiscalización.

EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE DETERMINADOS ASPECTOS DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES (Subapartado II.3)

18. Dieciséis de las veinte entidades analizadas (el 80%) tenían establecido el sistema de fiscalización previa limitada, de las cuales, cuatro (Ayuntamientos de Bullas, Fuente Álamo, Moratalla y Mula) únicamente realizaban las comprobaciones relativas a la adecuación y suficiencia del crédito y competencia del órgano, no extendiendo la fiscalización a extremos adicionales que debían haber sido acordados por el Pleno de la entidad según requiere el artículo 219.2 del TRLRHL. El Ayuntamiento de Fortuna incluía en el control otros extremos aunque no constaba documento aprobado por el Pleno que así lo exigiera.

De las dieciséis entidades que habían adoptado el sistema de fiscalización previa limitada, solamente los Ayuntamientos de Mazarrón y Jumilla emitieron el informe previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL, en el cual se establece que debían ponerse de manifiesto al Pleno los resultados derivados del ejercicio de otra fiscalización plena sobre una muestra representativa de operaciones sujetas a dicho sistema de control previo.

19. El control interno, además de por la función interventora, está integrado por un control financiero posterior. Este control, exigido en el artículo 220 del TRLRHL, únicamente fue desarrollado en el periodo fiscalizado por los Ayuntamientos de Cartagena, Águilas, Lorca y Mazarrón.

Las otras dieciséis entidades³⁶ no llevaron a cabo actuaciones de control financiero, lo que conlleva 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. Esta situación de debilidad en el control interno fue más significativa en los Ayuntamientos de Bullas, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Mula, en tanto en estas entidades llevaban a cabo una fiscalización previa limitada en la que solamente se comprobaba la adecuación y suficiencia del crédito y la competencia del órgano que generaba el gasto.

20. En relación con la fiscalización de los ingresos, el 65% de los ayuntamientos fiscalizados comunicaron la adopción de acuerdos, con vigencia en 2016, para sustituir su fiscalización previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones complementarias posteriores, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL. Son los Ayuntamientos de Los Alcázares, Alhama de Murcia, Cartagena, Fortuna, Jumilla, Lorca, Mazarrón, Murcia, San Pedro del Pinatar, Totana, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Yecla, de los cuales, únicamente Fortuna y Jumilla elaboraron el informe relativo a dichas comprobaciones posteriores, lo que supone un incumplimiento del artículo 219.4 del TRLRHL que exige la realización de actuaciones posteriores, situación que se ve agravada en los Ayuntamientos de Los Alcázares, Alhama de Murcia, Murcia, Totana, Fuente Álamo de Murcia, Moratalla y Yecla, en tanto no llevaron a cabo el ejercicio del control financiero.
21. Los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Cartagena, Fortuna, Jumilla, San Pedro del Pinatar y Torre-Pacheco, así como los de Los Alcázares y Lorca, que han comunicado la existencia de resoluciones contrarias a los reparos efectuados y anomalías

³⁶ Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Beniel, Bullas, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Jumilla, La Unión, Los Alcázares, Moratalla, Mula, Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre-Pacheco, Totana y Yecla.

de ingresos respectivamente, no elevaron al Pleno el informe comprensivo de estos expedientes, no dando cumplimiento al artículo 218.1 del TRLRHL.

22. En seis de los veinte ayuntamientos analizados –Lorca, Beniel, San Pedro del Pinatar, Totana, Bullas y Yecla-, el órgano de Intervención tenía encomendadas, además de las funciones que le son propias, tareas relativas a la gestión económica y presupuestaria, lo que implica una merma sobre la autonomía y objetividad que se requieren en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización. En ocasiones, el desarrollo de tales funciones supone el ejercicio de tareas incompatibles entre sí, especialmente en el caso de Lorca, en el que el órgano de Intervención asumía la función de contabilidad³⁷, contraviniendo el artículo 133 de la LRBRL, en tanto este Ayuntamiento tiene la consideración de municipio de gran población.
23. Ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso, con vigencia en 2016, de normas reguladoras comprensivas de los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de Intervención, únicamente los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Jumilla, Los Alcázares y Murcia regularon en sus respectivas bases de ejecución del presupuesto de 2016 los trámites a seguir en los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito.
24. Únicamente cuatro de las veinte entidades analizadas tenían provisto el puesto de Intervención de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016, (Alhama de Murcia, San Javier y Lorca a través de concurso y Murcia mediante libre designación). En junio de 2018 se mantenía la situación en Murcia y Lorca pero la Intervención de Alhama de Murcia pasó a cubrirse por funcionario interino y la de San Javier mediante nombramiento accidental. En sentido contrario, la Intervención de Torre-Pacheco pasó a estar cubierta a través de concurso.
25. En el 80% de entidades (16) la forma de provisión de la plaza de Interventor resultó no definitiva a 31 de diciembre de 2016, alcanzando este porcentaje el 85% en junio de 2018 con el siguiente detalle:

En el 37,5% de las entidades con nombramiento no definitivo, la forma de cobertura del puesto a 31 de diciembre de 2016 era provisional (Ayuntamientos de Cartagena, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Águilas, Los Alcázares y Jumilla), manteniendo la situación en junio de 2018, excepto en Los Alcázares y Jumilla que pasó a cubrirse de forma accidental.

