



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.362

**INFORME SOBRE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES
CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR LOS
INTERVENTORES LOCALES DE LAS ENTIDADES
LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
CANARIAS 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 19 de diciembre 2019, 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 Canarias 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	7
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	8
I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	9
I.2.1. Ámbito subjetivo	9
I.2.2. Ámbito objetivo	9
I.2.3. Ámbito temporal.....	9
I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO	9
I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO	11
I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS	16
I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES	16
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	17
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	17
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	17
II.1.2. Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos.....	22
II.1.3. Alcance y configuración del sistema de control interno de las entidades locales.....	23
II.1.4. Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto.....	26
II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos	26
II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa.....	30
II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos	32
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 CANARIAS	32
II.2.1. CABILDO INSULAR DE EL HIERRO.....	33
II.2.2. CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA	36
II.2.3. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	40
II.2.4. CABILDO INSULAR DE LA PALMA	43
II.2.5. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE	47
II.2.6. CABILDO INSULAR DE TENERIFE.....	49
II.2.7. AYUNTAMIENTO DE ARONA	63
II.2.8. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	65
II.2.9. AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA.....	67
II.2.10. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA.....	71

II.2.11. AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE	76
II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA.....	78
II.2.13. AYUNTAMIENTO DE TELDE.....	80
II.2.14. 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.....	83
II.3. REFERENCIA ESPECÍFICA A DETERMINADOS ASPECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES.....	84
III. CONCLUSIONES	89
IV. RECOMENDACIONES	97
ANEXOS	
ALEGACIONES FORMULADAS	

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1.	Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma a 31 de diciembre de 2017	18
Cuadro 2.	Nivel de cumplimiento por tipo de entidad a 30 de septiembre en Canarias.....	19
Cuadro 3.	Nivel de cumplimiento en relación con los ejercicios anteriores	20
Cuadro 4.	Remisión de información de las entidades dependientes	21
Cuadro 5.	Entidades dependientes respecto de las que se ha remitido la información en la fase de alegaciones	22
Cuadro 6.	Entidades que han presentado certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población	23
Cuadro 7.	Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población	24
Cuadro 8.	Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población	27
Cuadro 9.	Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado.....	27
Cuadro 10.	Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL.....	28
Cuadro 11.	Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada	29
Cuadro 12.	Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo....	30
Cuadro 13.	Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población	31
Cuadro 14.	Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve	31
Cuadro 15.	Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso.....	32
Cuadro 16.	Representatividad de la muestra de expedientes	33
Cuadro 17.	Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Cabildo Insular de El Hierro.....	34
Cuadro 18.	Servicios y suministros prestados sin adecuada cobertura contractual. Cabildo Insular de Fuerteventura.....	39
Cuadro 19.	Distribución por entidades de los acuerdos contrarios a reparos. Cabildo Insular de Gran Canaria.....	41
Cuadro 20.	Distribución por entidades de los acuerdos contrarios a reparos informados. Cabildo Insular de La Palma	44
Cuadro 21.	Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Cabildo Insular de La Palma	44
Cuadro 22.	Acuerdos contrarios a reparos por tipo de expediente. Cabildo Insular de Lanzarote.....	48
Cuadro 23.	Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos comunicados. Cabildo de Tenerife.....	49
Cuadro 24.	Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos comunicados por entidades. Cabildo de Tenerife.....	50
Cuadro 25.	Acuerdos contrarios a reparos según la tipología del gasto. Cabildo Insular de Tenerife.....	51

Cuadro 26.	Cantidades abonadas en concepto de intereses por contratos de permuta financiera en el Cabildo Insular de Tenerife.....	52
Cuadro 27.	Acuerdos contrarios a reparos por entidades. Ayuntamiento de Arona	64
Cuadro 28.	Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Ayuntamiento de Arona	64
Cuadro 29.	Acuerdos contrarios a reparos en función de la tipología del gasto. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.	66
Cuadro 30.	Expedientes con omisión de fiscalización previa según tipología de contrato. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana	68
Cuadro 31.	Servicios y Suministros realizados sin cobertura contractual. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.	69
Cuadro 32.	Acuerdos contrarios a reparos por entidades. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.....	72
Cuadro 33.	Acuerdos contrarios a reparos según tipo de expediente. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna	73
Cuadro 34.	Prestaciones incluidas en el reconocimiento extrajudicial de crédito. Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana.....	79
Cuadro 35.	Prestaciones incluidas en los expedientes con omisión de fiscalización. Ayuntamiento de Telde.....	81
Cuadro 36.	Servicios y suministros sin cobertura contractual.....	82
Cuadro 37.	Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno.....	85
Cuadro 38.	Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional	87
Cuadro 39.	Puestos adscritos al órgano de intervención municipal y nivel de ocupación	88

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	Entidad local
EIASA	Empresa Insular de Artesanía, S.A.
FEMP	Federación de Española de Municipios y Provincias
FHN	Funcionarios de habilitación nacional
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario
IIASS	Instituto Insular de Atención Social y Socio-Sanitaria
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
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 de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

TRLRL Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modificó diversas normas reguladoras de la organización, la gestión y el control del Sector público local, entre ellas, el artículo 218 del 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). 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 telemática de información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa”*, 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 el control sobre la gestión económico-financiera del sector público local de las diferentes instituciones con competencias en la materia, cada una en el ámbito de sus respectivas funciones, lo que potencia los efectos de las diversas actuaciones que sobre la misma se realicen, maximizando sus resultados.

La información que han de remitir los órganos de Intervención pone de manifiesto las incidencias más significativas detectadas en el desarrollo de su actuación y permite efectuar una evaluación de riesgos, tanto de entidades, como de áreas en las que se reflejan las deficiencias o irregularidades detectadas por los responsables del control interno de las entidades locales.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), incluye en su artículo 28, entre las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, 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 remitida por los interventores locales, lo que motivó que en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2016 se incluyera, a iniciativa del propio Tribunal, la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”*. 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 previeron 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, y 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 incluyeron 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 Órgano de Control Externo —Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia—. Posteriormente se incorporó al referido Programa la presente fiscalización, relativa a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias, dada la imposibilidad de la Audiencia de Cuentas de Canarias para integrarla en su Programa para 2018, por lo que ha sido desarrollada por el Tribunal de Cuentas. 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

Con fecha 28 de junio de 2018 se modificó 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, para añadir, en el Apartado III.5, de 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 Canarias 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 queda enmarcada en el contexto del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018, 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-

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.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a la que les resulte de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Están integrados en el ámbito subjetivo, por tanto: 88 ayuntamientos, los siete cabildos insulares y doce 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 de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir al Tribunal de Cuentas los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la demás información que han de presentar conforme al artículo 218.3 del TRLRHL y a 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 los análisis y comprobaciones relativos a ejercicios anteriores o posteriores que se consideren relevantes.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Esta actuación tiene carácter horizontal. Se trata de una fiscalización 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 Canarias en la materia objeto de la misma. También constituye una fiscalización operativa, en la medida en que se examinarán los sistemas y procedimientos de control interno de las entidades locales.

Las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno Tribunal de Cuentas el 20 de julio de 2018, establecieron los siguientes objetivos para la misma:

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 la normativa reguladora de la transparencia, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Los trabajos de esta fiscalización se han efectuado a partir del análisis global de la información y documentación que las entidades 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.

Se ha seleccionado para su análisis una muestra de los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos remitidos por las entidades locales de la Comunidad Autónoma. La selección se ha realizado a partir de una aplicación combinada de los siguientes criterios: el importe del expediente —considerándose aquellos de cuantía superior a 50.000 euros—, el tamaño de la entidad —se han revisado expedientes de la totalidad de los Cabildos cuyos órganos de Intervención han remitido expedientes, que han sido todos ellos excepto el del Cabildo Insular de La Gomera, el cual certificó la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos y, además, de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes—, la relevancia del tipo de gasto en la entidad y la especial significación del expediente.

Se ha realizado también un análisis específico sobre el 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 seleccionadas atendiendo a criterios de evaluación de riesgo, habiéndose considerado, en todo caso, para esta segunda selección de muestra, las entidades de población superior a 5.000 habitantes.

La información para los trabajos se ha obtenido, fundamentalmente, de la remitida por los Interventores a través de la Plataforma. Además, se ha solicitado información y documentación

específica sobre aquellos aspectos que requirieron aclaraciones adicionales así como en relación con el control interno de la entidad.

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).
- 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.

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 intervención previa los contratos menores, gastos de material no inventariable, periódico y de tracto sucesivo, una vez fiscalizados los actos iniciales, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

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 vigente 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 de 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 Funcionarios de Habilitación Nacional (FHN)

El artículo 92.bis 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, 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.

Son también de aplicación durante el ejercicio 2016 los siguientes textos legales en relación con dicho régimen jurídico¹:

- 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 de la Administración Local reservados a funcionarios 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:

- Intervención de clase 1ª: En diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos capitales de comunidades autónomas o de provincias y en 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 concurren otras circunstancias que así lo aconsejen y a instancia de la corporación interesada, los puestos reservados en clase superior a la que les correspondería.

- Intervención de clase 2ª: 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.

¹ 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 segunda² 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.

A su vez, los funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención tienen atribuidas, además de las anteriores, 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 CA 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, a través de la Dirección General de la 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 éste 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 éste³.

² 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.

³ 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, de 20 de septiembre, HAP/1782/2013, por la que se aprueban, respectivamente, las Instrucciones del modelo normal y simplificado de contabilidad local.

En el Anexo I se presentan los datos sobre el cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas generales de las entidades que conforman el ámbito subjetivo⁴ en los ejercicios 2016, 2017 y 2018 a la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe:

- Respecto del ejercicio 2016, la totalidad de los 88 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, y sus 7 Cabildos habían rendido su cuenta general del ejercicio 2016 al Tribunal de Cuentas. Por lo que respecta a las mancomunidades solo tres de las doce no habían rendido la cuenta general de dicho ejercicio.
- En relación con el ejercicio 2017, no han rendido su cuenta general el Cabildo Insular de Fuerteventura y seis mancomunidades⁵.
- Por último, la cuenta general de 2018 —cuyo plazo para la rendición finalizó el pasado 15 de octubre— ha sido remitida por 71 de los 88 Ayuntamientos, el Cabildo Insular de La Gomera y las Mancomunidades Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria y Norte de Gran Canaria, poniendo de manifiesto un retraso generalizado en la rendición de las cuentas dentro del plazo establecido por la normativa.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe se remitió a los representantes de las 20 entidades que conforman la muestra examinada para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran convenientes.

⁴ Fuente: Cuentas generales rendidas al Tribunal de Cuentas a 18 de diciembre de 2019.

⁵ La Mancomunidad de Municipios de Gran Canaria para la Potenciación de las Energías Renovables, Inversión y Desarrollo se extinguió en el ejercicio 2016, produciéndose su baja en el censo en 2017.

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 trece de las 20 entidades. A su vez, en otros siete 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 siete entidades en las que se produjo dicha omisión, en tanto son los órganos responsables de la obligación señalada.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado —que, incluidas las prórrogas solicitadas, finalizó el 18 de noviembre de 2019—, de ocho representantes actuales de las 20 entidades fiscalizadas y de once representantes anteriores; además, el exalcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna anterior al periodo fiscalizado ha remitido alegaciones fuera del plazo concedido. Por otra parte, 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, tanto las realizadas dentro como fuera de plazo, 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.

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 Proyecto 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 Canarias 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.

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 Canarias del 81%, 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

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

Nota: No incluye País Vasco y Navarra.

El mapa territorial específico de la Comunidad Autónoma de Canarias -conformado en un 67% por ayuntamientos 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, en tanto son las entidades más pequeñas en las que en menor medida se cumple con esta obligación.

Se han considerado los datos de remisión de información a 30 de septiembre —fecha de corte en la toma de datos tenida en cuenta a efectos de esta fiscalización—⁶. 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:

⁶ Después de la fecha indicada —el 4 de octubre de 2019— y a instancia del requerimiento realizado por el Tribunal de Cuentas, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Sebastián de la Gomera remitió la información exigida en el artículo 218.3 del TRLRHL que no ha sido objeto de análisis.

Cuadro 2. Nivel de cumplimiento por tipo de entidad a 30 de septiembre en Canarias

Tipo entidad	Nº EELL	Nº Envíos	En plazo	Fuera de plazo
Ayuntamientos	88	80	53	27
Más de 300.000 h.	1	1	1	0
Entre 100.001 y 300.000 h.	3	3	2	1
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	1	0	1
Entre 50.001 y 75.000 h.	3	3	2	1
Entre 25.001 y 50.000 h.	10	8	5	3
Entre 5.001 y 25.000 h.	41	39	25	14
Entre 1.000 y 5.000 h.	28	24	17	7
Menos de 1.000 h.	1	1	1	0
Cabildos Insulares	7	7	5	2
Mancomunidades	12	9	5	4
Total	107	96	63	33

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 Cabildos Insulares y el 93% de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes remitieron la información, con la excepción de los Ayuntamientos de Agüimes⁷, La Guancha⁷, Puerto del Rosario y San Sebastián de la Gomera⁷. Cinco de los siete Cabildos Insulares —excepto los Cabildos Insulares de Fuerteventura y La Gomera— y el 64% de ayuntamientos mayores de la población indicada lo hicieron con anterioridad al 30 de abril de 2017, fecha límite de cumplimiento.

El 86% de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de población entre 1.000 y 5.000 habitantes y el único municipio de menos de 1.000 habitantes remitieron la información. Por lo que se refiere a las doce mancomunidades, cumplieron la obligación analizada el 75% de sus órganos de Intervención. En el Anexo II se detallan las entidades que no han remitido la información.

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 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 de 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

⁷ Los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Agüimes, La Guancha y San Sebastián de La Gomera remitieron la información relativa a reparos después de la fecha de corte indicada.

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.

En el cuadro siguiente se presenta 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:

Cuadro 3. Nivel de cumplimiento en relación con los ejercicios anteriores

Tipo entidad	Nº EELL	Nº Envíos 2014	Nº Envíos 2015	Nº Envíos 2016
Ayuntamientos	88	88	88	80
Más de 300.000 h.	1	1	1	1
Entre 100.001 y 300.000 h.	3	3	3	3
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	1	1	1
Entre 50.001 y 75.000 h.	3	3	3	3
Entre 25.001 y 50.000 h.	10	10	10	8
Entre 5.001 y 25.000 h.	41	41	41	39
Entre 1.001 y 5.000 h.	28	28	28	24
Menos de 1.000 h.	1	1	1	1
Cabildos Insulares	7	7	7	7
Mancomunidad	12	9	9	9
Total	107	104	104	96

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

Se observa que el cumplimiento del envío de la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, en un periodo relativamente corto, se encuentra implantado en gran medida entre los órganos de Intervención de las entidades locales.

De las 96 entidades cuyo órgano de Intervención ha remitido la información analizada, las 27 que se relacionan en el cuadro 4 cuentan con entidades dependientes o adscritas sometidas a fiscalización previa. La mayoría de los órganos de Intervención han remitido certificaciones negativas en relación con sus entidades dependientes, únicamente los Ayuntamientos de Arona, las Palmas de Gran Canaria, San Cristóbal de la Laguna, Santa Cruz de Tenerife y Valleseco, así como los Cabildos Insulares —a excepción del Cabildo Insular de la Gomera—, han informado de expedientes en relación con algunos de sus organismos autónomos o consorcios

En el cuadro 5 se presenta el detalle de las entidades dependientes y adscritas respecto de las cuales el órgano de Intervención ha remitido la información analizada en la fase de alegaciones.

Cuadro 4. Remisión de información de las entidades dependientes

Entidad Principal	Total Dependientes	Remisión información		Sin información
		Con certificación negativa	Con remisión de expedientes	
Cabildos				
Insular de El Hierro	2	1	1	-
Insular de Fuerteventura	3	2	1	-
Insular de Gran Canaria	10	4	6	-
Insular de La Gomera	1	1	-	-
Insular de La Palma	5	2	3	-
Insular de Lanzarote	5	2	3	-
Insular de Tenerife	8	1	7	-
Ayuntamientos				
Agüimes	1	1	-	-
Arona	4	1	3	-
Arucas	1	1	-	-
Gáldar	1	1	-	-
Garachico	1	1	-	-
Icod de los Vinos	1	1	-	-
Ingenio	3	3	-	-
La Guancha	1	1	-	-
Las Palmas de Gran Canaria	4	1	3	-
Los Realejos	1	1	-	-
Los Silos	1	1	-	-
Pájara	1	1	-	-
Puerto de la Cruz	2	2	-	-
Puerto del Rosario	1	1	-	-
San Cristóbal de La Laguna	3	1	2	-
Santa Cruz de la Palma	1	1	0	-
Santa Cruz de Tenerife	5	3	2	-
Santa María de Guía de Gran Canaria	1	1	0	-
Telde	1	1	0	-
Valleseco	1		1	-
Total	69	37	32	10

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

Cuadro 5. Entidades dependientes respecto de las que se ha remitido la información en la fase de alegaciones

Entidad Principal	Tipo Entidad Dependiente	Denominación
Ayuntamientos		
Agüimes	<i>Organismo Autónomo</i>	Fundación Municipal Medios de Comunicación de Agüimes
Garachico	<i>Organismo Autónomo</i>	Hospital - Residencia de Ancianos Nuestra Señora de la Concepción
Ingenio	<i>Organismos Autónomos</i>	Patronato Municipal de Medios de Comunicación Fundación para la Promoción del Empleo, la Formación Profesional y el Movimiento Cooperativo Patronato Municipal de Escuelas Infantiles
La Guancha	<i>Organismo Autónomo</i>	Patronato de la Universidad Popular Municipal
Los Realejos	<i>Organismo Autónomo</i>	Gerencia Municipal de Urbanismo
Puerto de la Cruz	<i>Organismos Autónomos</i>	Organismo Autónomo Local Gerencia Municipal de Urbanismo
Puerto del Rosario	<i>Organismo Autónomo</i>	Patronato Municipal de Gestión de Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas

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

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

De acuerdo con lo previsto en la Instrucción 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 30 de septiembre de 2019, 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.

Cuadro 6. Entidades que han presentado 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)	Todo (A, B, C)
Ayuntamientos	80	38	68	74	35
Más de 300.000 h.	1	0	1	1	0
Entre 100.001 y 300.000 h.	3	1	0	3	0
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	0	1	1	0
Entre 50.001 y 75.000 h.	3	1	1	2	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	8	3	5	8	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	39	16	38	36	16
Entre 1.000 y 5.000 h.	24	16	21	22	16
Menos de 1.000 h.	1	1	1	1	1
Cabildos Insulares	7	1	5	5	1
Mancomunidades	9	8	9	9	8
Total	96	47	82	88	44

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 supone el 46% de las mismas. Este porcentaje no es homogéneo para el conjunto de entidades, resultando 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, llegando en el caso de las mancomunidades al 89%.

En las entidades de mayor tamaño se gestiona un mayor volumen de recursos, 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 que los órganos resuelvan en contra del criterio de la Intervención.

Los órganos de Intervención del 92% de las entidades locales, con independencia del tipo y tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos. Esta situación podría verse motivada por el hecho de que se refiere a una figura que no se encuentra contemplada 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, en la mayoría de los casos, se lleven a cabo controles posteriores sobre la gestión de los ingresos.

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

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 Canarias, por tipo de entidad y tramo de población:

Cuadro 7. Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población

Tipo entidad	Nº EELL	Entidades que han remitido la información	Fiscalización limitada previa	Otros extremos	Control financiero posterior
Cabildos Insulares	7	7	2	2	2
Ayuntamientos	88	80	29	17	4
Más de 300.000	1	1	1	1	0
Entre 100.001 y 300.000 h.	3	3	1	1	1
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	1	0	0	0
Entre 50.001. y 75.000 h.	3	3	2	2	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	10	8	5	2	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	41	39	12	9	1
Entre 1.001 y 5.000 h.	28	24	8	2	0
Menos de 1.000 h.	1	1	0	0	0
Mancomunidades	12	9	3	2	0
Total	107	96	34	21	6

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

El artículo 219 del TRLRHL prevé que cuando se haya implantado el modelo de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, el órgano de intervención comprobará la existencia de crédito presupuestario y su adecuación, así como que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente. En estos casos, dicho precepto dispone que se debe regular, por medio de un acuerdo del Pleno, la verificación de otros extremos adicionales que resulten trascendentes para la gestión.

El incumplimiento del artículo 219 del TRLRHL mediante la ausencia de acuerdo del Pleno en el que se definan otros extremos adicionales que se consideren trascendentes en la gestión de los expedientes de gasto, hace que la fiscalización previa se reduzca exclusivamente a 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. No obstante, a partir de la entrada en vigor 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, la fiscalización limitada previa se ha de extender necesariamente a la comprobación de los extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros correspondiente, sin perjuicio de otros aspectos que pudiera determinar el 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. Señala que se informará acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos y que se realizará a través de procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público, concluyéndose en un informe escrito que deberá haber sido puesto de manifiesto al órgano auditado, remitiéndose al Pleno. En 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.

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

De los siete Cabildos Insulares, únicamente los de La Palma y Lanzarote tenían establecido un sistema de fiscalización limitada previa y en todos los casos el Pleno determinó extremos adicionales sobre los que realizar dicha fiscalización además de la comprobación de la existencia de crédito y competencia del órgano. Si bien, en ninguna de ellas se llevó a cabo el ejercicio de control financiero. Los Cabildos Insulares de Tenerife y Gran Canaria sí ejercieron actuaciones de control financiero.

Nueve de las dieciséis entidades de población superior a 25.000 habitantes de Canarias —Adeje, Granadilla de Abona, Ingenio, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Puerto de la Cruz, San Bartolomé de Tirajana, Santa Cruz de Tenerife y Santa Lucía de Tirajana— han establecido un sistema de fiscalización limitada previa, concretando los respectivos Plenos la comprobación de otros extremos de la gestión del gasto (excepto en los ayuntamientos de Adeje y Granadilla de Abona), -además de que el crédito fuera adecuado y suficiente y que órgano gestor del gasto fuera, asimismo, competente-. A su vez, de estas nueve entidades, únicamente los Ayuntamientos de Granadilla de Abona, Los Realejos y Santa Cruz de Tenerife ejercían un control financiero posterior.

De los 64 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 de 31% (20 entidades). De ellos, solo en once (Agaete, Pájara, Agulo, Breña Baja, Guía de Isora, Los Llanos de Aridane, Santa Cruz de la Palma, Santa Úrsula, Tacoronte, La Victoria de Acentejo, Villa de Mazo) se exigía la revisión de extremos adicionales a crédito disponible, siendo, por tanto, menos deficiente el control interno de estas entidades, sobre todo en aquellas que, a su vez, no desarrollaban un control financiero posterior, lo que se produjo en diez entidades, las anteriormente mencionadas excepto Guía de Isora.

De las nueve mancomunidades que han remitido información, tres de ellas tenían establecido un sistema de fiscalización previa limitada, y Los Realejos no extendió el control a extremos adicionales a crédito y competencia, no ejerciendo tampoco un control financiero posterior.

Los resultados globales sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su utilización entre las entidades locales de Canarias ha sido residual, habiéndose aplicado únicamente en el 6% de las entidades de las que se ha dispuesto de información, lo que supone una deficiencia en el ejercicio del control interno, 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.

Esta situación debería cambiar una vez que ha entrado en vigor, el 1 de julio de 2018, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, dónde se refuerza la obligación de desarrollar actuaciones de control financiero, para cuyo cumplimiento se prevé que resultará necesario reforzar los recursos de las intervenciones locales.

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

Los artículos 168.4 y 191.3 del TRLRHL señalan que el presupuesto y la liquidación del presupuesto deben ser informados por la intervención de la entidad local antes de su aprobación por el Pleno, en el primer caso, o el Presidente, en el segundo. Estos informes contendrán la opinión del órgano de Intervención sobre el contenido de los documentos mencionados, en los que, en su caso, se incorporarán las deficiencias o irregularidades que hubiera observado. Además, existirán también informes de intervención en la tramitación de las modificaciones de crédito en los términos recogidos en la normativa aplicable. El contenido de estos informes constituye también un resultado de la labor de control que realizan las intervenciones de las entidades locales, en especial si se pronuncian en sentido negativo.

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 indicar si 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 96 entidades que remitieron los datos relativos al ejercicio 2016, los órganos de Intervención de cinco municipios⁸ señalaron haber informado negativamente la aprobación de los presupuestos, y los de dos⁹ (coincidentes con los anteriores) indicaron la existencia de informes desfavorables en relación con la liquidación del presupuesto.

II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos

A 30 de septiembre de 2019 la Plataforma registraba, en relación con el ejercicio 2016, 6.123 resoluciones o acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias por un importe total de 442.341.459,62 de euros.

A continuación se detallan estos 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.

⁸ Ayuntamientos de Arafo, Fasnía, Los Silos, San Cristóbal de la Laguna y Tazacorte

⁹ Ayuntamientos de Los Silos y Tazacorte

Cuadro 8. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población

Importe en euros

Tipo de entidad	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Cabildos Insulares	1.109	311.505.341,84	199	303.248.453,87
Ayuntamientos	5.009	124.378.855,86	341	101.855.305,88
Más de 300.000 h.	294	20.256.876,12	34	19.113.449,23
Entre 100.001 y 300.000 h.	249	17.578.823,44	42	15.659.923,33
Entre 75.001 y 100.000 h.	389	4.761.003,00	4	3.966.948,92
Entre 50.001 y 75.000 h.	3	260.550,00	2	260.000,00
Entre 25.001 y 50.000 h.	1.617	37.521.724,91	100	32.270.571,15
Entre 5.001 y 25.000 h.	1.546	36.440.805,14	132	26.574.537,63
Entre 1.001 y 5.000 h.	911	7.559.073,25	27	4.009.875,62
Mancomunidades	5	6.457.261,92	5	6.457.261,92
Total	6.123	442.341.459,62	545	411.561.021,67

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

Los 6.123 acuerdos o resoluciones contrarios a reparos fueron remitidos por los órganos de Intervención de 50 entidades (43 ayuntamientos, seis de los siete Cabildos Insulares —a excepción del Cabildo Insular de La Gomera— y una mancomunidad) que se relacionan en el Anexo III.

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 9. 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	370	57.069.458,78	87	54.993.831,77
Expedientes de contratación	3.818	128.984.966,22	358	106.683.056,50
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	1.486	16.467.014,58	33	12.393.540,26
Incumplimiento prelación de pagos	99	517.088,29	-	-
Anticipos de Caja Fija/pagos a Justificar	46	1.105.227,57	5	351.203,56
Operaciones de derecho privado	143	495.755,72	1	209.737,44
Operaciones financieras	7	189.366.829,68	6	189.357.345,50
Gastos derivados de otros procedimientos	151	46.714.436,87	54	46.030.865,94
Sin información modalidad de gasto	3	1.620.681,91	1	1.541.440,70
Total	6.123	442.341.459,62	545	411.561.021,67

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

La mayoría de los acuerdos contrarios a reparos afectan al área de contratación administrativa (62%), seguido de los expedientes de subvenciones (24%) y de gastos de personal (6%). Por importe, las operaciones financieras concentraron el 43% del gasto (a su vez, el 99% de este importe —188.777.500 euros— es relativo a las operaciones de permuta financiera tramitadas por el Cabildo Insular de Tenerife, cuyo expediente ha sido analizado), seguidos por los gastos de contratación (29%) y de personal (13%).

Los expedientes de contratación se producen fundamentalmente en la adquisición de servicios (59%) y suministros (33%), mientras que los expedientes de gastos de personal afectan mayoritariamente al pago de retribuciones básicas y complementarias (24%), al pago de gratificaciones (24%) y a procedimientos de contratación (16%).

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 TRLHL:

Cuadro 10. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLHL

Importe en euros

Causa del reparo	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Número	Importe	Número	Importe
Insuficiencia de crédito o inadecuación del presupuesto	123	3.711.936,36	10	3.475.568,74
Ausencia de fiscalización	527	13.667.693,54	18	12.244.731,58
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	4.507	375.342.743,40	442	352.932.644,17
Derivación de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	83	1.250.319,36	3	393.135,32
Otras causas	402	18.806.842,34	23	16.695.301,33
Varias causas	481	29.561.924,62	49	25.819.640,53
Total	6.123	442.341.459,62	545	411.561.021,67

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

La causa más común es la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Concretamente en 2016 se comunicaron 4.507 acuerdos contrarios a reparos con esta motivación, que representaban el 74% de los expedientes y el 85% de la cuantía total.

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

Cuadro 11. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada

Importe en euros

Fase de gasto reparada	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Autorización	106	11.250.267,97	31	10.310.230,26
Compromiso	270	32.227.556,49	66	29.098.730,47
Reconocimiento de obligación	3.804	128.097.671,23	286	109.026.577,07
Orden de pago	76	845.100,60	1	323.932,13
Pago	256	13.641.872,95	22	12.854.714,21
Otras	1.611	256.278.990,38	139	249.946.837,53
Total	6.123	442.341.459,62	545	411.561.021,67

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

La fase en la que más acuerdos contrarios a reparos se produjeron fue en el reconocimiento de la obligación (62%)

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

En relación con los órganos que aprobaron acuerdos en contra de los reparos de Intervención, el artículo 217 del TRLRHL establece que las competencias para resolver una discrepancia entre el órgano gestor del gasto y los reparos de naturaleza suspensiva interpuestos por los órganos de Intervención corresponde al Presidente de la entidad local, salvo que los reparos se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de 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 vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRLRL), prevén que esta competencia se pueda delegar¹⁰. No obstante lo anterior, en algunas entidades locales la Junta de Gobierno Local adoptó este tipo de acuerdos.

¹⁰ En el artículo 15.3 del nuevo Reglamento de Control Interno de las Entidades Locales se recoge expresamente la imposibilidad de delegar la resolución de las discrepancias por parte del Presidente de la entidad o del Pleno.

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

Cuadro 12. 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	522	45.557.091,19	69	43.540.324,98
Presidente	5463	381.148.499,01	439	353.543.102,43
Junta de Gobierno	138	15.635.869,42	37	14.477.594,26
Total	6.123	442.341.459,62	545,00	411.561.021,67

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

El órgano que más resoluciones emitió fue el Presidente, tanto por importe (el 86%), como por número de expedientes (el 89%). A distancia se hallan los adoptados por el Pleno de la entidad -el 9% de los expedientes y el 10% del importe-, y la Junta de Gobierno -con el 2% de los acuerdos y el 4% del importe-. Los expedientes aprobados por la JGL correspondieron a diez entidades - Cabidos Insulares de Gran Canaria y Tenerife, Ayuntamientos de Firgas, Haría, La Orotava, Los Realejos, Los Silos¹¹, Santa Brígida¹¹, Valverde y a la Mancomunidad Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria -, lo que ha supuesto una vulneración del artículo 217 del TRLRHL.

II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa

Las comunicaciones realizadas por los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2016 incluyen 146 expedientes con omisión de fiscalización previa por un importe agregado de 128.343.770,80 euros.

¹¹ En el trámite de alegaciones, los Ayuntamientos de Santa Brígida y Los Silos manifiestan que, en tanto a la JGL le corresponde, de conformidad con el art. 23 de la LRBRL, la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y está presidida por la Alcaldía, se infiere la aprobación del expediente por la presidencia de la entidad en el seno de la sesión de la JGL.

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

Cuadro 13. 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
Cabildo Insular	19	73.090.425,48	8	72.932.977,42
Ayuntamientos	127	55.253.345,32	58	54.229.038,56
Entre 100.001 y 300.000 h.	34	13.302.035,17	18	12.991.698,15
Entre 50.001 y 75.000 h.	22	37.554.527,19	20	37.522.059,44
Entre 25.001 y 50.000 h.	25	1.193.050,05	9	940.743,78
Entre 5.001 y 25.000 h.	41	2.959.822,54	10	2.584.538,79
Entre 1.001 y 5.000 h.	5	243.910,37	1	189.998,40
Total	146	128.343.770,80	66	127.162.015,98

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

Los ciento cuarenta y seis expedientes con omisión de fiscalización previa están referidos a 14 entidades: los Consejos Insulares de la Palma y de Tenerife, y a los ayuntamientos de Arucas, Ingenio, La Orotava, Los Silos, San Bartolomé de Tirajana, San Cristóbal de la Laguna, San Miguel de Abona, Santa Cruz de Tenerife, Santa Lucía de Tirajana, Tazacorte, Telde y Valverde.

El 88% de los expedientes con omisión de la fiscalización previa se refieren a gastos contractuales, principalmente contratos de servicios y de suministros.

Según el órgano gestor

Los órganos que acordaron los expedientes con omisión de fiscalización previa fueron los siguientes:

Cuadro 14. 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
Presidente	57	5.252.109,47	14	4.808.234,76
Junta de Gobierno	6	8.736.281,87	3	8.646.677,24
Concejalía	7	924.441,88	3	846.629,06
Otro	2	71.635.000,00	2	71.635.000,00
Pleno	74	41.795.937,58	44	41.225.474,92
Total	146	128.343.770,80	66	127.162.015,98

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

El 51% de los expedientes con omisión de fiscalización previa fue resuelto por el Pleno de la entidad y el 39% por el Presidente; sin embargo, en volumen, el mayor porcentaje correspondió a otros órganos de Gobierno¹² (56%).

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 Canarias comunicaron 167 anomalías de ingresos en 2016, por una cuantía global de 130.158.226,60 euros.

En el siguiente cuadro se clasifica el conjunto de las anomalías atendiendo a la naturaleza de los ingresos a los que se refieren, las cuales fueron remitidas por el órgano de Intervención de los Cabildos Insulares de El Hierro y Tenerife, y por siete ayuntamientos, según se detalla en el Anexo IV.

Cuadro 15. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso

Importe en euros

Tipo de ingreso	Anomalías		Expedientes mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe	Nº	Importe
Tasas	46	2.353.539,93	14	1.976.084,75
Precios Públicos	100	532.473,96	1	284.311,96
Multas y Sanciones	14	4.993,00	0	-
Otros	7	127.267.219,71	4	127.225.454,23
Total	167	130.158.226,60	19	129.485.850,94

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

Los cuatro expedientes de más de 50.000 euros clasificados como *Otros* han sido remitidos por el órgano de Intervención del Cabildo Insular de Tenerife. El expediente de mayor volumen —126.898.900 euros— se refiere al reconocimiento de derechos procedentes de la inclusión en el presupuesto de recursos del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, considerando el órgano interventor que tanto los flujos de fondos líquidos percibidos correspondientes a dicha participación como sus correlativos pagos a los ayuntamientos deben recibir el tratamiento de operaciones no presupuestarias de tesorería.

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 CANARIAS

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:

¹² El mayor porcentaje de los expedientes aprobados por otros órganos de Gobierno corresponde a un expediente tramitado por el Cabildo Insular de Tenerife que fue aprobado por el Concejal de Hacienda. Este expediente ha sido objeto de análisis, los resultados se exponen en el subapartado II.2.6.

Cuadro 16. Representatividad de la muestra de expedientes

Importe en euros

	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Muestra seleccionada			
			Expedientes		Representatividad	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Acuerdos contrarios a reparos	6.123	442.341.459,62	20	223.718.158,25	0,33	50,58
Expedientes con omisión de fiscalización previa	146	128.343.770,80	16	95.609.027,85	11,64	74,49
Anomalías de ingresos	167	130.158.226,60	3	127.246.608,71	1,80	97,76

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

Los 20 acuerdos contrarios a reparos examinados representan el 51% del importe total. De ellos, nueve son relativos a expedientes de contratación, cuatro lo son a gastos de personal, tres a convenios de colaboración, dos a expedientes de subvenciones (ambos en régimen de concesión directa), y los dos restantes corresponden a la disolución de una asociación y a una operación financiera.

Por lo que se refiere a los expedientes con omisión de fiscalización previa, los dieciséis que se han examinado representan el 74% del volumen total. Catorce de ellos son relativos a la imputación de facturas diversas de ejercicios anteriores y corriente a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, uno se refiere a la reversión de una concesión administrativa, y el otro corresponde a la operación financiera que ha sido analizada de forma conjunta como acuerdo contrario a reparo y expediente con omisión de fiscalización previa.

También han sido objeto de análisis tres anomalías de ingresos relativas dos de ellas a la gestión de tasas y la otra a la defectuosa inclusión de determinadas partidas en el presupuesto general de la entidad.

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. CABILDO INSULAR DE EL HIERRO

Sistema de control interno

Las obligaciones reconocidas netas del presupuesto del ejercicio 2016 de El Cabildo Insular de El Hierro ascienden a 38.078.309,44 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de interventor se cubría de forma accidental, tanto a 31 de diciembre de 2016, como a la fecha de cierre de la fiscalización –diciembre de 2018-, a pesar de lo cual la Entidad no ha acreditado haber tomado medidas para su provisión definitiva.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con dos técnicos A2 y cinco auxiliares administrativos, si bien, en diciembre de 2018, el número de personal de apoyo se había reducido a cuatro.

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

No se realizaron 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Cabildo de El Hierro remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 15 de noviembre de 2017, una vez finalizado el plazo de 30 de abril de 2017 establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

El perímetro de control se conforma por la entidad principal y los organismos autónomos Servicios Sociales de El Hierro y Consejo Insular de Aguas de El Hierro.

El órgano de Intervención ha informado de 75 acuerdos contrarios a reparos y 25 anomalías de ingresos. Además, ha certificado la inexistencia de expedientes con omisión de fiscalización previa respecto de las tres entidades.

De los 75 acuerdos tomados en contra del criterio de intervención, 66 corresponden a la entidad principal y nueve al Organismo Autónomo Servicios Sociales de El Hierro, mientras que las anomalías en materia de ingresos, corresponden íntegramente a la entidad principal.

El desglose de los acuerdos contrarios a reparos es el siguiente, según el tipo de expediente al que se refieren:

Cuadro 17. Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Cabildo Insular de El Hierro.

Importe en euros				
Tipo de expedientes	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	30	229.119,06	41,67	8,28
Contrato de suministros	12	1.252.779,08	16,67	45,28
Contrato de obras	10	334.906,19	13,89	12,10
Gastos derivados de otros procedimientos	8	126.424,96	11,11	4,57
Subvenciones	8	602.468,40	11,11	21,77
Contrato colaboración entre el sector público y el sector privado	2	107.503,87	2,78	3,89
Contratación de personal	1	113.341,79	1,39	4,10
Gastos de emergencia social	1	500,00	1,39	0,02
Total	72¹³	2.767.043,35	100,00	100,00

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

¹³ Se han excluido tres informes de reparo referidos a modificaciones presupuestarias, por importe total de 229.325,28 euros, ya que no se consideran incluidos en el ejercicio de las funciones de intervención previa.

Acuerdos contrarios a reparos

Se han examinado dos expedientes, uno tramitado por el Cabildo Insular y otro por el Organismo Autónomo Servicios Sociales de El Hierro. El importe conjunto de ambos expedientes es de 1.313.341,79 euros.

○ *Suministro de energía eléctrica para las infraestructuras hidráulicas*

El órgano de Intervención interpuso reparo con fecha 1 de junio de 2016, ante la propuesta del Consejero de Medio Rural y Marino y Recursos Hidráulicos, de 17 de mayo de 2016, de prórroga del contrato de suministro de energía eléctrica. Intervención indicó que se había cumplido el plazo máximo legal de duración del contrato desde la formalización del mismo hasta el fin de la vigencia de la última de sus prórrogas, 31 de diciembre de 2015.

Se solventó el reparo por Decreto de Presidencia de 21 de junio de 2016, en el que se ordenó la continuación del servicio hasta nueva adjudicación, con fecha límite el 31 de diciembre de 2016, por motivos de interés general, alegando los principios de buena y celeridad en la administración, así como la incertidumbre en cuanto a la aplicación del Decreto 738/2015 por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

Desde la finalización del contrato y de sus prórrogas el 31 de diciembre de 2015, hasta el Decreto de Presidencia del 21 de junio de 2016 por el que se solventa el reparo y se aprueba la prórroga expresa del suministro, éste se continuó prestando de facto por la empresa adjudicataria sin acuerdo alguno por parte de la administración, lo que supone, de facto, una adjudicación directa a través de una prórroga tácita del contrato, práctica prohibida desde la reforma del artículo 67 de la LCAP por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, lo que supone además la vulneración del artículo 28 TRLCSP que sanciona el carácter formal de la contratación.

Una vez finalizado el plazo contractual, el contrato ha de considerarse extinguido, debiéndose proceder a una nueva convocatoria pública que respete los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y no discriminación e igualdad de trato entre los posibles candidatos.

A pesar de que en el Decreto de 21 de junio de 2016 se estableció el límite del 31 de diciembre de 2016 para la continuación del servicio sin contrato en vigor, ésta se extendió hasta el 16 de octubre de 2018, fecha en la que se formalizó el contrato adjudicado como consecuencia de la adhesión del Cabildo a la Central de Contratación de la FEMP. Por tanto, se produjo un período extracontractual de dos años y nueve meses.

En cuanto a los importes implicados, la adjudicación originaria del contrato, con una duración de un año, se produjo por 1.356.885,83 euros, resultando que en el período sin cobertura contractual se abonaron 5.074.092,89 euros, de los cuales existió reparo de intervención en facturas por importe de 4.733.690,71 euros.

La ausencia de contrato válidamente constituido, junto con la continuidad del servicio al margen del procedimiento legalmente establecida acordada por la entidad, 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-.

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 LRJPAC, 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.

- *Contratación de personal laboral interino por parte del Organismo Autónomo de Servicios Sociales de El Hierro.*

El órgano interventor formuló reparo con fecha 3 de febrero de 2016 a la Orden de Vicepresidencia que aprobaba la contratación de personal laboral de carácter interino para refuerzo en el servicio de “Ayuda a domicilio, Residencias de Mayores y Centro Sociosanitario 2016” de fecha 16 de enero de 2016. El fundamento del reparo fue el hecho de que se tratase de una contratación que se realizaba cada año y que se podía enmarcar en la actividad normal del organismo, por lo que consideraba que debería haberse incluido a este personal en la relación de puestos de trabajo.

Se solventó el reparo por Decreto de la presidencia del Organismo Autónomo de 12 de febrero de 2016, basándose en la obligatoriedad de continuación de prestación del servicio.

El artículo 69 del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece la obligación de las administraciones públicas de mantener una planificación cuyo objetivo es “*contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.*” Dicha obligación se concreta en la estructuración de la organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares. Así, la entidad no contaba con una relación de puestos de trabajo que estructurara y justificara los efectivos de acuerdo a las necesidades de los servicios.

Anomalías en materia de ingresos

Se detectan en total 25 anomalías, todas ellas en materia de tasas, por un importe total de 409.986,49 euros. Se ha analizado uno de los expedientes, por importe de 63.306,75 euros.

- *Aplicación de ingresos de tasa por prestación de servicio a cuenta restringida*

El reparo, que por ser en materia de ingresos no tiene carácter suspensivo, se basó en la deficiente aplicación de la Instrucción reguladora del funcionamiento de las cuentas restringidas aplicable a la Entidad (Instrucción 01/06, aprobada por Decreto con número 2781/2006). Los ingresos se formalizaron sin individualizar el contribuyente que los realizó ni identificar el supuesto concreto de la tasa que se estaba cobrando.

En su informe, la Interventora propuso modificar la Ordenanza Fiscal adecuando, entre otros aspectos, el ámbito de aplicación y la forma de gestión de los ingresos, de forma que fuera posible regularizar la situación planteada mediante un control eficaz de estos recursos. No consta que se haya producido ninguna modificación, según los datos ofrecidos en el portal de transparencia de la Entidad.

La falta de control en los ingresos, con desconocimiento de los usuarios finales del servicio, a su vez, contribuyentes de la tasa, y por ende, de las cuotas pendientes de pago, puede derivar, como consecuencia de la dificultad de ejercicio de la gestión recaudatoria en su fase ejecutiva, en una prescripción de derechos de la hacienda local.

II.2.2. CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA

Sistema de control interno

Las obligaciones reconocidas netas del presupuesto del ejercicio 2016 de El Cabildo Insular de Fuerteventura ascienden a 62.895.816,51 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. El puesto de interventor estaba cubierto mediante el nombramiento como interventor accidental de un funcionario A1. La plaza fue incluida en los concursos unitarios que se convocaron a nivel nacional, sin que se consiguiera la cobertura definitiva por FHN; no obstante, la Entidad no realizó ninguna otra actuación para procurar la provisión definitiva del puesto de trabajo, como la convocatoria de los correspondientes concursos ordinarios,

Además de su titular, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con cuatro técnicos A1, cinco administrativos y siete auxiliares administrativos; el número de auxiliares administrativos era de seis a la fecha de cierre de los trabajos de campo.

La entidad llevaba a cabo un sistema de fiscalización previa plena, comprobándose la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes.

Por el contrario, 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de expedientes

El órgano de Intervención del Cabildo de Fuerteventura ha remitido la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 11 de octubre de 2018, fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

A 31 de diciembre de 2016, el perímetro de control estaba conformado por la entidad principal, los organismos autónomos Patronato de Turismo de Fuerteventura y Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura y, además, por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura.

El órgano de Intervención ha remitido información de cuatro acuerdos contrarios a reparo, uno tramitado por la entidad principal relativo a un contrato de servicios, y cuyo importe asciende a 1.199.999,60, y tres por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura, todos ellos referentes a contratos de suministros y por importe conjunto de 548.067,69 euros. Se ha certificado negativamente la existencia de expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos.

Acuerdos contrarios a reparos

Los acuerdos contrarios a reparos de intervención analizados se concretan en un acuerdo de la entidad principal y otro tomado en el Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura.

○ Contrato servicio de publicidad y marketing

El órgano de Intervención emitió, el 8 de junio de 2016, informe en la fase de autorización del gasto al expediente por el que se contrataba, por parte del Cabildo Insular de Fuerteventura, la disponibilidad, por un periodo mínimo de 60 días al año, de un espacio en la página web de una operadora de vuelos de bajo coste con sede social en Irlanda. El espacio en la página web sería gestionado por la empresa contratista y el importe del contrato ascendía a 1.199.999,60 euros, IGIC incluido.