En el 19% de entidades con forma no definitiva de provisión a la finalización de 2016, la figura utilizada fue la acumulación de funciones –Ayuntamientos de Beniel, Moratalla y La Unión-. Esta forma de provisión 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. Esta situación se mantuvo en junio de 2018 en los Ayuntamientos de Beniel y Moratalla, mientras que en La Unión pasó a ocuparse mediante nombramiento provisional.

En otro 37,5% (Ayuntamientos de Mazarrón, San Pedro del Pinatar, Totana, Mula, Bullas y Yecla) el puesto se ocupó mediante nombramiento accidental, tanto a 31 de diciembre de 2018 como en junio de 2018. Las plazas de Interventor de estas entidades se ofertaron en los concursos unitarios -de carácter nacional y cuya convocatoria corresponde al Ministerio- sin que las plazas fueran cubiertas. Sin embargo, únicamente los Ayuntamientos de Bullas y Yecla ofertaron sus respectivos puestos en los concursos ordinarios que, en estas situaciones, deben convocar las entidades locales, y tampoco estas dos entidades los convocaron durante todos los ejercicios en los que la plaza reservada a Funcionarios de Habilitación Nacional se mantuvo vacante, sino que el Ayuntamiento de Bullas convocó concursos ordinarios en los ejercicios 2013 y 2014 y el Ayuntamiento de Yecla en los años 2011 a 2014.

³⁷ El Ayuntamiento informa en el trámite de alegaciones que en la fecha de remisión del Anteproyecto –diciembre de 2018- se estaba ultimando el proceso de separación de las funciones de contabilidad e intervención para su efectividad en el ejercicio 2019

Por último, en el Ayuntamiento de Torre-Pacheco la plaza, a 31 de diciembre de 2016, estaba cubierta por un funcionario interino que se mantuvo en el puesto hasta mayo de 2017, fecha en la que se adquirió por funcionario de habilitación nacional a través de concurso, quien en junio de 2018 seguía ocupando la plaza.

26. Las entidades han hecho un uso muy limitado del concurso para la provisión de las plazas vacantes reservadas a funcionarios con habilitación nacional, favoreciéndose la ocupación de estos puestos mediante nombramientos no definitivos, incluso, produciéndose, en porcentajes elevados y por periodos de tiempo elevados, su cobertura a través de nombramientos accidentales, los cuales, están previstos en la ley, únicamente, para casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.
27. Siete de los veinte ayuntamientos fiscalizados –Fortuna, Jumilla, Moratalla, Murcia, San Javier, Torre-Pacheco y Totana– carecían durante el periodo fiscalizado de una relación de puestos de trabajo (RPT) aprobada por el Pleno, incumpliendo la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal.
28. Del examen de la suficiencia y adecuación del personal adscrito al órgano de Intervención de las 20 entidades de la muestra se ha deducido una carencia de medios personales debidamente cualificados con el siguiente detalle:
 - Únicamente dos de las ocho entidades que gestionaron un volumen de obligaciones reconocidas netas (ORN) inferior a veinte millones de euros dispusieron de personal técnico adscrito al órgano de Intervención. De ellos, el Ayuntamiento de Fortuna tampoco contó con personal administrativo de apoyo y el Ayuntamiento de Moratalla, que disponía de la asistencia de un auxiliar, únicamente contaba con la asistencia del interventor acumulado un día en semana.
 - De las nueve entidades con ORN entre 20 y 40 millones de euros, el 78% no contó con la asistencia de personal técnico en el órgano de Intervención, son las entidades de Alhama de Murcia, Los Alcázares, San Javier, Totana, Mazarrón, San Pedro del Pinatar y Yecla.
 - El Ayuntamiento de Murcia, que gestiona un volumen de presupuesto sensiblemente superior al resto de entidades de la Comunidad Autónoma, tenía cubiertos tres puestos de personal técnico adscritos al órgano de Intervención, lo cual, según señala el Interventor y se puso también de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el *Informe de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio. Ayuntamiento de Murcia*, aprobado por el Pleno el 26 de marzo de 2015, resulta insuficiente para el adecuado desempeño que tiene encomendadas la Intervención.

IV. RECOMENDACIONES

En anteriores Informes del Tribunal de Cuentas sobre esta materia se han formulado diversas recomendaciones 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.