La tramitación del contrato era por el procedimiento negociado sin publicidad según lo establecido en la Disposición Adicional Primera del TRLCSP en lo que se refiere a contratos formalizados y ejecutados en el extranjero.

El órgano de Intervención consideró inadecuado el procedimiento señalado en el párrafo anterior y puso de manifiesto en el informe emitido que la prestación a contratar debería tramitarse a través de un contrato de servicios, cuya ejecución, además, no estaría ubicada en el extranjero en base a las dos siguientes cuestiones: por un lado, que el orden jurisdiccional al que, según constaba en el expediente, acudirían las partes en caso de conflicto, era el español; y por otro, porque los servicios implicados estaban sujetos al Impuesto General Indirecto Canario en aplicación del art. 17.1 de la Ley 20/1991 de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Sustentándose en informes de la Jefa de la Unidad de Turismo y de la Jefa de la Unidad de Servicios Jurídicos, favorables a mantener el carácter internacional del contrato, el Presidente del Cabildo solventó el reparo de la Intervención mediante Decreto de Presidencia de 2 de agosto de 2016; posteriormente, el expediente de contratación fue aprobado por Decreto de Presidencia de 6 de octubre de 2016, formalizándose 15 días después con una duración de 4 años.

El contrato fue adjudicado por un valor estimado de 1.121.495,06 euros (IGIC excluido), por lo que se trata de un contrato de servicios¹⁴ sujeto a regularización armonizada, según lo previsto en el apartado 1.b) del artículo 16 de la LCSP al superar los 209.000 euros¹⁵, para los que el artículo 142 exige la publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Por lo tanto, al margen de que la ejecución de contrato se efectúe en territorio español, según establece el apartado 4 de la Disposición Adicional Primera del TRCLSP, todos aquellos contratos sujetos a regulación armonizada —independientemente de en qué país de la Unión Europea se formalicen y ejecuten— están sujetos al TRLCSP en relación con su publicidad y adjudicación. Así, la utilización del procedimiento negociado sin publicidad en el presente expediente, sin que consten más ofertas de otras empresas ni conste en el expediente motivación para su ausencia, sustrae la presente tramitación a los principios básicos de publicidad y de libre competencia en el acceso a contratación pública¹⁶, no incluyéndose, además, el presente contrato en ninguno de los supuestos contemplados en los artículos 170 y 174 del TRLCSP.

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 LRJPAC, 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

¹⁴ El Presidente del Cabildo de Fuerteventura alega que no se trata de un contrato de servicios, sino de un contrato de patrocinio, regulado en el artículo 22 de la ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, el cual señala que *“El contrato de patrocinio publicitario es aquel por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador”*. Este Tribunal no comparte el criterio manifestado en alegaciones al considerar que se trata de un contrato de servicios en tanto el objeto del mismo es la contratación entre el Cabildo de Fuerteventura y una empresa privada, cuyo objeto social es precisamente la publicidad, para la prestación de servicios de marketing, los cuales —según se determina en el propio clausulado del contrato— serán pagados a la empresa por el Cabildo según el actual tarifario de la empresa y con periodicidad mensual, mientras que por su parte, la empresa se obliga a proporcionar un paquete de marketing por el valor del contrato. Por estas mismas razones, no se comparte la alegación de la Presidencia del Cabildo de que el contrato se ejecuta en el extranjero, no siéndole de aplicación el TRLCSP.

¹⁵ Cantidad vigente hasta la modificación efectuada por la Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018.

¹⁶ La Comisión Europea, en virtud de Decisión de 4 de julio de 2018 (JOCE C/406/2018), notificó a Francia su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, analizando un negocio jurídico con prestaciones equivalentes a las comprendidas en este expediente e idéntico contratista, en base a que parecen constituir ayuda estatal ilícita en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

- o *Servicios de maquinaria y transporte, y suministros de agua potable, combustibles y energía eléctrica en baja tensión*

El órgano de Intervención, el 14 de diciembre de 2016, emitió informe en relación con 119 facturas generadas en el propio ejercicio cuyo importe agregado asciende a 207.676,44 euros, correspondientes a la prestación de los servicios y suministros que se detallan en el cuadro 20, y que se tramitaron a través de sucesivos contratos menores formalizados por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura.

En el informe de Intervención se puso de manifiesto que los contratos tenían el mismo objeto, estaban motivados por la misma causa y, en la mayoría de los casos, habían sido celebrados con el mismo tercero. Respecto de uno de los suministros, se indicaba, además, que el mismo correspondía a un contrato administrativo cuyo vencimiento había tenido lugar el 21 de marzo de 2016, sin que hubiese existido ulterior acuerdo de prórroga conforme a lo previsto en el pliego de contratación que lo regía.

Como motivo del reparo, se alude a los principios generales de la contratación, así como al incumplimiento de los límites previstos cuantitativos y temporales previstos en los artículos 138.3 y 23 del TRLCSP para la celebración de contratos menores, y a la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato prevista en artículo 86.2 del TRLCSP.

El Presidente del Consorcio, el 29 de diciembre de 2016, levantó el reparo formulado, alegando, según se señalaba, asimismo, en informe emitido por el órgano gestor, que la ausencia de procedimiento de contratación derivaba de la imposibilidad de prever las necesidades de los servicios o suministros afectados.

En el siguiente cuadro se muestran las prestaciones en las que se produjo la irregularidad señalada, con indicación de la fecha en la que finalizó el contrato anterior, si existió, 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 18. Servicios y suministros prestados sin adecuada cobertura contractual. Cabildo Insular de Fuerteventura

Servicios y suministros afectados	Fecha finalización del contrato anterior	Fecha acuerdo inicio nuevo expediente contratación	Fecha inicio nuevo contrato	Importe facturas sin contrato
Suministro de combustibles y carburantes	No tramitado	30/01/2017	Lote 1: 08/02/2018; Lotes 2,3 Y 4:21/03/2018; Lote 5: 12/03/2018	75.173,97
Servicio de maquinaria (retroexcadora)	No tramitado	18/04/2016	Lotes 1, 2, 4 Y 5: 09/03/2018; Lote 3: 03/03/2018	183.348,00
Suministro de agua potable al depósito de Tequital	No tramitado	04/12/2017	Desierto	168.765,04
Suministro de energía eléctrica en baja tensión	01/04/2016	14/03/2016	20/10/2016	281.171,93
Total				708.458,94

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

En los cuatro servicios se había acudido a la contratación menor a pesar de tratarse de prestaciones continuadas en el tiempo y superar los límites temporales y cuantitativos previstos en

los artículos 23 y 138 del TRLCSP. La aplicación asimismo de los artículos 86 y 88 del mismo texto legal impiden fraccionar los contratos así como disminuir el cálculo del valor del mismo para eludir la licitación.

Estas actuaciones, por las cuales se evita la tramitación de los contratos por los procedimientos abierto o negociado, así como la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, podría dar lugar a la existencia 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-.

Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros en el Consorcio, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades, acudiéndose a la contratación menor sin que esta fuera procedente, y ello a pesar de que el interventor, en su informe de 2 de febrero de 2016, ya había puesto de manifiesto esta circunstancia. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública, ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

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 LRJPAC, 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.

II.2.3. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA

Sistema de control interno

El Cabildo Insular de Gran Canaria tenía, a 31 de diciembre de 2016, un volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto de 555.999.152,53 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, por lo que el puesto de Interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de Interventor está cubierto por libre designación desde 1994.

Además del FHN, el órgano de Intervención cuenta, tanto en 2016 como en diciembre de 2018, con nueve técnicos A1, un técnico A2, siete administrativos y cuatro auxiliares administrativos.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena, así como un control financiero posterior.

Análisis de expedientes

El órgano de Intervención del Cabildo de Gran Canaria remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 27 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

A 31 de diciembre de 2016, el perímetro de control estaba conformado por la entidad principal, seis organismos autónomos (Fundación para la Etnografía y Desarrollo de la Artesanía Canaria, Patronato de Turismo de Gran Canaria, Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, Instituto Insular de Deportes, Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria, Valora Gestión Tributaria), y cuatro consorcios (Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria, Consorcio Emergencias de

Gran Canaria, Consorcio Gando, Parque Aeroportuario de Actividades Económicas de Gran Canaria y Consorcio Viviendas de Gran Canaria).

El órgano de Intervención informó de 191 acuerdos contrarios a reparos, por un importe total de 29.385.163,83 €, de acuerdo a la siguiente distribución por entidades:

Cuadro 19. Distribución por entidades de los acuerdos contrarios a reparos. Cabildo Insular de Gran Canaria.

Entidad	Nº	Importe en euros
		Importe
Cabildo Insular de Gran Canaria	67	22.202.290,61
Patronato de Turismo de Gran Canaria	3	60.255,27
Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria	57	2.272.240,36
Instituto Insular de Deportes	35	1.248.837,49
Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria	17	1.602.345,59
Valora Gestión Tributaria	4	79.080,97
Consorcio Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria	8	1.920.113,54
Total	191	29.385.163,83

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

Se emitió certificación negativa respecto de todas las entidades del perímetro de control en relación con expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos.

El 73% del importe corresponde a expedientes de contratación, mientras que el 27% restante se reparte entre gastos de personal y gastos derivados de convenios de colaboración.

Se han seleccionado para su análisis dos expedientes tramitados por el Cabildo Insular de Gran Canaria cuyo importe agregado es de 6.733.442,33 euros.

Acuerdos contrarios a reparos

- *Reconocimiento de obligaciones derivadas de un convenio de colaboración*

El órgano de Intervención formuló, con fecha 4 de octubre de 2016, reparo en relación con el reconocimiento de una obligación de pago, por importe de 3.946.386 euros, derivada de un Convenio firmado en el ejercicio 2008 y que ha sido objeto de sucesivas prórrogas y adendas. A la cifra indicaba se sumaba, además, una relación de siete facturas, por importe total de 15.134,25 euros, derivadas de la sobreocupación de un centro objeto del Convenio descrito.

El objeto del convenio era la prestación de los servicios de atención al menor y la gestión de centros y servicios públicos de acogida, competencia que, si bien, se atribuye a los Cabildos Insulares en el artículo 11 de la Ley 1/1997 de 7 de febrero de Atención Integral de los Menores, es materia de contratación, no concibiéndose como uno de los negocios excluidos del ámbito contractual según dispone el artículo 4.1 c) del TRLCSP.

En 2010 se emitió informe de Intervención en el que se indicaba la improcedencia de tramitar las prestaciones objeto del convenio a través de esta figura, debiendo ser las mismas objeto de licitación pública, en tanto estarían dentro de los supuestos contemplados en el Anexo II del TRLCSP.

A través de Decreto de la Presidencia del Cabildo de 2 de noviembre de 2016 se levantó el reparo y se continuó con la tramitación del expediente. Se argumentó la falta de medios personales y materiales para iniciar el expediente de contratación, así como la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto en tanto la prestación se había realizado a requerimiento de la

Administración y al amparo de un convenio suscrito. Además, el importe de los gastos objeto del Decreto aumentó de los 3.961.520,25 euros fiscalizados por la Intervención a 4.030.724,25 euros por la inclusión en el mismo de cuatro facturas —por importe de 69.204 euros— que habían sido fiscalizadas con reparo por el interventor el 12 de septiembre de 2016.

En la fecha de realización de estos trabajos, junio de 2019, el contrato que debía sustituir al convenio analizado aún no había sido adjudicado, a pesar de haberse iniciado el expediente con fecha de 3 de septiembre de 2018. El expediente se encontraba paralizado como consecuencia de la interposición de un recurso especial en materia de contratación, con suspensión automática de la tramitación del expediente.

La sucesión de prórrogas y adendas durante más de 10 años, de las cuales se han derivado obligaciones por importe de 21.538.066,45 euros¹⁷, pone de manifiesto, además de la vulneración normativa señalada, una debilidad en la gestión de la contratación de servicios en el Cabildo, en tanto no se está realizando una previsión adecuada de las necesidades a atender por la entidad. A ello se suma que en los años 2011 y 2012 se prorroga la vigencia de los convenios que rigen esta relación *“hasta la adjudicación de los contratos administrativos de la gestión de los servicios”*. Además, la falta de concurrencia pública ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

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 LRJPAC, 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.

○ *Servicios de conservación y mantenimiento de carreteras*

El 13 de enero de 2016 se emitió reparo por el órgano de Intervención en relación con 21 facturas generadas por la prestación de los servicios de conservación y mantenimiento de carreteras, cuyo importe conjunto ascendía a 2.771.922,08 euros con motivo de la falta de cobertura jurídica válida para las mismas.

Los correspondientes contratos habían finalizado el 28 de febrero de 2015, una vez transcurridos los plazos máximos de prórroga permitidos. En tanto en esa fecha, a pesar de haberse iniciado los expedientes de contratación para realizar nuevas adjudicaciones, ninguno de ellos había finalizado, el Consejo de Gobierno Insular acordó, con fecha 25 de febrero de 2015, dar continuidad a los contratos de servicios desde el día 1 de marzo de 2015 hasta la entrada en vigor de los nuevos contratos administrativos, lo cual, y tras diferentes recursos, se produjo en febrero de 2017. Las obligaciones generadas durante los dos años en los que se careció de contrato alcanzaron un importe de 14.198.976,54 euros.

El reparo se levantó por Decreto del Presidente del Cabildo de 29 de enero de 2016, argumentando, según se había señalado asimismo en informe de los Servicios Jurídicos, que se trataba de servicios ejecutados y certificados, siendo por tanto de aplicación el principio de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

El acuerdo de la continuación del contrato por encima de su plazo máximo establecido supuso que los servicios se siguieran prestando de facto por las empresas adjudicatarias, lo que vulneró la

¹⁷ Todas las obligaciones conllevaron informe de reparo de la Intervención y todos fueron solventados mediante Decreto del Presidente del Cabildo.

normativa contractual de aplicación. La posibilidad de que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente se ha recogido por primera vez en el artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que entró en vigor el 9 de marzo de 2018—, siempre y cuando la falta de formalización del nuevo contrato se deba a incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación, y además, existan razones, de interés público para no interrumpir la prestación. La nueva normativa contractual —que como se ha señalado, no resulta de aplicación al expediente analizado— habilita esta posibilidad limitada a un periodo máximo de nueve meses, y exige, además, que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

II.2.4. CABILDO INSULAR DE LA PALMA

Sistema de control interno

El Cabildo Insular de La Palma presenta un volumen de obligaciones reconocidas netas en el presupuesto de 2016 de 100.412.877,46 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, por lo que el puesto de Interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de Interventor se ocupaba mediante nombramiento accidental, tanto a 31 de diciembre de 2016, como a fecha de cierre de la fiscalización —diciembre de 2018-. Se convocaron sendos concursos ordinarios por resoluciones de 13 de abril de 2016, 6 de abril de 2017 y 16 de mayo de 2018 respectivamente, quedando en todos los casos desiertos.

El órgano de Intervención contaba también, tanto a 31 de diciembre de 2016, como al cierre de los trabajos de campo, junto con el Interventor accidental, con un técnico A1, un administrativo y dos auxiliares administrativos.

La entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa limitada, extendiéndose el ámbito de las comprobaciones, de acuerdo con lo establecido por el Pleno del Cabildo el 11 de septiembre de 1992, a la adecuación y suficiencia de crédito, a la competencia del órgano gestor del gasto, así como al cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 163 de la Ley 39/1988 para el caso de gastos de carácter plurianual y a los requisitos contenidos en las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Hacienda de 25 de marzo de 1988 (fiscalización previa de contratos administrativos), 24 de mayo de 1988 (de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios) y de la Subsecretaría de Hacienda de 31 de julio de 1989 (clases pasivas, prestaciones por desempleo y contratación de personal laboral).

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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de expedientes

El órgano de Intervención del Cabildo de La Palma remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 25 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

A 31 de diciembre de 2016, el perímetro de control estaba conformado por la entidad principal, tres organismos autónomos —Consejo Insular de Aguas de La Palma, Patronato de Turismo y Escuela Insular de Música— y dos consorcios —Servicios de La Palma e Insular de la Reserva Mundial Biosfera de La Palma—.

El órgano de Intervención ha remitido información relativa a 205 acuerdos contrarios a reparos por importe conjunto de 9.883.328,42 euros y a once expedientes con omisión de fiscalización previa, por 1.434.665,48 euros. Se ha remitido certificación negativa en relación con anomalías de ingresos en relación con el conjunto de entidades.

Todos los expedientes con omisión de fiscalización corresponden a la entidad principal, siendo 10 de ellos de contratación y un expediente de subvenciones.

Acuerdos contrarios a reparos

En los dos cuadros siguientes se muestra la distribución de los acuerdos contrarios a reparos por entidades y por tipo de expediente de los reparos de la entidad principal, respectivamente.

Cuadro 20. Distribución por entidades de los acuerdos contrarios a reparos informados. Cabildo Insular de La Palma

Importe en euros		
Entidad	Nº	Importe
Cabildo Insular de La Palma	197	9.778.758,40
Patronato de Turismo	2	20.820,00
Consejo Insular de Aguas de La Palma	4	76.692,46
Consortio Servicios de La Palma	2	7.057,56
Total	205	9.883.328,42

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

Cuadro 21. Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Cabildo Insular de La Palma

Importe en euros				
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje importe
Contrato de servicios	86	1.137.627,71	43,65	11,63
Contrato de suministros	41	230.564,43	20,81	2,36
Subvenciones de concesión directa	20	69.273,63	10,15	0,71
Encomiendas de gestión	17	4.023.174,40	8,63	41,14
Otros	12	66.059,01	6,09	0,68
Contrato de obras	10	268.195,73	5,08	2,74
Contrato de gestión de servicio público	6	3.264.501,05	3,05	33,38
Convenios de colaboración	2	503.625,00	1,02	5,15
Pagos a justificar	2	6.000,00	1,02	0,06
Adquisición de bienes inmuebles	1	209.737,44	0,51	2,14
Total general	197	9.778.758,40	100,00	100,00

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

Se han seleccionado para su análisis un acuerdo contrario a reparos y un expediente con omisión de fiscalización, cuyos importes ascienden respectivamente a 3.246.425,02 euros y 572.754,15 euros; los dos expedientes fueron tramitados por el Cabildo Insular de La Palma.

- *Encomienda de gestión de servicios*

El expediente se refiere a la encomienda para la prestación de los "Trabajos de conservación, mantenimiento y ayudas a la explotación del nuevo túnel de la cumbre (carretera LP-3), carretera

LP-20, vía exterior de Santa Cruz de La Palma y túnel de Bajamar gestión” y de los “*Trabajos de reparación de anomalías en los sistemas instalados en dichas instalaciones*”, a la empresa pública TRAGSA por un período de dos años (hasta el 1 de mayo de 2018) e importe de 3.246.425,02 euros.

El reparo del órgano de Intervención, de 26 de abril de 2016, está motivado en la falta de justificación en el expediente de motivos de economía, eficacia o eficiencia necesarios para acudir a la figura de la encomienda, desviaciones al alza en comparación con encargos anteriores, y además, en la falta de restricción de la subcontratación a los máximos definidos en la Disposición Adicional 25.6¹⁸ del TRLCSP.

El Presidente del Cabildo, a través de Decreto del 27 de abril de 2016, levantó el reparo, en base a un informe del jefe del Servicio de Infraestructuras, que da por justificadas todas las discrepancias interpuestas por la Intervención.

Las encomiendas de gestión son uno de los negocios excluidos del ámbito de la ley de contratos, en aplicación del artículo 4.1.n) del TRLCSP. A través de esta figura, la entidad utiliza un medio considerado propio para realizar las actuaciones de referencia, en lugar de proceder a su licitación pública. La consideración de medio propio de TRAGSA se contempla en sus propios Estatutos.

La utilización de la figura de la encomienda de gestión, frente a la tramitación por licitación pública, se debe basar en criterios de economía, eficacia o eficiencia que aconsejen dicho procedimiento, así se pronunció el Tribunal de Cuentas en la “*Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las administraciones públicas*” aprobada el 22 de diciembre de 2016.

En este expediente no se llega a conocer el valor real de mercado de las prestaciones para determinar el menor coste para la entidad de utilizar esta figura, ya que a efectos de su valoración se hace uso del propio presupuesto de la encomendada en comparación al estimado por los servicios técnicos y al calculado por una empresa contratada por el Cabildo en el ejercicio 2014. Tampoco se llega a acreditar la carencia de medios por parte del Cabildo Insular que sustenten la decisión de contar con este instrumento.

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 LRJPAC, 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.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

El órgano de intervención comunicó once expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa por importe total de 1.434.665,48. De ellos, ocho corresponden a reconocimientos extrajudiciales de crédito por importe de 1.212.284,78 euros. Los otros tres expedientes (222.380,78 euros) contienen reparos de intervención por la omisión de trámites esenciales ante la propuesta de reconocimiento y liquidación de obligaciones que adolecen de alguna causa de reparo suspensivo.

¹⁸ Disposición referida al Régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA), y de sus filiales. En el segundo párrafo de su sexto punto afirma: “*En el supuesto de que la ejecución de obras, la fabricación de bienes muebles o la prestación de servicios por las sociedades del grupo se lleve a cabo con la colaboración de empresarios particulares, el importe de la parte de prestación a cargo de estos deberá ser inferior al 50 por 100 del importe total del proyecto, suministro o servicio.*”

Se ha analizado un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos de 572.754,15 euros.

- *Reconocimiento extrajudicial de crédito para la imputación de gastos de ejercicios anteriores*

El Pleno del Cabildo Insular de La Palma aprobó el 18 de marzo de 2016 un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 572.754,15 euros para imputar al presupuesto de 2016 gastos derivados de once operaciones cuyo devengo se había producido en 2015 y que no se habían imputado al ejercicio de procedencia por falta de crédito.

Los gastos se derivaron de liquidaciones de una operación financiera, facturas de suministros, servicios varios y liquidaciones correspondientes a la compensación a favor de la concesionaria del servicio de transporte urbano por bonificaciones a favor de estudiantes y jubilados. Respecto de la compensación, se reconocieron dos gastos de 186.063,84 y 172.891,07 euros relativos respectivamente a los meses de noviembre y diciembre de 2015.

El 24 de febrero de 2014, el Pleno del Cabildo acordó que las cantidades a abonar por parte del Cabildo a la empresa operadora como consecuencia de las medidas de exención o bonificación de las tarifas establecidas para determinados colectivos, se reducirían en un 35% del total que resultase de la aplicación de la tarifa ordinaria, con efectos desde el 16 de mayo de 2014.

Como resultado de los trabajos de esta fiscalización, la Intervención de la entidad ha detectado que la reducción no fue aplicada en estos dos casos, liquidándose a favor de la concesionaria la compensación por la integridad del importe.

El Cabildo, a instancia del órgano Interventor, mediante resolución del Consejero de Hacienda, Recursos Humanos y Aguas de 15 de marzo de 2019, ha incoado un expediente de reintegro de cantidades indebidas por un importe global de 243.570,57 euros, más intereses de demora, correspondientes a las reducciones no aplicadas. A fecha de estos trabajos, el deudor había procedido al ingreso del reintegro junto con los intereses de demora.

El resto de facturas que conforman el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos eran gastos del ejercicio 2015 para los que no se contó con crédito suficiente por importe de 161.748,04 euros y que se aplicaron al presupuesto de 2016. 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.

Mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del RD 500/90, se produce 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.

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. Además, 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 LRJPAC, 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, ni respecto de la infracción contemplada en la LTAIPBG ni en relación con el incumplimiento del TRLCSP.

II.2.5. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE

Sistema de control interno

El volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto de 2016 del Cabildo Insular de Lanzarote asciende a 99.973.052,15 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de interventora estaba cubierto de forma provisional desde 2008 hasta la fecha de realización de los trabajos de campo de la fiscalización.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba a 31 de diciembre de 2016 con un técnico A1, tres administrativos y tres auxiliares administrativos, llegando a cuatro el número de auxiliares administrativos en la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización.

El sistema de control interno implantado es la fiscalización previa limitada. En cambio, 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Cabildo de Lanzarote remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 3 de mayo de 2017, una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

A 31 de diciembre de 2016, el perímetro de control estaba conformado por la entidad principal y dos organismos autónomos y tres consorcios: Consejo Insular de Aguas de Lanzarote, Organismo Autónomo Insular de Atención Social de Lanzarote, Consorcio de Abastecimiento de Agua a Lanzarote, Consorcio de Seguridad, Emergencia, Salvamento, Prevención y Extinción de Incendios de Lanzarote y Consorcio para la Defensa y Promoción del Espacio de la Geria.

El órgano de Intervención ha informado de 179 acuerdos contrarios a reparos por un importe agregado de 3.737.398,02 euros, y ha emitido certificación negativa en relación con expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos respecto de todas las entidades.

Acuerdos contrarios a reparos

De los 179 acuerdos, 177 fueron tramitados por el Cabildo Insular, uno por Consejo Insular de Aguas de Lanzarote y otro por el Consorcio de Abastecimiento de Agua a Lanzarote. En el cuadro siguiente se muestra su clasificación por tipo de expediente.

Cuadro 22. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de expediente. Cabildo Insular de Lanzarote.

Importe en euros

Tipo de expedientes	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	91	934.708,05	50,84	25,01
Contrato de suministros	74	601.716,88	41,34	16,10
Contrato de Gestión de Servicio Público	13	677.680,23	7,26	18,13
Gastos de Personal	1	1.523.292,86	0,56	40,76
Total general	179	3.737.398,02	100,00	100,00

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

Se ha analizado el expediente relativo a gastos de personal, que fue gestionado por la entidad principal.

- *Nómina del mes de abril de 2016 de los empleados públicos con la condición de personal funcionario y laboral del Cabildo de Lanzarote*

El órgano de Intervención formuló reparo el 21 de abril de 2016 al documento de reconocimiento de las obligaciones derivadas de la nómina del mes de abril de los empleados públicos del Cabildo. El motivo fue la existencia de productividades fijas y periódicas que retribuían el desempeño de la función ordinaria de los beneficiarios y que, por tanto, no podrían integrar el concepto jurídico de productividad. Además, advirtió que debía aprobarse una adecuada valoración de puestos de trabajo y una Relación de Puestos de Trabajo, adaptada a las necesidades de la corporación, y que constituyese una adecuada cobertura legal a la nómina.

El reparo fue solventado por Decreto del Presidente del Cabildo, de 26 de abril de 2016, en el que se afirmaba que se había iniciado el procedimiento administrativo para la confección y posterior aprobación de la RPT del Cabildo. A fecha del presente informe, no consta que la entidad haya aprobado ningún instrumento de valoración y racionalización de recursos humanos.

El Real Decreto 861/1986, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, delimita la casuística e importe máximo de todos los elementos que forman parte de las retribuciones del personal al servicio de las entidades locales, e imposibilita la regulación de otros conceptos no previstos en él por parte de dichas administraciones.

Por otro lado, el artículo 69 del EBEP establece la obligación de las administraciones públicas de mantener una planificación cuyo objetivo es *“contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.”* Dicha obligación se concreta en la estructuración de la organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares.

II.2.6. CABILDO INSULAR DE TENERIFE

Sistema de control interno

Las obligaciones reconocidas netas del presupuesto de 2016 del Cabildo Insular de Tenerife asciendo de 739.484.617,21 euros.

La clasificación de 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. La cobertura del puesto era definitiva, tanto a 31 de diciembre de 2016 como al cierre de los trabajos de campo –diciembre de 2018-, mediante el procedimiento de libre designación.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con once técnicos A1, un técnico A2, un administrativo y diez auxiliares administrativos, mientras que a la fecha de cierre de la fiscalización había diecisiete técnicos A1, dos técnicos A2, un administrativo y once auxiliares administrativos.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena así como un control financiero posterior.

Análisis de expedientes

El órgano de Intervención del Cabildo de Tenerife remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

A 31 de diciembre de 2016, el perímetro de control estaba conformado por la entidad principal, cuatro organismos autónomos (Patronato Insular de Música, Museos y centros, Consejo Insular de Aguas de Tenerife, Instituto Insular de Atención Social y Socio-Sanitaria), y cuatro consorcios adscritos: Urbanístico para la Rehabilitación de Puerto de la Cruz, Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife, Isla Baja, y Tributos de Tenerife.

El número e importe de los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en ingresos comunicadas por la Intervención se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 23. Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos comunicados. Cabildo de Tenerife.

		Importe en euros
Tipo de Expediente	Nº	Importe
Acuerdos contrarios a reparos	455	263.755.015,65
Expedientes con omisión de fiscalización previa	8	71.655.760,00
Anomalías de ingresos	33	128.009.769,88
Total	496	463.420.545,53

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

La distribución de los acuerdos contrarios a reparos en función de la entidad que lo tramitó es la siguiente:

Cuadro 24. Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos comunicados por entidades. Cabildo de Tenerife.

			Importe en euros
Tipo de Expediente	Entidad	Número de expedientes	Importe
Acuerdos contrarios a reparos	Cabildo Insular	56	215.272.787,76
	Patronato Insular de Música	7	189.373,27
	Museos y centros	1	2.020,00
	Consejo Insular de Aguas de Tenerife	28	2.680.310,94
	Instituto Insular de Atención Social y Socio-Sanitaria	331	44.160.239,42
	Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife	30	1.449.270,86
	Tributos de Tenerife	2	1.013,40
	Subtotal	455	263.755.015,65
Expedientes con omisión de fiscalización previa	Cabildo Insular	3	71.547.332,86
	Patronato Insular de Música	1	100.000,00
	Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife	4	8.427,14
	Subtotal	8	71.655.760,00
Anomalías de ingresos	Cabildo Insular	31	127.724.957,92
	Patronato Insular de Música	2	284.811,96
	Subtotal	33	128.009.769,88
Total		496	463.420.545,53

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

Acuerdos contrarios a reparos

La distribución de los acuerdos contrarios a reparos en función de la tipología de gasto es la siguiente:

Cuadro 25. Acuerdos contrarios a reparos según la tipología del gasto. Cabildo Insular de Tenerife.

Importe en euros

Tipo de expediente	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contratos de servicios y suministros	312	7.761.601,14	68,57	2,94
Subvenciones y ayudas	62	11.180.675,69	13,63	4,24
Gastos de personal	29	30.770.437,06	6,37	11,67
Operaciones de derecho privado y gastos derivados de otros procedimientos	19	19.667.267,88	4,18	7,46
Contratos de obras	14	1.253.458,13	3,08	0,48
Encomiendas	9	1.068.720,82	1,98	0,41
Contratos complementarios y modificados de contrato	6	1.136.068,98	1,32	0,43
Contratos de colaboración y de gestión de servicio público	3	2.139.285,95	0,66	0,81
Operaciones financieras	1	188.777.500,00	0,22	71,57
Total	455	263.755.015,65	100,00	100,00

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

Se han analizado siete acuerdos contrarios a reparos: tres tramitados por la entidad principal — una permuta financiera, una encomienda de gestión y un gasto derivado de la disolución de una asociación—, tres del Organismo Autónomo Instituto Insular de Atención Social y Socio-Sanitaria (IIASS) —dos convenios de colaboración y un expediente de subvenciones— y uno tramitado por el Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife relativo a gestión de subvenciones. El importe agregado de los siete expedientes asciende a 195.168.020,52 euros. Además, en relación con la operación de permuta financiera, el órgano de Intervención ha informado de un expediente con omisión de fiscalización por importe de 71.535.000 euros que también se ha analizado.

○ *Contratos de permuta financiera de tipos de interés.*

El órgano de Intervención del Cabildo Insular de Tenerife ha informado, en relación con el ejercicio 2016, de un acuerdo contrario a reparo (188.777.500 euros) y de un expediente con omisión de fiscalización (71.535.000 euros) relativos a la contratación de productos financieros consistentes en la permuta financiera de tipos de interés¹⁹ o swaps.

Con objeto de contextualizar los expedientes analizados en el conjunto de la operación a la que se refieren, se exponen los resultados de forma cronológica desde el ejercicio 2011, fecha de formalización de los contratos de permutas financieras.

El 14 de febrero de 2011 el Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería emitió una propuesta en la que se aconsejaba valorar la posibilidad de contratar operaciones de cobertura de tipos de interés de las operaciones de préstamos vigentes. En la misma, advertía de que su rentabilidad para la Corporación era incierta.

¹⁹ Según el Anexo II del contrato marco de operaciones financieras 2009, de la Asociación Española de la Banca, permuta financiera de tipos de interés, es “aquella operación por la cual las partes acuerdan intercambiarse entre sí el pago de cantidades resultantes de aplicar un tipo fijo y un tipo variable sobre un importe nominal y durante un periodo de duración acordado”.

Seguidamente, el 23 de febrero, el Consejero del Área de Presidencia y Hacienda solicitó a siete entidades financieras la presentación de ofertas para una operación de cobertura de tipos de interés para diversos préstamos suscritos por la Corporación.

En los meses de marzo y abril de 2011 el Presidente del Cabildo Insular firmó cuatro contratos de permuta financiera con dos de las entidades financieras anteriores. El importe nominal conjunto ascendió a 188.777.500 euros. La duración de los cuatro contratos era de diez años y en todos ellos se pactó que el pagador del tipo fijo —que iban de 3,7%, hasta 4,09% según el contrato— sería el Cabildo Insular y el pagador del tipo variable la entidad financiera —el tipo variable que se pactó en los cuatro contratos era el Euribor a 12 meses con un diferencial del 0%—.

Posteriormente, en 2012, en tanto no se contó con recursos suficientes para satisfacer las obligaciones derivadas de los contratos anteriores y con el objetivo de diferir el pago, el Presidente de la entidad firmó novaciones modificativas no extintivas respecto de tres de los cuatro contratos suscritos. Como consecuencia de esta operación los tipos fijos se incrementaron y pasaron a ser de 4,01%, 4,26% y 4,79%, lo que supuso un coste adicional estimado por la entidad financiera de 770.250 euros. En 2012 la media de los tipos de interés del último trimestre del ejercicio para las operaciones a 10 años fue de 1,70% y de 2,14% para las operaciones a 15 años, notablemente inferiores a los tipos de interés aplicados en esta operación.²⁰

Como resultado de los cuatro contratos de permuta financiera firmados se pagaron, en los sucesivos ejercicios, las siguientes cantidades:

Cuadro 26. Cantidades abonadas en concepto de intereses por contratos de permuta financiera en el Cabildo Insular de Tenerife.

NOMINAL (1)	IMPORTE PAGADO POR LIQUIDACIONES ANUALES SWAP							TOTAL
	2012	2013	2014	2015	2016(2)	2017	2018	
55.242.500	-	1.966.222,51	2.188.296,67	1.835.253,05	2.044.618,33	1.723.233,52	-	9.757.624,08
71.535.000	-	2.196.052,92	2.275.182,18	2.139.515,63	2.208.228,97	2.143.027,54	1.989.954,15	12.951.961,39
51.000.000	-	1.912.921,19	1.842.098,66	2.114.957,02	1.834.664,81	-	-	7.704.641,68
11.000.000	218.746,00	353.455,43	324.832,62	317.917,90	311.375,95	-	-	1.526.327,90
188.777.500	218.746,00	6.428.652,05	6.630.383,13	6.407.643,60	6.398.888,06	3.866.261,02	1.989.954,15	31.940.555,05

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

- (1) El valor nominal en un contrato de swap se refiere al importe sobre el que se calculan los intereses a pagar o a percibir según la evolución del tipo de interés de referencia. Si se trata de un swap de cobertura deberá coincidir con el nominal del préstamo al que está vinculado
- (2) En el ejercicio 2016 se hizo uso de las ventanas de salida de dos operaciones.

El importe total de 31.940.555,05 reflejado en el cuadro anterior se incrementó en 10.640.677 euros derivados de la cancelación anticipada efectuada en 2019 de las dos operaciones que seguían vivas en dicho ejercicio, con lo que la cuantía global abonada ascendió a 42.581.232,05 euros, el 23,40% sobre el nominal contratado.

El primer reparo, emitido el 13 de enero de 2015²¹ por el órgano de Intervención respecto de las operaciones analizadas, fue en relación con las propuestas de gasto de 2015.

²⁰ Fuente: Tabla de tipos de referencia aplicables para el cálculo del valor de mercado en la compensación por riesgo de tipo de interés, Banco de España.

²¹ Según se indica en el informe emitido, las propuestas de gasto de los ejercicios anteriores no fueron informadas negativamente por no advertirse la naturaleza de las operaciones al presentar la apariencia de liquidaciones de intereses de préstamos. Respecto de esta afirmación, el que fuera Presidente del Cabildo en 2016 señala que “las propuestas de gasto mencionadas y remitidas a la Intervención para su fiscalización (documentos contables), reflejaban todos los datos necesarios para su identificación, incluida la descripción de lo que se tramitaba. Además, dichas

El órgano de Intervención señaló que las operaciones de permuta financiera se realizaron tomando como base el nominal de los préstamos sobre los que se quería realizar la cobertura, que era de 188.777.500 euros; sin embargo, en la fecha en la que se contrataron las permutas financieras, parte del nominal había sido amortizado, ascendiendo el capital vivo en ese momento a 185.970.000 euros.

Además, el órgano de control también puso de manifiesto que el 30 de junio de 2014 se cancelaron diversos préstamos cubiertos a través de permuta financiera —cuyo importe ascendía a 62.000.000 euros—, sin que se hubiera procedido a la cancelación de la operación de cobertura, lo que debiera haber tenido lugar en tanto ya no había subyacente que pudiera ser cubierto y siendo precisamente el objeto de los contratos la cobertura de riesgo de los préstamos suscritos por la Corporación.

Además, en el informe emitido se pusieron de manifiesto las siguientes irregularidades:

- Incompetencia del órgano. El Interventor señala que, a tenor del importe de los contratos suscritos y en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el órgano competente para la suscripción de los contratos analizados era el Consejo de Gobierno Insular, en ningún caso el Consejero del Área de Presidencia y Hacienda.
- Omisión del trámite de fiscalización previa, en tanto no fueron sometidos al criterio del órgano de Intervención ni los contratos inicialmente suscritos ni las novaciones modificativas que se firmaron en 2012 para aplazar el pago correspondiente a dicho ejercicio.
- Haber prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación. En el informe de Intervención se alude a la naturaleza privada de los contratos suscritos, indicándose que, por tanto, están sujetos en su preparación y adjudicación a las normas de contratación pública. En este sentido, se pone de manifiesto que en el expediente no obraba la documentación esencial del mismo: informe de necesidad e idoneidad del contrato y de las necesidades que pretenden cubrirse con el mismo, resolución de inicio del procedimiento, pliego de cláusulas administrativas particulares y de condiciones técnicas particulares, certificado de existencia de crédito, resolución aprobando el expediente, el gasto y disponiendo la apertura del procedimiento de contratación y resolución de adjudicación del contrato, así como tampoco informes ni resolución aprobando las modificaciones contractuales efectuadas en el ejercicio 2012.

Añade que aún en el supuesto de que los contratos examinados se consideran negocios excluidos de la LCSP, en tanto la contratación se realiza por una Administración Pública, la misma se ha de someter en todo caso a reglas de competencia ineludibles, entre las que están las contenidas en la Disposición Adicional Segunda de la LCSP y las normas de procedimiento administrativo común, no constando en el expediente ningún otro informe además del inicialmente aludido de propuesta para valorar la contratación de operaciones de cobertura.

En el informe emitido por el órgano de Intervención se señala, tanto en relación con la incompetencia de órgano como con la ausencia de procedimiento administrativo la posibilidad de haber incurrido en causa de nulidad según el artículo 62 de la entonces vigente LRJAP —cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC—.

Además, y en relación con la posible nulidad de las actuaciones, el Interventor también alude a un posible vicio de consentimiento, manifiesta que, en tanto los contratos de servicios financieros tienen naturaleza aleatoria y especulativa y son contratos de alta complejidad, son recomendados

propuestas iban acompañadas de los contratos de permuta financiera, de un informe explicativo y de la notificación de liquidación del banco, información toda esta que consta en el expediente, por lo que no puede haber duda alguna sobre lo que se estaba tramitando”.

para clientes y operadores financieros con determinado perfil, por lo que la normativa que los regula obliga a informar correctamente al cliente y a advertirle con transparencia de los riesgos que asume. En los propios contratos suscritos se indica que *“cada una de las partes manifiesta que actúa por cuenta propia y que para celebrar las operaciones ha realizado sus propias decisiones, estimaciones y cálculos de riesgos (...) y ha sido asesorada por la otra parte sobre las ventajas o conveniencia de realizar cualquiera de las operaciones”*, y que *“las partes declaran que son capaces de valorar los riesgos de cada operación (bien por sí mismos o a través de asesores financieros) y declaran conocer y aceptar los riesgos que asumen”*. Señala que en el expediente no quedan acreditados los extremos anteriores, como tampoco que se hayan firmado los correspondientes test de idoneidad y conveniencia que permitan comprobar la adecuación del producto financiero al perfil del cliente.

Posteriormente, a través de la emisión de un segundo informe, el órgano de Intervención se pronuncia sobre la necesidad de elevar consulta a los Servicios Jurídicos de la Corporación, a la Audiencia de Cuentas de Canarias y al Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma sobre la posible nulidad de las actuaciones y sobre la interpretación del artículo 48 del TRLRHL, el cual señala que *“En los términos previstos en esta ley, las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio”*.

El 20 de diciembre de 2015, la Presidencia del Cabildo Insular aprobó un Decreto por el que acordó convalidar las actuaciones anteriores con base en los siguientes argumentos:

- Se considera que los contratos examinados son contratos de cobertura financiera comprendidos en el apartado 4.1 I) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en consecuencia excluidas del ámbito de la misma.
- Se considera asimismo que la petición de diversas ofertas de forma previa a la adjudicación cumple con los principios de publicidad y libre concurrencia exigibles a la contratación pública.
- Señala por último que los servicios jurídicos de la Corporación han emitido informe exponiendo que las omisiones y deficiencias expuestas por el órgano de Intervención son meramente formales, siendo, por tanto, posible la convalidación de las mismas.

Además, en el Decreto de Presidencia se acordó *“solicitar la intervención de los Servicios Jurídicos de la Corporación en la búsqueda de fórmulas jurídicas que permitan modificar los contratos o rescindir los mismos en las mejores condiciones posibles para este Cabildo, teniendo en cuenta que algunos contratos prevén la posibilidad de hacer uso de ventanas de salida en 2016 y que otros no”*.

En el ejercicio 2016 el órgano de Intervención volvió a formular reparo en relación con las propuestas de pago derivadas de las operaciones analizadas. Se pusieron de nuevo de manifiesto todas aquellas irregularidades ya señaladas en el informe emitido el año anterior y se solicitó información sobre aquellas actuaciones que pudieran haberse realizado en relación con la posible declaración de nulidad y en aras de la defensa de jurídica del interés general y de la Corporación.

En el informe se señaló, además, lo siguiente: *“Resulta obligado indicar que los contratos de swaps o permutas financieras de tipos de interés suscritos de los que trae causa la presente liquidación, si tenemos en cuenta ésta última, suponen un quebranto económico por importe de veintiún millones ochocientos noventa y tres mil seiscientos ochenta euros con setenta y cinco céntimos de euro (21.893.680,75 €) con las responsabilidades que resultan exigibles y el que continuará por el mantenimiento de los contratos (supuestamente asociados a operaciones financieras concretas, cubriendo riesgos de tipos de interés de préstamos que en parte han sido objeto de cancelación), si tenemos en cuenta el importe estimado de otros treinta y seis millones*

doscientos treinta y siete mil seiscientos treinta y dos euros con sesenta y tres céntimos de euro (36.237.632,63.€) sobre la base del Euribor aplicado en 2015 y si no se producen nuevas novaciones modificativas no extintivas para diferir el pago, incrementando, por tanto, su coste, y en el supuesto de que no se hiciese ejercicio de las ventanas de salida (muy limitadas) para cancelación anticipada existente en dos de las operaciones.”

Otros hechos posteriores en relación con el expediente examinado

- El 22 de diciembre de 2016, la Corporación presentó demanda declarativa de juicio ordinario solicitando la modificación de los contratos. El motivo aludido era “evitar los perjuicios para la Corporación, a la vista de las imprevisibles circunstancias acaecidas en relación al desplome de los tipos de interés, así como la resolución de los mismos en el supuesto de no ser atendida aquella solicitud”.

El 19 de abril de 2017 el Juzgado de 1ª Instancia nº 10 de Santa Cruz de Tenerife desestimó la demanda indicando que la finalidad perseguida a la formalización del contrato era asegurar el patrimonio del Cabildo y que por circunstancias extraordinarias en la evolución de los tipos de interés no se cumplió la misma.

En tanto se trató de una demanda civil no entró a enjuiciar los aspectos jurídico administrativos del asunto, aunque realizó el siguiente pronunciamiento *“En el momento de la firma en fecha de 25 de marzo de 2011 la actora tenía que haber previsto que en la fecha de contratación ya estaban bajando los intereses, por lo que podía pronosticar que asumía un riesgo porque las previsiones no eran alcistas en el año 2011 sino que eran previsiones de disminución de los tipos del Euribor como venía ocurriendo desde noviembre de 2008. Y sin embargo lo asumió suscribiendo el contrato en plena crisis económica, si se hubiese firmado en el año 2006 las previsiones sí que eran al alza. Pero en 2011 no existía razonablemente ningún índice de que los intereses iban a subir (...)”*

El 2 de julio de 2017 se interpuso recurso de apelación ante la Audiencia Provincial, el cual fue desestimado a través de sentencia comunicada el 25 de septiembre de 2018.