Con posterioridad, se ha producido la aprobación 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, el cual prevé diferentes medidas para subsanar las carencias en el ámbito que regula, por lo que, sin perjuicio de ir valorando su implementación, se han suprimido algunas de las recomendaciones recogidas en Informes anteriores en tanto su contenido se contiene en el mencionado Real Decreto.

Así, las recomendaciones que este Tribunal formula en relación con la materia analizada, son las siguientes:

1. Se recomienda a los órganos de Intervención que, en el caso de no haberse producido ninguna de las incidencias enumeradas en el artículo 218.1, eleven al Pleno una nota informando de esta circunstancia, de forma análoga a la comunicación que se realiza a este Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción, del Tribunal de Cuentas que regula la remisión telemática de esta información (Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015), de esta forma, el Pleno tendría conocimiento expreso de la situación acontecida en relación con los acuerdos contrarios a reparos.
2. Habrían de establecerse las medidas necesarias para asegurar una dotación de efectivos suficiente de funcionarios de habilitación nacional en los órganos de control interno de las entidades locales, cuya selección corresponde a la Administración General del Estado.
3. Las Comunidades Autónomas deberían impulsar la celebración anual de los correspondientes concursos ordinarios, a los cuales deben acudir las Corporaciones Locales siempre que no tengan su plaza cubierta de forma definitiva, estableciéndose los mecanismos que aseguren 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. Las entidades locales deberían evitar tanto la acumulación 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 establecerse por las entidades locales procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía. En caso de que estos sean tramitados a través de contratos menores, el órgano responsable del gasto, una vez que se acuerde la realización del mismo, debería tramitar la correspondiente propuesta de retención de crédito validada por Intervención, de forma que se evite la falta de consignación presupuestaria cuando se genere la obligación. Asimismo, las Bases de Ejecución del presupuesto deberían prever mecanismos de gestión de los gastos de menor cuantía para los que no se considere conveniente la celebración de un contrato menor, pudiendo materializar aquellos a través de pagos a justificar, con las condiciones y cuantías mínimas que las entidades consideren operativas
6. Las entidades locales deberían implantar 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.
7. Las entidades locales deberían identificar las causas estructurales y organizativas y las prácticas de gestión que, amparándose en la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, originan recurrentemente, mediante la aplicación del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación al presupuesto del ejercicio corriente de gastos de ejercicios anteriores -o incluso del propio ejercicio-, derivados de actos administrativos en los que concurren causas de nulidad, al objeto de que puedan adoptarse las medidas para remover los obstáculos que las ocasionan y, en su caso, exigirse las responsabilidades que pudieran derivarse de dichos incumplimientos.

8. Por último, se recomienda la revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito en el marco presupuestario actual, emanado de las leyes General Presupuestaria y de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para que se regulen los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado. Todo ello contribuiría a clarificar las consecuencias administrativas, presupuestarias y económicas de autorizar gastos sin crédito presupuestario y, por consiguiente, impediría la utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito como una fórmula alternativa al procedimiento de revisión de los actos nulos que no está admitida en nuestro ordenamiento.

Madrid 28 de febrero de 2019

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' followed by a horizontal line and a flourish.

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACION DE ANEXOS

- Anexo I. Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos
- Anexo II. Entidades que han remitido expedientes con omisión de la fiscalización previa
- Anexo III. Entidades que han remitido anomalías de ingresos

Anexo I. Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos

Nombre	Población	Nº reparos	Importe
Ayuntamientos			
Alhama de Murcia	21.308	26	158.618,80
Cartagena	214.759	28	4.582.423,99
Fortuna	9.960	2	123.317,07
Jumilla	25.362	52	637.201,55
Las Torres de Cotillas	21.341	1	11.556,93
Mula	16.689	1	139.039,48
Murcia	441.003	11	1.021.654,13
Puerto Lumbreras	14.874	2	28.531,76
San Javier	31.782	23	1.244.442,31
San Pedro del Pinatar	24.660	1	141.014,25
Torre-Pacheco	34.630	64	3.169.591,79
Totana	30.981	42	16.564.275,34
TOTAL		253	27.821.667,40

Anexo II. Entidades que han remitido expedientes con omisión de la fiscalización previa

Nombre	Población	Nº omisiones	Importe
Águilas	34.706	1	236.569,64
Los Alcázares	15.289	3	2.297.085,24
Yecla	34.037	12	101.993,38
TOTAL		16	2.635.648

Anexo III. Entidades que han remitido anomalías de ingresos

Nombre	Población	Nº omisiones	Importe
Beniel	11.114	1	300.000,00
Fortuna	9.960	4	899,44
Lorca	91.730	1	1.800.000,00
Los Alcázares	15.289	1	14.485,00
Mazarrón	30.704	1	4.392.670,66
Molina de Segura	69.614	3	6.782,24
TOTAL	--	11	6.514.837,34