- El 17 de abril de 2018 se incoó procedimiento de nulidad por la Presidencia del Cabildo. El Consejo Consultivo de Canarias emitió dictamen en el que manifestaba no entrar a analizar los motivos de nulidad en tanto los contratos en cuestión se encuentran excluidos de la legislación contractual administrativa.
- En 2018 la Corporación canceló anticipadamente las dos operaciones de permuta financiera que estaban pendientes. La propuesta remitida al órgano de Intervención para su cancelación conllevaba un pago de 10.640.677 euros. El 5 de diciembre de 2018 se emitió reparo sobre la misma fundamentado en los motivos ya referidos en relación con el pago periódico de las liquidaciones, señalando, además, que “la cantidad que se propone abonar es el valor de mercado de las coberturas a la fecha que se fije para su cancelación,... sin que se haya evaluado si existe margen legal para salvar o minorar la potencial compensación a la entidad financiera por la cancelación anticipada”

Los contratos de permuta financiera que conforman el expediente examinado están excluidos de la normativa contractual administrativa. Así se interpreta del artículo 4.1.l) de la Ley de Contratos 30/2007 (aplicable a los contratos analizados en función de su fecha de formalización) y de la normativa contractual posterior; en este mismo sentido ya se pronunciaba la Directiva 2004/39/CE. Es también la tesis recogida en el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 333/2018 mencionado con anterioridad

En todo caso, cualquier tipo de contratación realizada por una entidad local está sujeta al régimen de competencias establecido en la normativa contractual administrativa —en este caso, en la

Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, cuyos términos son recogidos de forma exacta en la normativa contractual posterior—, siendo, por tanto, el órgano competente²² para la contratación que nos ocupa el Consejo de Gobierno Insular y no el Presidente del Cabildo. Todo ello a pesar de la atribución que de esta materia hacen las Bases de Ejecución de Presupuesto al Presidente de la Entidad, en tanto contravienen una norma de rango superior.

Por otra parte, estos productos financieros son considerados productos complejos por diversas instancias, además de calificarse como tal en el artículo 79bis.8.a de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores a raíz de la reforma introducida por la Ley 47/2007 para incorporar la Directiva 2004/39/CE.

En este sentido se ha pronunciado también la Audiencia de Cuentas de Canarias, que en su Consulta 3/2015 se refiere al carácter especulativo de estas operaciones y las califica de complejas figuras financieras, señalando que *tales instrumentos deberán de ajustarse a las exigencias contenidas en la normativa presupuestaria y financiera aplicable a las Haciendas Locales, debiendo cumplimentar las condiciones, limitaciones y requisitos que de forma específica se establezcan por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, de conformidad con los principios de prudencia financiera y sostenibilidad de las finanzas públicas.*

Diversas sentencias han aludido, asimismo, a la complejidad de este tipo de operaciones. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Mérida (sección 3ª) 2302/2012 señala que *“constituye un producto financiero complejo, de modo que para su comprensión y correcta valoración, en cuanto a su adecuación a los objetivos de cobertura del cliente, se requiere, según el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, una formación financiera claramente superior a la clientela bancaria en general”.*

En este sentido se ha pronunciado también el Defensor del Pueblo al indicar en el expediente Número 09012179 lo siguiente *“Esta Institución considera que, estos productos complejos que operan con derivados financieros, están diseñados de tal forma que no cubren el riesgo de fluctuación de los tipos de interés, si se compensa a los clientes con una cantidad en función de esa subida, pero al establecerse una serie de barreras y escalas, limitan la compensación, no resultando proporcional a la subida de los tipos de interés, en cambio, en el caso de bajada, los clientes asumen íntegramente todo el riesgo, teniendo que pagar mucho más de lo que reciben en el caso de una subida de los tipos de la misma cuantía, y mucho más de lo que ahorran en la cuota del préstamo, incrementándose el riesgo de una forma desproporcionada a la protección que se les ofrece en el caso de subida, resultando que estos productos no son un instrumento de garantía para los clientes, sino un producto especulativo, que beneficia, en todo caso, a las entidades financieras. No tratándose, por tanto, de productos que cumplan con el objetivo buscado por el citado artículo 19 de la Ley 36/2003, del 11 de noviembre”.*

La exclusión de estos contratos de la normativa contractual no puede considerarse, en ningún caso, eximente de la obligación de justificar la necesidad de la contratación²³, cuando, precisamente en relación con estas operaciones y dado su alto riesgo, se deberían haber

²² Los que fueran Presidentes del Cabildo Insular durante el periodo fiscalizado y anteriores, han remitido alegaciones defendiendo la competencia de la Presidencia del Cabildo para su celebración, dado el carácter privado del contrato analizado, y en consecuencia, la no aplicación de la Disposición Adicional Segunda. Este Tribunal no comparte el criterio señalado en tanto el régimen de competencias recogido en la citada Disposición Adicional incluye expresamente, junto con el resto de contratos celebrados por la Administración local, los contratos privados.

²³ Los que fueran Presidentes del Cabildo Insular durante el periodo fiscalizado y anteriores indican, en el trámite de alegaciones, que, en el ejercicio 2010 se realizó, con asesoramiento externo, un análisis de su cartera de deuda, con el objetivo de fijar el coste del endeudamiento para evitar incrementos en los flujos de caja si los tipos se incrementaban en el corto y medio plazo, aludiendo además, a la creación del Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería que, el 14 de febrero de 2011, emitió un informe en el que se aconsejaba valorar la posibilidad de contratar operaciones de cobertura de tipos de interés de las operaciones de préstamos vigentes se debe considerar como informe de necesidad de tal contratación. No obstante, este Tribunal considera que tales documentos -de los cuales, únicamente ha sido aportado el emitido por el Servicio Administrativo citado- no constituyen justificación adecuada de la necesidad de la contratación, en tanto no valoran la idoneidad de la actuación para cubrir las necesidades a satisfacer, la conveniencia de la misma en contraposición con otras posibilidades, ni sus posibles riesgos.

extremado la prudencia y las prácticas inherentes de un buen gobierno, resultando que no constaba en relación con los contratos examinados un informe de necesidad de los mismos, un informe jurídico que determinara la normativa de aplicación a las operaciones que se formalizaban, así como tampoco documentos acreditativos de un estudio previo y conocimiento alcanzado sobre el riesgo que la Corporación asumía, figurando únicamente el informe inicial de propuesta de formalización de las operaciones, en el que ya se advertía de que su rentabilidad para la Corporación era incierta, no pudiendo, por tanto, enmarcarse la formalización de estos contratos examinados en una gestión regida por los principios de prudencia financiera y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por otra parte, y a pesar de que el objeto indicado en los contratos celebrados era la cobertura financiera de préstamos anteriores suscritos por la entidad local, como consecuencia de que las permutas se contrataron tomando como base el nominal de los préstamos a cubrir y no su capital vivo en el momento de la contratación de la cobertura y, como consecuencia, asimismo, de que se amortizó anticipadamente un préstamo sin cancelar simultáneamente la operación de swap que teóricamente estaba vinculada al primero, resultó que las permutas financieras excedieron al subyacente (préstamos a los que en principio daban cobertura) en 64.807.500 euros.

Además, el hecho de que en 2012 no se contara con crédito suficiente para abonar los intereses de las operaciones examinadas, derivó en que se formalizaran novaciones de los contratos para diferir el pago de intereses, las cuales tuvieron como consecuencia el incremento de los diferenciales inicialmente pactados, estimándose el incremento del coste adicional para la Corporación en 770.250 euros.

o *Justificación de gastos correspondiente a una encomienda de gestión*

El órgano de Intervención interpuso reparo con fecha 2 de septiembre de 2016 al Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2016, de justificación y compensación de deudas en relación con la encomienda a la empresa municipal Empresa Insular de Artesanía, S.A. (EIASA)²⁴ relativa a la gestión de la promoción del sector textil y la moda, en ejecución del “Plan Tenerife Moda 2015”, por el que se procedía al pago por compensación de 90.253,88 euros.

La encomienda había conllevado un adelanto de fondos a la empresa de 300.475 euros. En la justificación, la empresa encomendada presentó facturas generadas en 2015 (a liquidar en 2016 según se definía en la propia encomienda) por importe de 210.221,12 euros y, además, presentó facturas por 90.253,88 euros que correspondían a una encomienda formalizada en 2014 y que, por tanto, debían haber sido objeto de liquidación en 2015, de forma que consideraba justificado el importe de 300.475 euros en su totalidad.

El Cabildo, con base en la documentación presentada, generó dos documentos de signo opuesto e igual valor; un derecho de cobro por el importe de la encomienda a liquidar en 2016 que no se correspondía con facturas generadas en el periodo afectado (90.253,88) al considerar que esa cuantía debía ser devuelta por la empresa encomendada y un documento de pago en relación con esas mismas facturas, puesto que correspondían al ejercicio anterior y se consideró que, a pesar del desfase temporal, estaban suficientemente justificadas.

La Intervención formuló reparo por considerar que el derecho generado era una legalización de actos realizados por vía de hecho, señalando la improcedencia de pagar facturas correspondientes a una encomienda que ya había sido liquidada de conformidad con anterioridad²⁵. Además, indicó que no se habían cumplido los requisitos formales para el pago de los gastos que se pretendían compensar.

²⁴ La titularidad de la empresa corresponde al Cabildo Insular de Tenerife en un 100%.

²⁵ El que fuera Presidente del Cabildo Insular en el ejercicio 2016 alega que, según se indicaba en el informe emitido por el Servicio Técnico, “las facturas por importe de 90.253,88 euros, que fueron presentadas erróneamente en la

El Presidente del Cabildo por Decreto de 25 de octubre de 2016 resolvió la discrepancia en contra del criterio de la Intervención, y ordenó cumplir el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2016.

En el propio Decreto que resuelve la discrepancia se argumentó que, debido a que el encargo se realizó a un ente con titularidad 100% del Cabildo, “*se entiende que cabe una flexibilización de los aspectos formales*” de la encomienda, argumento que no debe servir de soporte para legalizar actos dictados sin la debida observancia de los plazos acordados por el Consejo de Gobierno Insular y de los términos acordados en el convenio suscrito.

○ *Disolución de la Asociación Mixta de Compensación*

El 14 de octubre de 2016 el órgano de Intervención reparó el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife, de 13 de septiembre de 2016, relativo a la formalización de una situación que había sido creada por la vía de hecho.

En el año 2010 se había convenido verbalmente que las aportaciones dinerarias que correspondía recibir al Cabildo Insular como miembro de la Asociación Mixta Polígono Industrial de Valle de Güimar (en adelante AMPIVG) se materializasen mediante la dación en pago de tres parcelas valoradas en 3.083.220 euros, valoración que había sido realizada en la fecha de origen de los derechos del Cabildo —periodo 2003 a 2008—.

Además, y también a cuenta de las aportaciones mencionadas, la AMPIVG había venido ejecutando obras por su propia iniciativa sin que mediara encomienda o mandato por parte del Cabildo Insular, por importe de 624.490,59 euros.

En el Acuerdo de 13 de septiembre de 2016, suscrito como consecuencia de la disolución de la Asociación, se contemplaba tanto la recepción formal de las parcelas por el Cabildo como la convalidación de las actuaciones llevadas a cabo en los municipios favorecidos por las obras ejecutadas, llevándose a cabo esta última operación a través de una subvención nominativa en formalización a favor de los Ayuntamientos receptores de las obras.

En el reparo de Intervención se señaló la necesidad de proceder a una nueva valoración de las parcelas, en cumplimiento del artículo 11 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en tanto, la incorrecta valoración de las mismas pudiera dar lugar a un menoscabo de los caudales públicos. Además, constató la ausencia de procedimiento en la realización de las obras (transformadas en una subvención de capital), por lo que el Acuerdo del Consejo de Gobierno conllevaría la convalidación de un acto nulo de pleno derecho.

Ambos extremos ya habían sido puestos de manifiesto por el órgano de Intervención el 5 de julio de 2016 con ocasión de la propuesta que, en estos mismos términos, había realizado el Consejero Insular del Área Tenerife 2030: Innovación, Cultura y Deportes, al Consejo de Gobierno del Cabildo.

A través de Decreto de Presidencia de 15 de noviembre de 2016 se resolvió la discrepancia en contra del criterio de Intervención basándose en el interés público de las obras acometidas, en el cumplimiento del compromiso para la racionalización del sector público —a pesar de que la

justificación del año 2015, cuando debieron serlo en la anualidad 2014, no suponían una ampliación del objeto del contrato, sino parte de las actividades habituales y aprobadas para esa anualidad, aunque, en el momento de presupuestarlas la encomendada subestimó el coste real de las actividades que eran imprescindibles para su funcionamiento habitual en el desarrollo de este programa”.

Asociación a fecha de realización de estos trabajos, diciembre 2018 no ha sido disuelta²⁶—, así como en la necesaria formalización de una situación existente *de facto*.

La formalización de la cesión de las parcelas a que se refiere este expediente se produjo por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de 5 de diciembre de 2017; no obstante, a fecha de diciembre de 2018 no habían sido dadas de alta en el inventario de la entidad²⁷.

La ausencia total de procedimiento²⁸, con incumplimiento de los requisitos, tanto del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en relación a la dación en pago, como de la Ley General de Subvenciones, en relación a la ausencia de concurrencia y publicidad en la tramitación de la subvención en especie, deriva, tal y como señala el órgano de Intervención, en la posible nulidad de las actuaciones, en aplicación del artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC —cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC—.

- *Convenio de colaboración para la gestión y funcionamiento del servicio de atención a adolescentes en desamparo del Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria (IASS).*

El Consejo Rector del IASS, el 30 de junio de 2016, acordó la prórroga de un convenio suscrito en marzo de 2015 entre una entidad sin ánimo de lucro y el IASS para la gestión de un centro especializado en la atención a adolescentes en situación de riesgo social.

La vigencia del convenio había finalizado el 31 de agosto de 2015, y la prórroga se preveía con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de julio de ese mismo año.

El reparo se fundamenta en dos aspectos. Por un lado, se argumenta que la materia del convenio tiene carácter contractual, por lo que, según se dispone en el artículo 4.1 c) del TRLCSP, no cabe excluirla de la regulación relativa a la contratación pública, debiendo haber sido objeto de licitación pública. Por otro lado, la propuesta de prórroga, fechada el 15 de marzo de 2016, se refería a un convenio cuyo plazo estaba extinto desde el 31 de agosto del año 2015, por lo que la entidad colaboradora había estado prestando el servicio desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2016 sin documento acreditativo que diera soporte a la relación jurídica prorrogada y sin mediar contraprestación económica.

El acto del Consejo Rector por el que se solventó el reparo de la Intervención y se acordó la celebración del convenio, no se sustentó en ningún informe justificativo ni definió los motivos por

²⁶ Durante el trámite de alegaciones, el que fuera Presidente del Cabildo Insular en 2016, informa que la asociación, a pesar de haber cumplido con su objeto, no tener actividad relacionada con el mismo y haber liquidado sus activos, no ha podido culminar el proceso iniciado por el Consejo Rector de la Asociación el 21 de enero de 2015, por la oposición de dos de las administraciones afectadas, razón por la que el Cabildo interpuso recursos ante el Juzgado de lo Contencioso nº4 de Santa Cruz de Tenerife que se encuentran pendientes de sentencia firme.

²⁷ Durante el trámite de alegaciones, el que fuera Presidente del Cabildo Insular en 2016, informa de que el 25 de enero de 2019 se incluyeron en el inventario las parcelas afectadas con fecha de alta 9 de octubre de 2017.

²⁸ El que fuera Presidente del Cabildo en el periodo fiscalizado manifiesta, en el trámite de alegaciones, que los acuerdos por los que el Cabildo recibe las parcelas y formaliza una subvención a los Ayuntamientos que habían sido beneficiarios de las obras, se incardinan en los principios básicos de libertad de pactos y terminación convencional de la relación asociativa; no obstante, en ningún caso el convenio que se pudiera suscribir puede dotar de legalidad un acto que careció en su momento de los requisitos necesarios.

El expresidente de la Entidad alega asimismo que, el hecho de utilizar las valoraciones de las parcelas que se habían hecho en las fechas de generación de los derechos del Cabildo sobre las mismas y no en el momento de la liquidación de la relación asociativa, está motivado en el principio de evitar el enriquecimiento sin causa de la entidad; sin embargo, en tanto la recepción efectiva de las parcelas responde a la disolución de la asociación, su valoración debe formar parte de la liquidación a realizar en el momento de dicha disolución.

los que aquel se entendía solventado, de forma que, sin perjuicio del levantamiento del reparo en relación con las irregularidades puestas de manifiesto por el órgano de Intervención, la prestación se realizó durante cuatro meses —desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2015— sin cobertura jurídica.

Se produjo, por tanto, la prestación analizada sin cobertura jurídica durante un periodo aproximado de seis meses, además, y a pesar del informe de Intervención, su gestión se siguió realizando a través de un convenio, en contra de lo dispuesto en la normativa contractual, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 47 define los convenios como acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas con sujetos de derecho privado para un fin común, y excluye del objeto de estos negocios jurídicos las prestaciones propias de los contratos.

- *Otorgamiento de subvención directa por parte del IASS*

Intervención formuló reparo el 22 de noviembre de 2016 a la propuesta del Servicio de Gestión Administrativa de atender la solicitud de una asociación de 1.233.519,89 euros para la cofinanciación de la ejecución de las obras de construcción de un complejo asistencial para personas con discapacidad intelectual. El reparo se basó en que la aceptación de la solicitud conllevaría la concesión directa de una subvención, sin justificar previamente la ausencia de concurrencia, en los términos del artículo 22 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones (LGS).

El Consejo Rector, en sesión extraordinaria de 28 de noviembre de 2016, aprobó solventar el reparo de la Intervención y propuso un texto base para el Convenio que habría de regir la concesión de la subvención, firmándose el mismo el 26 de diciembre de 2016.

El artículo 22.2 c) de la LGS establece que *“Con carácter excepcional, [podrán concederse de forma directa] aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”*.

No obstante, en el expediente no se acreditó la existencia de estas circunstancias excepcionales, las cuales se dieron por supuestas en el acuerdo del Consejo Rector que solventó el reparo.

Adicionalmente a lo anterior, las subvenciones en las que se opta por este procedimiento de concesión deben contar con una norma reguladora —con carácter general, un convenio o, en su defecto, una norma especial—, en la que consten los extremos definidos en el artículo 28.3 de la LGS y que son soporte de la ausencia de concurrencia a la concesión. Como se ha expuesto, el convenio regulador se formalizó con posterioridad al compromiso del gasto.

- *Convenio para cesión de una parcela municipal al IASS e indemnización por obras ejecutadas por parte de una asociación.*

El expediente tiene origen en la cesión de un terreno por parte del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna a una asociación para que ésta realizase unas obras en el año 2006, aunque las obras no comenzaron hasta julio del año 2010, y ese mismo año, se paralizaron aduciendo la asociación motivos económicos.

El IASS acordó con la asociación que esta le cediera la parcela en la que se ubicaban las obras, si bien para la realización de un proyecto constructivo diferente y previa indemnización por las obras que ya habían sido ejecutadas. Este acuerdo se materializó en una Declaración de Intenciones formalizada el 14 de julio de 2016 por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, la Asociación y el IASS, por la que el Ayuntamiento procedería a la reversión de los terrenos, con el objeto de cederlos al Organismo Autónomo.

El 28 de noviembre de 2016 el Consejo Rector del IASS acordó abonar la indemnización a la asociación, ante lo cual se formuló reparo de la Intervención respecto de la utilidad y valoración de

las obras en relación con el nuevo proyecto que se iba a realizar, así como en las aplicaciones presupuestarias previstas para su imputación. La indemnización se calculó detrayendo del coste de las obras (cifrado en 1.091.087,78 euros) el importe correspondiente a los factores de depreciación e inadecuación, siendo la cuantía resultante de 927.424,62 euros.

Se resolvió el reparo de la Intervención por Decreto de Presidencia del 29 de diciembre de 2016, acordando la celebración del convenio y la indemnización a la asociación, argumentando que la asunción de la titularidad de las obras sin que mediase la indemnización aprobada podría ocasionar un enriquecimiento ilícito de la entidad.

No consta que se hayan realizado informes que justifiquen la necesidad e idoneidad de la construcción que el IASS se comprometió a realizar. A mayor abundamiento, a fecha de estos trabajos —abril de 2019— no consta tampoco que se hayan iniciado los trabajos necesarios para la realización obras.

Asimismo, no queda suficientemente motivada la valoración de las obras realizadas por la entidad sin ánimo de lucro, tal y como pone de manifiesto la Unidad Orgánica de Planificación, Evaluación y Sistemas, en su informe de fecha 15 de julio de 2016: *"Respecto a los parámetros de referencia para calcular el valor de lo ejecutado, decir que se nos insta a basar la referida valoración en las certificaciones de obra emitidas, así como cualquier otro dato económico que figure en relación con la obra, datos económicos que han sido presentados en el IASS a través de un documento redactado por la propia Asociación a modo de Memoria, sin tener en cuenta, por el abajo firmante, otros aspectos tales como el valor del suelo, los valores de mercado o comparativo alguno."*

En este mismo informe, en otro punto se indica que *"(...) tanto estos datos económicos, así como los reflejados en las certificaciones, no han podido ser comprobados dado que para que esto fuese posible sería necesario un estudio exhaustivo de todas y cada una de las partidas y facturas emitidas, así como su identificación y comprobación en obra"*

El importe de la indemnización incluyó facturas de honorarios de redacción del proyecto, licencias y otras facturas correspondientes a la obra que no se llegó a ejecutar en su integridad por importe de 303.661,23 euros. Además, del total del importe se detrajo un montante de 160.944,51 euros, correspondientes a una subvención librada a favor de la asociación en los años 2003 y 2004 cuyo objetivo era la financiación de la realización de las obras afectadas por este expediente, sin tener en cuenta los oportunos intereses de demora e indemnizaciones conforme a los artículos 37.1 y 40.1 de la LGS.

Por lo tanto, no queda acreditada en el expediente la justificación de la cuantía abonada de 927.424,62 euros.

Por otra parte, el artículo 111 del REBEL establece que: *"Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos"*. En aplicación de este literal, hubiera sido procedente la reversión de los bienes por la Asociación al Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y, en caso de que así se acordara, su posterior cesión al IASS²⁹.

²⁹ El que fuera Presidente del Cabildo durante el periodo fiscalizado alega la procedencia del convenio suscrito entre el IASS y la asociación en aras de evitar el enriquecimiento injusto del organismo autónomo; sin embargo, tal institución pudiera tener lugar cuando existe un vínculo entre dos entidades, pudiendo una de ellas resultar empobrecida sin causa, relación que no existía en el expediente analizado,

- *Subvención del Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife*

El órgano interventor, con fecha 1 de septiembre de 2016, objetó que, en el informe propuesta del Secretario del Consorcio para conceder subvenciones directas a favor de diversas asociaciones de bomberos voluntarios, existían incumplimientos de la LGS y su reglamento de desarrollo, así como de la Base 32ª de las Bases de Ejecución del Presupuesto de Consorcio para 2016³⁰, en tanto las ayudas no estaban previstas nominativamente en el presupuesto. La concesión de las ayudas se encuadraba en un Convenio firmado en 2015 que también fue objeto de reparo por parte de Intervención.

Ante ello, el Presidente del Consorcio elevó propuesta al Pleno de la entidad para solventar el reparo de la Intervención, alegando que la subvención concedida no era nominativa, sino directa, es decir, basada en el artículo 67 del Reglamento de desarrollo de la LGS³¹, en virtud del cual, las subvenciones concedidas por razones de interés social no necesitan estar contenidas nominativamente en el presupuesto.

El reparo de la Intervención no cuestionó el interés social de la actividad subvencionada, el cual se encuentra justificado con un informe del Oficial jefe del Consorcio de fecha 2 de septiembre de 2016, sino que únicamente se objetaron cuestiones procedimentales, las cuales quedaron solventadas al incluir en el Acuerdo de Pleno del Consorcio de 7 de septiembre de 2016 —en el cual se aprobó la concesión de las ayudas— la propuesta de cambios en el articulado del convenio con el fin de estimar las demandas de Intervención en cuanto al procedimiento aplicado.

Anomalías en materia de ingresos

Se han analizado dos expedientes de la entidad principal y uno del organismo Patronato Insular de Música, por un importe conjunto de 127.509.512,33 euros, lo cual representa un 99,61% del importe comunicado.

- *Informe del Proyecto de Presupuesto General del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife relativo al ejercicio 2016.*

El expediente, aunque remitido como tal, no responde propiamente a una anomalía de ingresos sino que se enmarca en el informe sobre el presupuesto que, según dispone el artículo 168.4 del TRLRHL, debe emitir el órgano de Intervención.

El informe manifiesta el desacuerdo del órgano de Intervención respecto de la inclusión dentro del Capítulo II del Presupuesto de Ingresos del Cabildo de Tenerife (Impuestos Indirectos) de la cuantía que, de acuerdo con el artículo 6.2 de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, corresponde a las entidades locales del ámbito del Cabildo para el ejercicio 2016, cuyo importe asciende a 126.898.990 euros. En la medida en que dicho importe, recogido a su vez en el concepto 462.00 del presupuesto de gastos, se integraba por las cuantías objeto de distribución por parte del Cabildo, la Intervención informó de que dichas aplicaciones debían registrarse como no presupuestarias, y dejar por tanto de formar parte del presupuesto de gastos y de ingresos de la entidad.

³⁰ “Las ayudas o subvenciones que otorgue este Consorcio a Asociaciones de Bomberos Voluntarios tendrán carácter nominativo, de acuerdo con lo previsto en la normativa general en materia de subvenciones. La competencia para su concesión corresponde al Comité Ejecutivo”

³¹ Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, artículo 67: “Subvenciones de concesión directa en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.”

El sistema de reparto consiste en que el Cabildo recibe de la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme al criterio de distribución establecido en la mencionada normativa, la totalidad de los recursos autonómicos del denominado Bloque de Financiación Canario. De lo recibido, el Cabildo “se reservará un sesenta por ciento, y el resto lo distribuirá y librará a los ayuntamientos de la isla respectiva”.

La consideración como presupuestario o no presupuestario del gasto viene dada por las facultades que ostenta el Cabildo en cuanto al reparto de las ayudas, en el sentido de que será presupuestario aquel gasto sobre el que la entidad tenga potestad decisoria respecto al asunto. En tanto que el reparto a las entidades locales proviene de criterios objetivos de padrón y superficie, establecidos en el artículo 5 de la Ley 9/2003, el Cabildo Insular no ostenta potestad alguna en la decisión del reparto de los fondos, por lo que se considera —tal y como afirma el interventor en su informe— que tanto la previsión de ingresos como los abonos efectuado tienen carácter extrapresupuestario.

- *Gestión, liquidación y recaudación de los precios públicos por los servicios que presta el Patronato Insular de Música*

El órgano de Intervención remitió un informe en el que pone de manifiesto irregularidades en la aplicación de la *Ordenanza reguladora de los precios públicos por los servicios que presta el Patronato Insular de Música*, en relación con la gestión del cobro de abonos y entradas en los espectáculos celebrados por la Orquesta Sinfónica de Tenerife.

La Intervención objeta que, a pesar de que la Ordenanza establece que dichos cobros deben realizarse a través de caja o cuentas restringidas del Patronato, se están abonando en una cuenta titularidad de la empresa pública Auditorio de Tenerife, produciéndose retrasos en la transferencia de estos ingresos al Organismo y aplicando exenciones en supuestos no autorizados o sin quedar debidamente acreditados los requisitos exigidos para su aplicación, cuantificando los ingresos sobre los que se producen estas anomalías en 284.311,96 euros.

II.2.7. AYUNTAMIENTO DE ARONA

Sistema de control interno

Arona tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 79.172 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 96.827.486,31 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. A 31 de diciembre de 2016, el puesto no estaba ocupado de forma definitiva, sino por FHN con nombramiento provisional. A diciembre de 2018 -fecha de cierre de los trabajos de fiscalización- el puesto se encontraba vacante, ejerciendo la Viceinterventora del Ayuntamiento de titular del órgano de control.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con tres técnicos A1, dos administrativos y cinco auxiliares administrativos. Al cierre de los trabajos de campo, el personal técnico y de apoyo se había incrementado en un técnico A1 y dos auxiliares administrativos respectivamente.

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

No se realizaron 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Arona remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 23 de mayo de 2017, una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, esto es, el 30 de abril del año siguiente al que se refiere la información.

El perímetro de control está conformado por la entidad principal y los organismos autónomos: Patronato Municipal de Cultura, Patronato Municipal de Deportes, Patronato Municipal de Turismo y Patronato Servicios Sociales.

Se han remitido 389 acuerdos contrarios a reparos y se ha certificado la inexistencia de expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos. En los dos cuadros siguientes se muestra la distribución de los acuerdos contrarios a reparos por entidades y por tipología del expediente.

Cuadro 27. Acuerdos contrarios a reparos por entidades. Ayuntamiento de Arona

Importe en euros

Ente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Ayuntamiento de Arona	301	4.089.025,87	77,38	85,8
Patronato Municipal de Deportes	10	118.987,80	2,57	2,5
Patronato Municipal de Turismo	47	151.827,46	12,08	3,1
Patronato Servicios Sociales	31	401.161,87	7,97	8,4
Total general	389	4.761.003,00	100,00	100,00

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

Cuadro 28. Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Ayuntamiento de Arona

Importe en euros

Tipología de expedientes	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	193	1.955.362,60	49,61	41,07
Arrendamientos	92	137.087,84	23,65	2,88
Contrato de suministros	82	667.249,84	21,08	14,01
Otros contratos o gastos sin especificar	12	1.630.101,76	3,08	34,24
Subvenciones y ayudas	5	353.214,33	1,29	7,42
Convenios de Colaboración	3	11.116,71	0,77	0,23
Gastos de Personal	2	6.869,92	0,51	0,14
Total general	389	4.761.003,00	100,00	100,00

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

Se ha seleccionado para su análisis uno de los expedientes de contratación tramitado por la entidad principal, cuyo importe asciende a 1.541.440,73 euros.

- *Servicio de limpieza de centros educativos y municipales.*

El órgano de Intervención formuló reparo el 25 de abril de 2016 en relación con la propuesta emitida por la Tenencia de Alcaldía del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Infraestructuras y Obras de 21 de abril de 2016, de dar continuidad al servicio de limpieza de centros educativos y municipales.

La propuesta se efectuó con la pretensión de ampliar el plazo del contrato más allá del límite de su vigencia, puesto que databa de mayo de 2010 y su duración era de seis años incluidos dos de prórroga, por lo que finalizaba necesariamente el 7 de mayo de 2016, lo que supuso una vulneración del artículo 279 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, cuyos términos reproduce el art. 303 del TRLCSP.

A pesar de que en febrero de 2016 se inició la tramitación de un nuevo expediente de contratación, la formalización del contrato no se produjo hasta el 4 de octubre del mismo año, por lo que el Pleno, aludiendo a la necesidad de dar continuidad al servicio, acordó, en sesión de 28 de abril de 2016, levantar el reparo y ordenar al contratista la continuación del servicio en tanto no se produjera una nueva licitación, vulnerando la normativa contractual de aplicación. Con posterioridad, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que entró en vigor el 9 de marzo de 2018, recogió por primera vez —artículo 29— que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente y por un periodo máximo de nueve meses, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario, concurran acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación.

La demora en la tramitación de los expedientes de contratos denota una debilidad en la gestión, máxime cuando en relación con este contrato, la prórroga anterior (que amplió la vigencia del contrato desde el 7 de mayo de 2015 hasta el 7 de mayo de 2016) se había firmado de forma extemporánea.

II.2.8. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Sistema de control interno

Las Palmas de Gran Canaria tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 378.998 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 298.779.601,50 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. Al final de 2016, la cobertura del puesto era a través de nombramiento accidental, que se había sustituido por un nombramiento definitivo a la fecha de finalización de los trabajos de campo, diciembre de 2018.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con cuatro técnicos A1, dos técnicos A2, y trece administrativos; mientras que en diciembre de 2018 el personal técnico estaba compuesto por tres A1 y dos A2, y el personal de apoyo se había incrementado en una persona.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena en virtud del acuerdo de Pleno de 25 de mayo de 2001, modificado posteriormente por acuerdo de 27 de julio de 2018.

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 (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

El perímetro de control de la entidad está conformado por la entidad principal, tres organismos autónomos (Instituto Municipal del Deporte, Instituto Municipal Formación y Empleo y Agencia Local Gestora de la Energía de Las Palmas de Gran Canaria) y el Consorcio Museo Néstor.

Se han remitido 294 acuerdos contrarios a reparos —257 de la entidad principal, 17 del Instituto Municipal del Deporte, 18 del Instituto Municipal Formación y Empleo y uno de la Agencia Local Gestora de la Energía— por un importe global de 20.256.876,12 euros. Además, se ha certificado la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías detectadas en materia de ingresos en relación con el conjunto de entidades.

En función de la tipología de gasto, los acuerdos contrarios a reparos presentan la siguiente distribución:

Cuadro 29. Acuerdos contrarios a reparos en función de la tipología del gasto. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contratos de servicios	148	14.822.335,98	50,34	73,17
Contratos de suministros	45	462.289,63	15,31	2,28
Subvenciones y otros procedimientos	37	1.298.130,56	12,59	6,41
Gastos de personal	24	60.006,81	8,16	0,30
Encomiendas de gestión	21	3.346.911,38	7,14	16,52
Gastos de derecho privado (arrendamientos, publicaciones, etc.)	15	17.535,40	5,10	0,09
Contratos de obras	4	249.666,36	1,36	1,23
Total general	294	20.256.876,12	100,00	100,00

Importe en euros

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

Se ha analizado un informe sobre contrato de servicios, por importe de 9.597.181,15 euros.

- *Informe facturas correspondientes al servicio público de saneamiento y depuración de aguas residuales.*

Con fecha 21 de julio de 2016 el órgano de Intervención reparó una relación de 37 facturas —cuyo importe conjunto ascendía a 9.546.181,15 euros— de la empresa gestora del servicio público de saneamiento y depuración de aguas residuales procedentes de los ejercicios 2013 y 2014. Dichas facturas no fueron reconocidas en los presupuestos en los que se devengó el gasto por discrepancias con la empresa concesionaria sobre los servicios incluidos en el contrato. El Ayuntamiento había dejado de abonar las facturas desde diciembre de 2012, si bien la

concesionaria continuó ejecutando la prestación, que se había formalizado en 1998 para un período de 45 años, es decir hasta 2043.

La empresa interpuso recurso contencioso-administrativo que resultó estimado. La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de La Palmas de Gran Canaria, recaída el 29 de enero de 2016, obligó a la administración a pagar las facturas pendientes. El Pleno del Ayuntamiento, en aplicación de la resolución judicial, aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial para la imputación presupuestaria de los gastos en el ejercicio 2016.

El procedimiento utilizado vino determinado por lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto de la entidad (Base 42), en cuya regulación se describía cómo realizar la “convalidación” de los gastos realizados en el ejercicio prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

II.2.9. AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

Sistema de control interno

San Bartolomé de Tirajana tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 53.829 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 89.414.183,71 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. Al cierre del ejercicio 2016 el puesto de interventor estaba cubierto mediante un nombramiento accidental que recayó en funcionario administrativo. Al cierre de los trabajos de fiscalización –diciembre de 2018- la plaza estaba cubierta de forma definitiva a través de concurso.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba con tres administrativos y seis auxiliares administrativos, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en diciembre de 2018.

El sistema de control interno implantado en el ejercicio fiscalizado preveía la fiscalización previa limitada. 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, 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.

El Ayuntamiento no cuenta con entidades dependientes sometidas a la modalidad de fiscalización previa. El órgano de Intervención ha informado de la tramitación de catorce expedientes con omisión de fiscalización previa cuyo importe conjunto asciende a 32.981.391,92 euros y ha certificado negativamente la existencia de acuerdos contrarios a reparos y anomalías de ingresos.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Los expedientes con omisión de fiscalización previa comunicados se refieren en su totalidad a materia de contratación, y tienen la siguiente distribución en función de la tipología de contratos que contienen:

Cuadro 30. Expedientes con omisión de fiscalización previa según tipología de contrato. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana

Tipología de contrato	Expedientes con omisión de fiscalización previa			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contratos de servicios	7	13.234.487,84	50,00	40,13
Contrato de concesión obra pública	2	16.527.368,30	14,29	50,11
Contrato de gestión de servicio público	1	2.785.219,41	7,14	8,44
Contrato de obras	4	434.316,37	28,57	1,32
Total general	14	32.981.391,92	100,00	100,00

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

Se han examinado dos de los catorce expedientes con omisión de fiscalización previa remitidos cuya cuantía conjunta asciende a 18.482.604,82 euros, referidos a un contrato de servicios y al rescate de una concesión de obra pública.

- *Reconocimiento extrajudicial de crédito para la imputación de gastos que habían sido reparados por el órgano de Intervención*

El Pleno del Ayuntamiento aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito el 30 de diciembre de 2016, por un importe de 5.088.017,54 euros, para imputar al presupuesto de 2016 gastos derivados de los ejercicios 2014, 2015 y 2016 que no habían sido reconocidos de forma ordinaria por haberse advertido causas de reparo suspensivo reflejadas en una totalidad de 74 informes del órgano de Intervención, siendo la más relevante la ausencia de cobertura contractual de las prestaciones.

Posteriormente a cada uno de los informes de reparo señalados, no se produjo un acuerdo por parte del órgano competente solventando la discrepancia —tal y como establece el artículo 217 del TRLRHL— sino que se elevó una relación de reparos al Pleno para el reconocimiento de los gastos comprendidos en los mismos, tramitándose esta relación como expediente con omisión de fiscalización previa y no siguiéndose por tanto el procedimiento establecido para la resolución de discrepancias prevista en la normativa.

En el siguiente cuadro se muestran las prestaciones incluidas en el expediente analizado, 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 31. Servicios y Suministros realizados sin cobertura contractual. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.

						Importe en euros
Servicios y suministros afectados	Fecha finalización del contrato anterior	Fecha acuerdo inicio nuevo expediente contratación	Periodo desde finalización de contrato hasta acuerdo inicio	Fecha inicio nuevo contrato	Periodo sin contrato	Importe facturas sin contrato ³²
Servicio de operadores de atención de demandas del centro de comunicaciones del ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana	02/02/2006	No tramitado	No consta	No consta	10 años y 11 meses	2.355.718,35
Gestión integral del centro municipal de estancias diurnas de personas mayores de San Fernando	30/11/2015	22/01/2016	2 meses	02/11/2016	11 meses	213.482,75
Gestión integral del centro de enfermos de Alzheimer y otras demencias	30/11/2015	25/01/2016	2 meses	02/11/2016	11 meses	155.380,74
Servicios de telefonía	No consta	No tramitado	No consta	No tramitado	Indeterminado	1.298.904,55
Servicios de limpieza y recogida domiciliar de RSU. y otros análogos en el municipio de San Bartolomé de Tirajana	31/05/2011	14/02/2013	1 año y 8 meses	28/02/2017	5 años y 10 meses	50.274.355,68
Servicio de limpieza de playas y paseos marítimos	31/12/2010	14/02/2013	2 años y 2 meses	28/02/2017	6 años y 2 meses	13.060.900,10
Servicio de gestión, planificación y organización de la escuela municipal	31/08/2015	18/04/2016	8 meses	30/12/2016	1 año y 4 meses	210.655,06
Servicio de hamacas en playas y servicio de limpieza, mantenimiento y recaudación de aseos públicos	30/06/2007	No tramitado	No consta	No tramitado	9 años y 6 meses	16.325.561,10
Servicios de realización de actividades deportivas.	31/05/2007	No tramitado	No consta	No tramitado	9 años y 7 meses	6.466.473,75
Suministros de energía eléctrica de las dependencias municipales y alumbrado público del municipio de San Bartolomé de Tirajana	30/10/2017	No procede	El gasto se refiere a varias facturas que exceden de lo contratado	No vencido el anterior	Facturación de 9 mensualidades	646.170,09
TOTAL						91.007.602,17

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

No se han incluido en esta relación, por no tener tracto sucesivo, las contrataciones de un vuelo chárter para el traslado de un equipo deportivo con motivo del XXXII Torneo Internacional de fútbol de Maspalomas por importe de 71.495,00 euros ni el contrato de suministro e instalación de equipamiento del Complejo Deportivo del Castillo del Romeral, por importe de 53.404,28 euros.

La falta de formación del correspondiente expediente de contratación, que de forma recurrente se ha producido en el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en relación con la prestación de servicios y suministros, supone un incumplimiento reiterado de la normativa contractual

³² Estos importes son referentes al período comprendido entre la fecha de finalización del contrato y la fecha de realización de los trabajos de campo (marzo de 2019). En el caso del servicio de telefonía, en tanto no había contrato previo, el importe se refiere a la facturación de los cuatro años anteriores a marzo de 2019.

—produciéndose, de facto, una adjudicación directa de las prestaciones— 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.

Mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del RD 500/90, se ha producido 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. Es más, 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.

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.

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 LRJPAC³³, 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.

En abril del año 2019, cuatro de las once 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, dos de ellos en 2007, uno en 2005 y otro en el que no consta que se haya realizado contrato alguno.

○ *Rescate de una concesión*

El Pleno del Ayuntamiento, el 28 de diciembre de 2015, tomó conocimiento y aprobó el gasto correspondiente a un Acuerdo de Mediación suscrito por el Ayuntamiento y la empresa concesionaria en el que se convenía el rescate y resolución de la concesión de obra pública para la construcción y explotación del edificio de aparcamientos en el barranco de Maspalomas, con un resultado final a favor de la concesionaria de 12.485.000 euros.

La concesión databa del año 1998; en 2011 la concesionaria consideró deficitaria la explotación y reclamó al Ayuntamiento la resolución del contrato previa indemnización por las obras ejecutadas y por los daños y perjuicios, que en ese momento cifró en 21.733.590,40 euros. Esta solicitud fue desestimada en el Pleno de 27 de julio de 2011.

³³ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Posteriormente y tras varios recursos interpuestos, el 24 de septiembre de 2015 se suscribió el Acuerdo de Mediación señalado, que incluyó la compensación de diversas deudas —entre ellas, la correspondiente a una hipoteca sobre la concesión formalizada el 8 de enero de 2010— y fue homologado judicialmente por Auto del TSJ de Canarias de 21 de abril de 2016.

El Acuerdo de Pleno fue objeto de reparo puesto que en ese momento no se contaba con crédito presupuestario, así como por cuestiones de procedimiento presupuestario que fueron posteriormente solventadas, además de tramitar la correspondiente modificación presupuestaria.

El 30 de junio de 2016 —fecha límite para el abono de las cantidades según el Acta del Acuerdo de Mediación— la empresa solicitó que el Ayuntamiento abonara a la entidad bancaria concedente de la hipoteca 3.132.781,03 euros con el fin de proceder a la cancelación del embargo sobre la concesión.

Con fecha 26 de julio, la Intervención formuló reparo suspensivo a la correspondiente resolución de orden de pago, basado en las tres siguientes cuestiones:

- En el Acuerdo no se había hecho constar que la hipoteca estaba en fase de ejecución y que existía una reclamación judicial de la deuda anterior a la firma del mismo.
- Falta de justificación del momento del cálculo de la valoración de las deudas.
- Tampoco se había incluido el montante que la concesionaria habría tenido que dispensar por razón del canon de la concesión.

En la misma fecha se levantó el reparo por Decreto de Alcaldía acordando el pago propuesto en orden a la cancelación de la deuda crediticia a cuenta del importe correspondiente a la resolución de la concesión. La parte dispositiva reprodujo lo propuesto por informe del Servicio de Patrimonio de misma fecha, no existiendo pronunciamiento respecto del canon concesional ni respecto de la fecha elegida para la realización de los cálculos.

Posteriormente, se acordó por Decreto de Alcaldía, de fecha 9 de diciembre de 2016 la autorización, disposición, reconocimiento y liquidación del resto de la cuantía, con informe favorable de la Intervención.

Los contratos de concesión administrativa de obra se regulaban en los artículos 240 y siguientes del TRLCSP³⁴. En este tipo contractual, el concesionario se obliga a satisfacer un canon por la utilización del dominio público, el cual, de no haberse liquidado, habría de suponer una reducción en la indemnización. El Servicio de Patrimonio de la entidad ha informado que no consta ingreso por tal concepto a partir del ejercicio 2014, señalando que en el Acuerdo de Mediación se acordó la cantidad de 1.248.500,00 euros para cubrir las liquidaciones pendientes; no obstante, no consta el detalle de los cálculos que justifiquen dicha cuantía, pudiendo, como consecuencia, haberse producido una minoración de derechos de cobro de la hacienda local.

II.2.10. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA

Sistema de control interno

San Cristóbal de La Laguna tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 153.111 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 134.077.503,52 euros.

³⁴ Actualmente regulado en los artículos 247 y siguientes de 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.

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. A 31 de diciembre de 2016 el puesto de interventor estaba vacante, realizándose las funciones por el viceinterventor. A fecha de cierre de la fiscalización –diciembre de 2018- la cobertura del puesto es definitiva por libre designación.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con cuatro técnicos A1, un administrativo y dos auxiliares administrativos; dos años después, en diciembre de 2018 la plantilla se había incrementado en un técnico más.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena. 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción aprobada por el Tribunal de Cuentas.

El perímetro de control está formado por la entidad principal y tres organismos autónomos: Municipal de Deportes, de Actividades Musicales y la Gerencia Municipal de Urbanismo.

El órgano de Intervención ha comunicado 245 acuerdos contrarios a reparos por un importe de 17.085.614,63 euros, dieciséis expedientes con omisión de fiscalización (3.142.384,07 euros) y remitió certificación negativa en relación con anomalías de ingresos.

Acuerdos contrarios a reparos

Los dos cuadros siguientes muestran la distribución de los 245 acuerdos contrarios a reparos por entidades y por tipos de expediente respectivamente:

Cuadro 32. Acuerdos contrarios a reparos por entidades. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna

Entidad	Número de reparos	Importe	Importe en euros	
			Porcentaje número	Porcentaje Importe
Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna	125	15.382.950,82	51,02	90,03
OA Municipal de Deportes	23	1.534.054,99	9,39	8,98
OA de Actividades Musicales	97	168.608,82	39,59	0,99
Total	245	17.085.614,63	100,00	100,00

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

Cuadro 33. Acuerdos contrarios a reparos según tipo de expediente. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna

Tipo de expediente	Número	Importe	Importe en euros	
			Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contratos de servicios	122	11.495.268,43	49,80	67,28
Subvenciones y Ayudas	85	2.171.969,42	34,69	12,71
Gastos de Personal	25	2.725.146,41	10,20	15,95
Contrato de suministros	4	86.179,13	1,63	0,50
Convenios de Colaboración	4	72.748,01	1,63	0,43
Contrato de Concesión de Servicio Público y Administrativo Especial	3	506.888,82	1,22	2,97
Pagos a justificar y Anticipos de Caja Fija	2	27.414,41	0,82	0,16
Total general	245	17.085.614,63	100,00	100,00

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

Se han analizado dos expedientes, ambos tramitados en la entidad principal, cuyo importe conjunto es de 3.124.451,69 euros.

o *Prórroga de un contrato de concesión*

El órgano de Intervención informó de modo desfavorable con fecha 19 de diciembre de 2016 la propuesta del Servicio de Bienestar Social y Calidad de Vida, de 15 de diciembre de 2016, de prórroga del contrato administrativo de concesión del servicio público de ayuda a domicilio, por considerar que no podía ser tramitada, ya que el contrato que se prorrogaba ya estaba vencido.

A través de Decreto de Alcaldía de 21 de diciembre de 2016 se levantó el reparo, argumentando, tal y como se indicaba en la propuesta fiscalizada, la necesidad del servicio por la vulnerabilidad del colectivo al que iba destinado.

Dicho contrato provenía del año 2008. Tras el fin de su vigencia en 2012, se acordaron sucesivas prórrogas que prolongaron la vida del contrato hasta el plazo máximo de contratación, es decir, hasta el 30 de abril de 2015. Pero una vez concluido dicho período, no se inició la licitación de un nuevo contrato. Al contrario, se adoptaron sucesivos acuerdos de continuación de la prestación sin cobertura contractual, y si bien, se había ordenado el inicio de un nuevo expediente de contratación el 19 de marzo de 2015, no fue hasta el 20 de junio de 2018 cuando se formalizó la adjudicación de un nuevo contrato que sustituyera al anterior, resultando adjudicataria la misma empresa que venía prestando el servicio. El importe del nuevo contrato ascendió a 15.837.830,72 euros y su duración máxima se concretó en seis años.

En consecuencia, se produjo un período sin cobertura contractual desde el fin del contrato, el 30 de septiembre de 2012 (en tanto la segunda prórroga prevista en el mismo se tramitó de modo extemporáneo), hasta el 20 de junio de 2018. La entidad no ha informado sobre el importe global facturado en dicho período.

El acuerdo de la continuación del contrato más allá de su plazo máximo supone, en la práctica, una adjudicación directa a la empresa que hasta ese momento estaba prestando el servicio, actuación contraria a la normativa de contratación y que origina, según establece el art 32 del TRLCSP en relación con el art 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC- la nulidad de las actuaciones, 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 LRJPAC, 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.

○ *Abono del complemento de productividad*

El órgano interventor formuló reparo el 20 de diciembre de 2016 a la propuesta que el Servicio de Recursos Humanos elevó para su resolución a la Concejalía de Presidencia y Planificación, de autorizar, disponer y reconocer la obligación de abono al personal funcionario y laboral, por importe de 883.063,99 euros, en concepto de productividad, por especial rendimiento y dedicación.

La propuesta se basaba en un Acuerdo de Pleno sobre equiparación de retribuciones en municipios de gran población, de 16 de junio de 2008. El Acuerdo estableció un complemento lineal que, de forma excepcional, se aplicó en la productividad del ejercicio 2008, y que se continuó aplicando en los siguientes ejercicios, en todos los casos con reparo de Intervención, basado en que los conceptos retributivos adecuados para integrar esa retribución son el complemento específico en el caso de los funcionarios y el del nivel del puesto en caso del personal laboral.

El 22 de diciembre de 2016 se levantó el reparo a través de Decreto de Alcaldía con base en la ejecutividad y vigencia normativa del Acuerdo de Pleno de 16 de junio de 2008, en tanto este no había sido cuestionado ante la jurisdicción competente. No obstante, el complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo y no cabe su predeterminación con carácter periódico.

El Real Decreto 861/1986, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, delimita la casuística e importe máximo de todos los elementos que forman parte de las retribuciones del personal funcionario al servicio de las entidades locales. En cuanto al personal laboral, la estructura y conceptos comprensivos de las retribuciones se contienen en el Capítulo VIII del Convenio Colectivo del personal laboral³⁵.

Por otra parte, el artículo 69 del EBEP establece la obligación de las administraciones públicas de mantener una planificación cuyo objetivo es “*contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.*” Dicha obligación se concreta en la estructuración de la organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprendan la casuística propia de la entidad, a fin de que los puestos de trabajo estén dotados como les corresponde, evitando la utilización de conceptos retributivos no adecuados.

³⁵ Acuerdo de Pleno de 11 de enero de 2002 (Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife. Número 34, miércoles 20 de marzo de 2002), modificado por Acuerdo de Pleno de 14 de junio de 2002, de rectificación. (Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife núm. 90, lunes 29 de julio de 2002)

Expedientes con omisión de fiscalización

Catorce de los dieciséis expedientes con omisión de fiscalización previa fueron tramitados por la entidad (1.943.862,42 euros) y dos (1.198.521,65 euros) por el Organismo Autónomo Municipal de Deportes.

Se ha analizado un expediente del Organismo Autónomo correspondiente a un reconocimiento extrajudicial de créditos por importe de 1.002.596,99 euros.

- *Reconocimiento extrajudicial de crédito para la imputación a presupuesto de gastos de ejercicios anteriores*

Con fecha 10 de octubre de 2016 el órgano de Intervención emitió reparo en relación con la propuesta de la Presidencia del Organismo, de 25 de septiembre de 2016, en la que se recogían 230 facturas procedentes del ejercicio 2014 y 309 facturas correspondientes a gastos del ejercicio 2015, para su aprobación por el Pleno a través de un reconocimiento extrajudicial de créditos.

El informe de Intervención puso de manifiesto, además de diversos errores de carácter material detectados en los documentos justificativos, que los gastos no habían seguido la tramitación ordinaria por carecer en su momento de crédito presupuestario.

Una vez subsanados los errores materiales, el 21 de octubre de 2016, el Pleno aprobó un reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 1.002.596,99 euros, cuantía que se vio minorada posteriormente a 997.670,23 euros como consecuencia de algunos errores que no habían sido resueltos con la antelación suficiente.

En cuanto a las obligaciones afectadas, se incluyeron en el reconocimiento extrajudicial de créditos facturas correspondientes a servicios o suministros cuya facturación agregada sobrepasó el umbral de la contratación menor, con el consiguiente incumplimiento de los artículos 23 y 138 del TRLCSP. Ello ocurrió en los servicios de telecomunicaciones, electricidad, jardinería, comunicación corporativa y de organización de eventos deportivos, y en los suministros de agua y de material eléctrico.

El resto de las facturas fueron de pequeño importe y podrían haberse tramitado como un contrato menor en tanto no se superaron los umbrales correspondientes (duración máxima de un año e importe de 18.000 euros), si bien el artículo 111 del TRLCSP 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 generaron.

Mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del RD 500/90, se produce 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. Es más, 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.

La adquisición de compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos está 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. Además, 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 LRJPAC, 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.

II.2.11. AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE

Sistema de control interno

Santa Cruz de Tenerife tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 203.585 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 202.877.429,59 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. El puesto de interventor General estaba vacante, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en diciembre de 2018, siendo las funciones ejercidas por quien ocupaba, de forma provisional, el puesto de viceinterventor. El Ayuntamiento no ha llevado a cabo ninguna medida activa para la provisión de la plaza al margen de la concurrencia a los concursos unitarios.

Además del FHN, el órgano de Intervención contaba, a 31 de diciembre de 2016, con diez técnicos A1, un técnico A2, cuatro administrativos y cuatro auxiliares administrativos. Al cierre de los trabajos de fiscalización se mantenía el número del personal de apoyo y se había incrementado en dos personas el personal técnico.

El sistema de control interno implantado es 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. La fiscalización limitada previa se completaba con actuaciones de control financiero.

Análisis de expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, por tanto, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

El perímetro de control está formado por la entidad principal y cinco Organismos Autónomos: de Deportes, Gerencia Municipal de Urbanismo, de Fiestas y Actividades Recreativas, de Cultura y el Instituto Municipal de Atención Social (IMAS).

El órgano de Intervención comunicó dos acuerdos contrarios a reparos y nueve expedientes con omisión de fiscalización, además, certificó negativamente la existencia de anomalías de ingresos.

Acuerdos contrarios a reparos

Los dos acuerdos tomados en contra del criterio de la Intervención fueron tramitados por el Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo por un importe conjunto de 187.485,61 euros. Se ha analizado uno de ellos, relativo a gastos de personal, de 113.886,12 euros.

○ *Abono de nómina a personal adscrito*

El órgano interventor reparó, con fecha 27 de septiembre de 2016, la propuesta de reconocimiento de las obligaciones derivadas de la nómina del mes de septiembre de 2016 de personal funcionario y laboral adscrito al Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo.

El reparo se basaba en que los trabajadores afectados habían sido adscritos a puestos de trabajo creados a través de una modificación puntual de la RPT aprobada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de julio de 2016, y dicha adscripción no se había sometido al criterio de Intervención, a pesar de tratarse de un acto de contenido económico. En el informe emitido por Intervención se puso de manifiesto la falta total y absoluta de procedimiento, y que el acto objeto de reparo no podía ser susceptible de convalidación por adolecer de una posible causa de nulidad de pleno derecho.

El reparo se levantó a través de Decreto de Alcaldía de 30 de septiembre acordándose el abono de la nómina así como *“iniciarse en su caso, los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo que fueren exigibles de conformidad con la legislación de función pública de aplicación”*. El Decreto se basaba en informe de la Secretaría municipal, si bien no consta la realización de nuevos trámites en relación con el expediente analizado.

Las modificaciones en las adscripciones de los puestos de trabajo se enmarcan en la regulación de la movilidad funcional, recogida en los artículos 39 del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto al personal laboral, y 81 del EBEP, respecto del personal funcionario. En ambos casos se contempla la necesaria articulación de un procedimiento para aquellas modificaciones en las que opere un cambio sustancial de las condiciones de trabajo. En este expediente se trata en muchos casos de formalizar adscripciones provisionales o situaciones que estaban teniendo lugar de facto.

No obstante, la incidencia puesta de manifiesto por el órgano de Intervención no es relativa a la fase presupuestaria de reconocimiento de las obligaciones sino referente a deficiencias en el procedimiento de adscripción de los trabajadores.

Expediente con omisión de fiscalización

Los nueve expedientes con omisión de fiscalización remitidos tienen un importe agregado de 9.437.662,19 euros, de los cuales ocho se tramitaron en la entidad principal (9.426.010,19 euros) y uno en la Gerencia Municipal de Urbanismo (11.652 euros). Se ha analizado uno de los expedientes correspondientes al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, cuyo importe asciende a 3.134.952,86.

○ *Prórroga del contrato de servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales.*

La Junta de Gobierno Local aprobó, con fecha 26 de septiembre de 2016, prorrogar el contrato de servicio de limpieza de colegios públicos y dependencias municipales del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife por un plazo de ejecución de un año a contar desde el día 1 de octubre de 2016.

Dicho acuerdo no fue sometido a intervención previa, remitiéndose posteriormente, el 14 de octubre de 2016, a dicho órgano de control un *“informe-propuesta de convalidación”* junto con el

expediente y la propuesta de aprobación de los documentos contables correspondientes, con el fin, según se indicaba en los documentos remitidos “*de subsanar la omisión de fiscalizar el gasto*”.

El interventor emitió informe poniendo de manifiesto la omisión de fiscalización, siendo esta la única irregularidad advertida.

Posteriormente, por Acuerdo de la Junta de Gobierno local de 28 de noviembre de 2016 se aprobó la convalidación de la omisión de fiscalización previa, siguiendo el procedimiento descrito en sus bases de ejecución³⁶, donde se articula un mecanismo que adapta la regulación que la Ley General Presupuestaria prevé en su artículo 156, desarrollado por el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, para los actos dictados con omisión de fiscalización —actualmente regulado en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017—.

No obstante la regulación recogida en las Bases de Presupuesto de la Entidad no recoge la exigibilidad de responsabilidades que se puedan derivar de los procedimientos seguidos con ausencia de fiscalización previa preceptiva, no recogiendo tampoco la necesidad de que el órgano de Intervención proponga, en su caso, la procedencia de la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento.

II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA

Sistema de control interno

Santa Lucía de Tirajana tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 69.178 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 64.469.540,64 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. El 16 de mayo de 2016 se nombró habilitado nacional para ocupar el puesto de interventor en régimen de acumulación de funciones, situación que se prolongó hasta el cierre de la fiscalización –diciembre de 2018-. La Entidad no ha adoptado ninguna medida para la provisión definitiva de la plaza de acuerdo con la normativa salvo su participación en los concursos unitarios de ámbito nacional.

Además del FHN, el órgano de Intervención disponía, tanto a 31 de diciembre de 2016 como al cierre de la fiscalización, de cuatro técnicos A1, un técnico A2, dos administrativos y siete auxiliares administrativos.

El sistema de control interno implantado es 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.

³⁶ Base 56.7: “En los casos en los que la Intervención sea preceptiva y se haya omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y se resuelva la mencionada omisión.

Si la Intervención, al conocer el expediente observa alguna de las omisiones indicadas en el apartado anterior, lo manifestará así al Servicio que lo haya iniciado y emitirá a la vez su opinión respecto de la propuesta, con la finalidad de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda, el titular del servicio que lo inició, someterlo a la decisión del Alcalde, Junta de Gobierno o al Pleno de la Corporación para que adopte la resolución que proceda. La emisión de la opinión en los casos en que la fiscalización sea preceptiva y se hubiera omitido, no supondrá la transformación del acto inválido sino que simplemente se entenderá “convalidado” el acto a los efectos de su tramitación y pago”.

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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. El Ayuntamiento no cuenta con entidades dependientes sujetas a fiscalización previa.

Se han remitido dos acuerdos contrarios a reparos (260.000 euros), ocho expedientes con omisión de fiscalización previa (4.573.135,27 euros) y una anomalía en materia de ingresos (10.000 euros). Ha sido objeto de análisis un expediente tramitado con omisión de fiscalización previa imputado a presupuesto a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito cuyo importe asciende a 159.130,12 euros.

Expediente con omisión de fiscalización

Los ocho expedientes remitidos se imputaron a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito. Se ha analizado el contenido de uno de ellos, por un importe de 159.130,12 euros.

○ *Imputación al presupuesto de 2016 de facturas del ejercicio corriente y anterior*

El 25 de febrero de 2016 el Pleno aprobó un reconocimiento extrajudicial de crédito para imputar al presupuesto gastos procedentes de los ejercicios 2015 y 2016. Todos ellos (excepto tres facturas por importe de 974,80 euros) correspondían a facturas sobre las cuales el órgano de Intervención había formulado reparo que no había sido levantado y, por tanto, no se habían imputado al presupuesto según la tramitación ordinaria. El importe global ascendía a 159.130,12 euros con el siguiente detalle según la prestación:

Cuadro 34. Prestaciones incluidas en el reconocimiento extrajudicial de crédito. Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana.

	Importe en euros
Concepto	Importe
Suministros de Materiales	100.357,71
Alquileres	46.147,47
Convenio colaboración Colegio veterinario Las Palmas	8.193,93
Pólizas Seguro Vehículos	3.456,21
Organización Actividad tenencia responsable mascotas	974,80
Total	159.130,12

Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación suministradas por la entidad.

En los sucesivos informes de Intervención se puso de manifiesto la falta de tramitación de los expedientes de contratación que debieran haber dado cobertura a los gastos señalados, así como la inexistencia de crédito adecuado y suficiente.

Posteriormente, el 23 de febrero de 2016, el órgano de control emitió un nuevo informe, favorable a la tramitación del expediente de reconocimiento extrajudicial, en el que ponía de manifiesto la

existencia de dichos reparos, así como la necesidad de proceder al pago de las obligaciones para evitar el enriquecimiento injusto de la administración.

Si bien la mayoría de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superaban el importe establecido para dicha contratación (18.000 euros en el caso de servicios y suministros), se ha vulnerado el artículo 28 del TRLCSP, 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 generaron. Además, la falta de licitación y posterior formalización del contrato en aquellos casos en los que fuere procedente, impide la preceptiva fiscalización previa del mismo, lo cual está tipificado como infracción grave en el artículo 28 de la LTAIPBG.

La aprobación del reconocimiento extrajudicial de crédito supuso una convalidación de actos que habían sido objeto de reparo por parte de Intervención, no siguiéndose el procedimiento establecido para la resolución de discrepancias y vulnerando el principio de temporalidad de los créditos sancionado en el artículo 173.5 del TRLRHL.

II.2.13. AYUNTAMIENTO DE TELDE

Sistema de control interno

Telde tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 102.164 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 64.730.276,03 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. El puesto de interventor estaba cubierto mediante el nombramiento como interventor accidental de un funcionario A1. La plaza fue incluida en los concursos unitarios que se convocaron a nivel nacional, sin que se consiguiera la cobertura definitiva por FHN; no obstante, la Entidad no realizó ninguna otra actuación para procurar la provisión definitiva del puesto de trabajo, como la convocatoria de los correspondientes concursos ordinarios.

El órgano de Intervención no disponía de más personal técnico además de la persona en la que recayó el nombramiento accidental, contando—tanto a la finalización de 2016 como de 2018—con cinco auxiliares administrativos.

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena, no llevando a cabo 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 (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Telde remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 10 de octubre de 2018, un año y cinco meses después de finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que es el 30 de abril del año siguiente al que se refiere la información.

El perímetro de control de la entidad lo integran la entidad principal y el Consorcio Sur de Gran Canaria Televisión Digital Terrestre Local Demarcación de Telde.

En relación con el Ayuntamiento se remitieron nueve expedientes con omisión de fiscalización y dos acuerdos contrarios a reparos, no obstante estos últimos también constaban como expedientes sin fiscalización previa; además se certificó la inexistencia de anomalías de ingresos.

Respecto del Consorcio, el órgano de Intervención remitió certificación negativa en relación con los tres supuestos.

Expedientes con omisión de fiscalización

Los nueve expedientes remitidos tienen un importe global de 721.988,91 euros, y presentan la siguiente distribución:

Cuadro 35. Prestaciones incluidas en los expedientes con omisión de fiscalización. Ayuntamiento de Telde.

		Importe en euros
Nº Expediente	Servicios y suministros afectados	Importe
10/2016; 01/2016; 03/2016; 04/2016	Servicios de limpieza en dependencias varias	249.497,38
07/2016	Suministro de energía eléctrica	243.588,42
24/2016	Suministro de alumbrado público	189.825,56
06/2016	Obras en instalaciones deportivas	27.679,61
05/2016	Servicio de transportes	7.863,70
02/2016	Suministro vestuario	3.534,24
Total		721.988,91

Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación suministradas por la entidad.

Del análisis del conjunto de los expedientes se deduce como práctica habitual de la entidad la realización de actos de contenido económico sin sometimiento a la preceptiva fiscalización previa y su imputación al presupuesto de la entidad mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos, deficiencia ocurrida en la totalidad de expedientes examinados.

Así, además de las seis prestaciones incluidas en los expedientes remitidos, en la fecha de realización de los trabajos —septiembre 2018— se estaban prestando otros diecinueve servicios y suministros sin cobertura contractual, derivando una facturación agregada hasta la fecha del presente informe de 8.215.933,15³⁷ euros, de los que consta reparo de intervención en 503 facturas, que comprenden el 24% del importe facturado.

De esos diecinueve servicios y suministros sin cobertura contractual, ocho actuaciones o prestaciones, por importe agregado de 454.993,21 euros¹⁸, se realizaron sin ningún tipo de licitación o contratación formal, a través de mandato verbal del Concejal correspondiente, con la consiguiente vulneración del artículo 28 TRLCSP y suponiendo, de facto, una adjudicación directa de las prestaciones. El resto de los negocios jurídicos adolecen del mismo vicio de nulidad, cual es corresponder a un vínculo jurídico extinto y, por lo tanto, estar incursos en el supuesto de prórroga tácita, prohibida por el artículo 23 del TRLCSP, con el siguiente detalle:

³⁷ El Ayuntamiento de Telde no ha informado de la facturación derivada del Servicio de limpieza del centro de día para personas mayores.

Cuadro 36. Servicios y suministros sin cobertura contractual

Importe en euros

Servicios y suministros afectados	Fecha finalización del contrato anterior	Fecha acuerdo inicio nuevo expediente contratación	Periodo desde finalización de contrato hasta acuerdo inicio	Fecha inicio nuevo contrato	Periodo sin contrato (1)	Importe facturas sin contrato
Servicio de gestión del Centro de estancias diurnas para enfermos de Alzheimer y otras dependencias municipales	02/06/2015	No iniciado	-	No iniciado	3 años y 4 meses	507.915,62
Servicio de limpieza de instalaciones deportivas	31/01/2010	No iniciado	-	No iniciado	8 años y 8 meses	784.285,64
Servicio de mantenimiento de los semáforos en el Municipio de Telde	03/09/2016	No iniciado	-	No iniciado	2 años y 1 mes	37.416,17
Servicio de mantenimiento del sistema de información geográfico y de posicionamiento y equipo radiocomunicación	Sin contrato	No iniciado	-	No iniciado	-	15.000,00
Suministro combustible vehículos parque móvil municipal	06/12/2014	18/10/17	2 años y 10 meses	No iniciado	3 años y 10 meses	297.327,89
Póliza seguro flota automóviles del Ayuntamiento de Telde	Sin contrato	No iniciado	-	No iniciado	-	122.830,62
Mantenimiento del parque móvil municipal	Sin contrato	No iniciado	-	No iniciado	-	103.282,02
Limpieza de centros escolares del municipio y CEA de Autistas	31/08/2010	04/07/17	6 años y 10 meses	17/08/18	7 años y 11 meses	3.508.637,65
Limpieza de los CEIP	07/05/2014	04/07/17	3 años y 4 meses	17/08/18	4 años y 3 meses	429.116,30
Limpieza de los CEIP y otras dependencias	24/04/2016	04/07/17	1 año y 2 meses	17/08/18	2 años y 5 meses	996.282,40
Servicio de telecomunicaciones	Sin contrato	No iniciado	-	No iniciado	-	80.084,55
Otros trabajos realizados por otras empresas	Sin contrato	No iniciado	-	No iniciado	-	54.654,80
Transporte para usuarios del centro ocupacional de Telde	01/03/2016	08/08/17	1 año y 5 meses	No iniciado	2 años y 7 meses	169.723,40
Suministro de energía eléctrica (ENERGIA SAU)	04/12/2015	10/10/18	2 año y 10 meses	No iniciado	2 año y 10 meses	849.055,39
Mantenimiento ascensor dependencias desarrollo local	Sin contrato	No iniciado	N/P	No iniciado	-	7.261,10
Prestación de servicios funerarios	Sin contrato	No iniciado	N/P	No iniciado	-	71.880,12
Servicio transporte CEP enfermos Alzheimer	25/08/2015	08/08/17	2 años	No iniciado	3 años y 2 meses	7.863,70
Servicio de limpieza del centro de día para personas mayores de la ciudad de Telde	Sin contrato	24/03/17	-	No iniciado	-	-
Servicio de vigilancia, salvamento, socorrismo, primeros auxilios en las playas del municipio de Telde	23/08/2016	04/05/17	9 meses	02/10/17	1 año y un mes	173.315,78
TOTAL						8.215.933,15

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

Se ha solicitado al Ayuntamiento el acuerdo por el que se autorizaba a las respectivas empresas a la continuidad del servicio, no habiendo sido suministrado en diez de los once casos. En el único caso que constaba la documentación señalada, la misma se tramitó de modo extemporáneo, un mes después de la finalización del plazo de vigencia.

La adjudicación directa y sin la formación del correspondiente expediente de contratación, que de forma recurrente se ha producido en el Ayuntamiento de Telde 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 LRJPAC, 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.

II.2.14. 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 36 expedientes de gasto objeto de análisis y cuyos resultados se han expuesto en el Subapartado II.2, se han puesto de manifiesto una serie de diferencias en los criterios y procedimientos aplicados para la tramitación de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en ingresos, así como en su remisión al Tribunal de Cuentas.

Diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación

En los Ayuntamientos de San Bartolomé de Tirajana, Santa Lucía de Tirajana y Telde no se levantaron los reparos de forma individualizada, si no que a través de un único acuerdo plenario se solventaban relaciones de reparos que eran elevadas a Pleno de forma unitaria, por lo que no se siguió el procedimiento de resolución de discrepancias previsto en el artículo 217 del TRLRHL.

La utilización del instrumento del reconocimiento extrajudicial de crédito no ha sido homogénea en las diferentes entidades. Así, en los tres Ayuntamientos citados en el párrafo anterior se empleó para aplicar al presupuesto del ejercicio en curso facturas o gastos realizados en ese mismo ejercicio, lo que no se ajusta a la literalidad de lo previsto en los artículos 26.2 y 60 del Real Decreto 500/1990, en la medida en que la norma establece que el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito está previsto para las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores que no hubieran podido aplicarse al presupuesto.

Diferencias en la remisión de información al Tribunal de Cuentas

A su vez, la información remitida por los órganos de Intervención al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma no ha resultado homogénea.

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 la mayoría de 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 los Ayuntamientos de Telde y Las Palmas de Gran Canaria los catalogaron como acuerdos contrarios a reparos.

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. Es en el artículo 28 de la norma citada donde se 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 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 heterogeneidad de criterios relativa al importe consignado al incluir el expediente en la Plataforma:

- 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 de más de 5.000 habitantes con fiscalización limitada previa —o de requisitos básicos— y que no habían extendido las comprobaciones a extremos adicionales a crédito y competencia, y en las que, simultáneamente, no se desarrolló un control financiero posterior en los términos previstos en el artículo 220 del TRLRHL. En aplicación de este criterio fueron seleccionados los Ayuntamientos de Gáldar, Ingenio, Moya y Valsequillo de Gran Canaria; no obstante, el Ayuntamiento de Ingenio documentó posteriormente la aplicación de una fiscalización limitada previa que se extendía a la existencia de crédito, al órgano competente y a otros trámites esenciales del expediente.

Se han incluido también en el análisis, las entidades de más de 5.000 habitantes con fiscalización limitada previa realizada sobre existencia de crédito adecuado, competencia de órgano y otros extremos adicionales determinados por el Pleno siempre y cuando se hubiera certificado negativamente la existencia de acuerdos contrarios a reparos y de expedientes con omisión de fiscalización y no se hubiera llevado a cabo un control financiero posterior. Son los casos de Breña Baja y Pájara.

Además, se ha examinado el sistema de control interno del Ayuntamiento de Telde y de los Cabildos Insulares de Fuerteventura y de La Gomera. En los dos primeros casos por ser entidades de magnitud relevante en el conjunto de la Comunidad Autónoma y no haber remitido la información analizada al inicio de la presente fiscalización, habiendo procedido a realizar el envío tras los requerimientos efectuados por el Tribunal de Cuentas con motivo de la misma. Por último, el Cabildo Insular de La Gomera se ha incluido en la muestra por ser el único Cabildo con certificación negativa en los tres supuestos: acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización y anomalías de ingresos.

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

En el siguiente cuadro se resumen las circunstancias del sistema de fiscalización previa de cada una de las nueve 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.

Cuadro 37. Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno

Importe en euros

Entidad	Población	Obligaciones reconocidas netas	Fiscalización limitada previa (1)			Control financiero	Certificación negativa (1)
			Existencia crédito	Órgano competente	Otros extremos		
Breña Baja	5.377	5.663.870,83	SI	SI	SI	NO	SI
Cabildo Insular de Fuerteventura		62.895.816,51	NA	NA	NA	NO	NO
Cabildo Insular de La Gomera		41.463.812,48	NA	NA	NA	NO	SI
Gáldar	24.296	20.442.840,64	SI	SI	NO	NO	SI
Ingenio	30.340	23.456.796,65	SI	SI	SI	NO	NO
Moya	7.821	8.474.873,03	SI	SI	NO	NO	NO
Pájara	19.394	36.762.807,22	SI	SI	SI	NO	SI
Telde	102.164	64.730.276,03	NA	NA	NA	NO	NO
Valsequillo de Gran Canaria	9.227	8.972.094,61	SI	SI	NO	NO	SI

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

NA Se ha indicado NA (no aplicable) en los casos en los que la entidad realizaba una fiscalización previa plena

(1) Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

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 seis entidades con este sistema de control, los Ayuntamientos de Breña Baja, Gáldar, Moya y Pájara no llevaron a cabo la fiscalización plena, a través de una muestra, de los expedientes sobre los que se aplicaba la fiscalización previa limitada. Sí lo realizaron los Ayuntamientos de Ingenio y Valsequillo de Gran Canaria; sin embargo, tampoco estas entidades elaboraron el informe previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL.

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, de modo que el contenido del primero quedaría incluido en el segundo.

Ninguna de las nueve entidades desarrolló actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado, 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 (eficiencia, eficacia y economía) 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

ésta se circunscribía a la comprobación de la adecuación de crédito y órgano, lo que se produjo en los Ayuntamientos de Gáldar, Moya y Valsequillo de Gran Canaria.

En relación con la fiscalización de los ingresos, cuatro entidades — Ayuntamientos de Ingenio, Moya, Pájara y Valsequillo de Gran Canaria— comunicaron la adopción de acuerdos plenarios 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, si bien, en ninguno de ellos —salvo en el Ayuntamiento de Moya— se realizaron actuaciones comprobatorias posteriores en los términos exigidos en el precepto citado.

Finalmente, el artículo 218.1 del TRLRHL recoge la obligación del órgano de Intervención de elevar informe al Pleno de la entidad local de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la misma que sean contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Ninguno de los cuatro órganos de Intervención que, respecto de 2016, comunicaron la existencia de este tipo de resoluciones elevó el referido informe, son los correspondientes al Cabildo Insular de Fuerteventura y a los Ayuntamientos de Ingenio, Moya y Telde. En relación con el resto de las entidades, en las que se ha informado de que no se produjeron este tipo de acuerdos o anomalías, sería conveniente que el órgano interventor también comunicara 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 RJFHN. En particular, las funciones ordinarias a desempeñar por la Intervención 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.

De las nueve entidades, únicamente el Ayuntamiento de Telde tiene régimen de municipio de gran población, según se acordó en Acuerdo del Parlamento de Canarias, de 22 de diciembre de 2004, a iniciativa del Pleno municipal, que lo solicitó en cumplimiento del artículo 121.d de la LRBRL, por superar los 75.000 habitantes y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Los órganos de Intervención de Breña Baja y de Moya realizaban además de las que les son propias, tareas de tesorería; y la Intervención de Breña Baja también la gestión de recursos humanos.

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 y constituye una debilidad del sistema de control interno de estas entidades.

Normas y manuales de control interno y programas informáticos

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.

Ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso, con vigencia en 2016, de normas reguladoras relativas a los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de intervención. 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.

No obstante, las bases de ejecución del presupuesto de los Ayuntamientos de Ingenio y Valsequillo de Gran Canaria recogen los procedimientos para la tramitación de los expedientes con reparos.

Por otra parte, ninguna de las entidades dispuso de un programa informático específico para la tramitación de sus actuaciones de control interno.

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 diciembre de 2018, fecha de corte de los trabajos de fiscalización.

Cuadro 38. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional

Importe en euros

Entidad	Población	Clase del puesto	Forma de cobertura	
			Diciembre 2016	Diciembre 2018
Cabildo Insular de Fuerteventura	-	Clase 1a	Accidental	Accidental
Cabildo Insular de La Gomera	-	Clase 1a	Accidental	Accidental
Gáldar	24.296	Clase 1a	Accidental	Accidental
Ingenio	30.340	Clase 1a	Acumulación	Acumulación
Telde	102.164	Clase 1a	Accidental	Accidental
Breña Baja	5.377	Clase 2a	Interino	Interino
Moya	7.821	Clase 2a	Provisional	Provisional
Pájara	19.394	Clase 2a	Accidental	Accidental
Valsequillo de Gran Canaria	9.227	Clase 2a	Acumulación	Acumulación

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

Ninguna de las nueve entidades tenían provisto el puesto de Intervención de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016, situación que se mantuvo a diciembre de 2018, con la misma forma de provisión en cada una de las entidades en ambas fechas.

Tanto en los Consejos Insulares de Fuerteventura y La Gomera como en el Ayuntamiento de Telde —municipio de más de 100.000 habitantes— el puesto reservado a FHN era desempeñado por un funcionario de la corporación mediante nombramiento accidental, situación que también se produjo en los Ayuntamientos de Gáldar y Pájara. Estos nombramientos —que se contemplan en la normativa como puntuales y solamente aplicables en los casos en los que no haya sido posible la cobertura por otros medios— conllevan que las funciones de control y fiscalización interna no se desarrollen por quienes tienen la formación específica para ello, sino por funcionarios de la propia entidad, en detrimento de la independencia exigible en el ejercicio de estas funciones reservadas.

De las nueve entidades únicamente el Ayuntamiento de Ingenio realizó la preceptiva convocatoria de concurso ordinario para cubrir las plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, por lo que, excepto en la entidad citada, se limitó la posibilidad de la cobertura de estos puestos a los concursos unitarios de ámbito estatal convocados por la Administración General del Estado.

En todos los concursos convocados las plazas correspondientes a las entidades analizadas resultaron vacantes.

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.

Cinco de las nueve entidades fiscalizadas –Breña Baja, Gáldar, Moya, Ingenio y Valsequillo de Gran Canaria– carecían en 2016 de RPT, incumpliendo por tanto la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBR en relación con el 22 del mismo texto legal. Por su parte, la RPT del Ayuntamiento de Telde no fue aprobada por el Pleno, que es el órgano competente para ello.

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

Cuadro 39. Puestos adscritos al órgano de intervención municipal y nivel de ocupación

Importe en euros

Entidad	Obligaciones reconocidas netas	Puestos ocupados a 31/12/2016				Total de puestos ocupados
		FHN (*)	Personal Técnico	Personal de apoyo		
				Administrativo	Auxiliar	
Breña Baja	5.663.870,83	1	--	1	3	5
Cabildo Insular de Fuerteventura	62.895.816,51	--	5	5	7	17
Cabildo Insular de La Gomera	41.463.812,48	--	2	--	2	4
Gáldar	20.442.840,64	--	2	3	1	6
Ingenio	23.456.796,65	--	2	3	1	6
Moya	8.474.873,03	1	--	--	2	3
Pájara	36.762.807,22	--	4	2	2	8
Telde	64.730.276,03	--	1	--	5	6
Valsequillo de Gran Canaria	8.972.094,61	--	--	2	--	2

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.

Las nueve entidades han aportado los anexos de personal aprobados con el presupuesto de las respectivas entidades para 2016. En todos los casos figuraban los puestos referidos del órgano de Intervención, con la excepción del Cabildo Insular de La Gomera, en cuyo anexo de personal no constan los puestos como adscritos.

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.

Destaca la carencia de medios personales en el Ayuntamiento de Telde —tanto en relación con su población como por el volumen de recursos gestionado—, que contaba únicamente con un trabajador técnico, el cual, además, estaba ocupando de forma accidental la plaza de Interventor.

Resultó también relevante la situación del órgano de Intervención del Cabildo Insular de La Gomera y del Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria. En el primer caso, además, de no estar cubierta la plaza reservada a FHN, únicamente se dispuso de dos puestos técnicos adscritos al órgano de Intervención y otros dos de personal de apoyo, siendo, además, un auxiliar administrativo quien ocupaba de forma accidental el puesto de Interventor, cuyo perfil funcional y titulación exigida para el acceso no se corresponden con las funciones encomendadas a los funcionarios de habilitación nacional. En el Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria no se disponía de ningún trabajador técnico, contando el órgano de Intervención únicamente con dos administrativos; estando, además, el puesto de Intervención cubierto por acumulación.

Por lo que se refiere al género del personal adscrito a los órganos de control interno, según la información facilitada por las entidades, el 67% eran mujeres, existiendo un equilibrio de género de la ocupación de los puestos de Intervención.

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 30 de septiembre de 2019 —fecha de corte en la toma de datos tenida en cuenta a efectos de esta fiscalización—, el 90% de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de Canarias habían remitido la información correspondiente al ejercicio 2016. El nivel de cumplimiento en plazo representa el 66% de los envíos totales.

Por tipo de entidades, el nivel de cumplimiento de los órganos de Intervención de los Cabildos Insulares alcanzó el 100%, siendo del 93% para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes y del 86% en relación con los ayuntamientos de menor población de la cifra indicada. Por lo que se refiere a las doce mancomunidades, cumplieron la obligación analizada el 75% de sus órganos de Intervención.

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. A 30 de septiembre de 2019, el 46% de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias ha comunicado que no se produjeron acuerdos contrarios a reparos formulados por el órgano de Intervención, expedientes con omisión de fiscalización, ni tampoco anomalías en la gestión de ingresos en el periodo fiscalizado.

Por tipo de entidad, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes y las mancomunidades fueron los que en mayor medida certificaron negativamente respecto de todos los supuestos, el 68% y el 89% respectivamente.

3. Los órganos de Intervención de casi todas las entidades locales, con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos, el 88%, porcentaje que llega al 92% en relación con los ayuntamientos con población inferior a 5.000 habitantes y al 100% en el caso de las mancomunidades. Esta situación podría verse motivada por el hecho de que 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 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), ha sustituido el control previo de legalidad de los derechos por la toma de razón en contabilidad, sin que se lleven a cabo los controles posteriores sobre la gestión de los ingresos previstos en la Ley.

Respecto del alcance y configuración del sistema de control interno de las entidades locales (Epígrafe II.1.3)

4. Dos de los siete Cabildos Insulares (La Palma y Lanzarote) y el 36% de los ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes de Canarias habían establecido un sistema de fiscalización limitada previa; si bien, en el 29% de los Ayuntamientos, los respectivos Plenos no concretaron 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 las entidades que establecieron este sistema de fiscalización previa, solo el 27% llevó a cabo un ejercicio del control financiero posterior, no incluyéndose entre ellas los dos Cabildos mencionados.
5. En conjunto, la aplicación del control financiero tuvo un carácter residual, alcanzando únicamente al 6% de las entidades, lo que supone una deficiencia relevante en el ejercicio del control interno de aquellas.

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 financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad, no se complementa el control de legalidad de la fiscalización previa de la Intervención con actuaciones posteriores.

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

6. De las 96 entidades que remitieron los datos relativos al ejercicio 2016, los órganos de Intervención de cinco municipios señalaron haber informado negativamente la aprobación de los presupuestos, y de ellos, dos indicaron la existencia de informes desfavorables en relación con la liquidación del presupuesto.

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, 30 de septiembre de 2019, un total de 6.123 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de Intervención, con un importe conjunto de 442.341.459,62 de euros. Dichos acuerdos fueron remitidos por 43 ayuntamientos, seis Cabildos Insulares —a excepción del Cabildo Insular de La Gomera— y una mancomunidad.
8. El 50% del importe de los acuerdos contrarios a reparos resultó referente a expedientes de subvenciones y ayudas públicas, derivándose las incidencias más significativas de una aplicación indebida del sistema de concesión directa. Le siguen en importancia cuantitativa los expedientes de contratación administrativa (26%), que afectan fundamentalmente a la contratación de servicios y suministros, y los de gastos de personales (21%), relativos a procedimientos de contratación de personal temporal y al pago de gratificaciones.
9. La mayoría de los acuerdos son relativos al área de contratación administrativa (62%) —fundamentalmente adquisición de servicios y suministros—, seguido de los expedientes de subvenciones (24%) y de gastos de personal (6%). Por importe, las operaciones financieras

concentraron el 43% del gasto (el 99% de este importe —188.777.500 euros— es relativo a operaciones de permuta financiera tramitadas por el Cabildo Insular de Tenerife).

10. La causa más común de los reparos formulados fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, representando el 74% de los expedientes y el 85% del importe total.
11. El Presidente de la entidad local fue el órgano que mayoritariamente aprobó los acuerdos contrarios a reparos, tanto por importe, el 86%, como por número de expedientes, que alcanzó el 89%. A distancia se hallan los acuerdos adoptados por el Pleno de la entidad -24% de los acuerdos y 11% del importe- y por la Junta de Gobierno -el 17% de los acuerdos y el 21% del importe-.
12. El órgano que más resoluciones emitió fue el Presidente, tanto por importe (el 86%), como por número de expedientes (el 89%). A distancia se hallan los adoptados por el Pleno de la entidad -el 9% de los expedientes y el 10% del importe-, y la Junta de Gobierno -el 2% de los acuerdos y el 4% del importe-. La aprobación de estos acuerdos por la JGL supone una vulneración del artículo 217 del TRLRHL, que califica la competencia de indelegable.

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

13. En la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 30 de septiembre de 2019, se habían recibido 146 expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa por un importe agregado de 127.621.781,89 de euros. Los 146 expedientes fueron remitidos por dos Cabildos Insulares (Tenerife y La Palma) y doce Ayuntamientos. El 85% de los expedientes con omisión de la fiscalización previa se refieren a gastos contractuales, principalmente contratos de servicios y de suministros.

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

14. Los responsables de los órganos de Intervención de las entidades locales de Canarias comunicaron la existencia de 167 anomalías de ingresos en 2016, por un importe conjunto de 130.158.226,60 euros. Fueron remitidas por los Cabildos Insulares de Tenerife y El Hierro y siete Ayuntamientos, la mayoría fueron relativos a tasas y precios públicos.

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 39 expedientes comunicados al Tribunal de Cuentas por los órganos de Intervención local: 20 acuerdos contrarios a reparos, dieciséis expedientes con omisión de fiscalización previa y tres anomalías de ingresos.

15. De los 36 expedientes de gasto analizados, 24 son referentes a la prestación de servicios y suministros, de los cuales 21 recogen gastos por estos conceptos sin la adecuada cobertura jurídica (el 87%).

De estos 21 expedientes, en 16 la prestación se realizó sin cobertura jurídica, en tanto el contrato anterior había finalizado y no se había licitado y formalizado un nuevo contrato, lo que de facto, supone una adjudicación directa al tercero que venía prestando el servicio. Se produjo en los Cabildos Insulares de Gran Canaria, y El Hierro y en los Ayuntamientos de Arona, San Bartolomé de Tirajana, San Cristóbal de La Laguna, Santa Lucía de Tirajana, y Telde. De las entidades mencionadas, en los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, San Bartolomé de Tirajana, San Cristóbal de La Laguna y Santa Lucía de Tirajana se trató de facturas derivadas de ejercicios anteriores que fueron imputadas al presupuesto de 2016 a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito ocurriendo las siguientes circunstancias:

- En el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna las facturas no se imputaron al presupuesto en el que se había devengado el gasto, además de por la falta de contrato —circunstancia que también se produjo en San Bartolomé de Tirajana—, por ausencia de crédito presupuestario.
- En el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana si bien la mayoría de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superaban el importe establecido para dicha contratación, se han vulnerado los artículos 28 y 11 del TRLCSP, que sanciona el carácter formal de la contratación y exigen, también para la contratación menor, la formación de un expediente y la aprobación del gasto previa a la prestación.

Además del incumplimiento de la normativa contractual que supone la falta de tramitación de los correspondientes expedientes, 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, lo que fue especialmente relevante en el Ayuntamiento de Telde, donde la prestación de los servicios sin la correspondiente licitación de los contratos se produjo de forma reiterada.

Por otra parte, se observa una utilización del artículo 60.2 del RDL 500/1990, que habilita, mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación de gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor; sin embargo, y fundamentalmente en lo que se refiere a las obligaciones generadas sin cobertura jurídica, esta excepción al principio de temporalidad de los créditos no convalida en sí misma un acto nulo, para los cuales se preveía la revisión de oficio en el artículo 107 de la LRJPAC (106 de la actual LPAC), en cuya tramitación se requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma; todo ello sin perjuicio de que, por aplicación del principio general de prohibición de enriquecimiento injusto, la facturas correspondientes a un servicio hecho deberán ser pagadas al tercero.

Los otros cinco expedientes de los 23 sin cobertura jurídica válida fueron relativos a prestaciones de servicio a través de modalidades de prestación que no eran las adecuadas según la normativa contractual de aplicación:

- En los Cabildos Insulares de Gran Canaria y Tenerife la gestión de centros de acogida a menores se llevó a cabo a través de la firmas de sendos convenios, a pesar de tratarse de materia que debía haber sido objeto de licitación contractual, y en el Cabildo de Fuerteventura un contrato de publicidad y marketing se adjudicó a través de un procedimiento negociado sin publicidad sin que estuviera justificado.
- En el Cabildo de Fuerteventura diversas prestaciones de suministros y servicios fueron tramitadas a través de contratos menores sin que procediera esta modalidad en tanto se incumplían los límites cuantitativos y temporales previstos en los artículos 138.3 y 23 del TRLCSP.
- En el Cabildo Insular de La Palma la prestación de los servicios de conservación y mantenimiento en túneles y diferentes tramos insulares de carretera fue tramitada mediante encomienda de gestión, sin que en el expediente se justificara el acudir a dicha figura por motivos de economía, eficacia o eficiencia. Además, el órgano de Intervención puso de manifiesto otras deficiencias como desviaciones al alza en

comparación con encargos anteriores y la falta de restricción de la subcontratación a los máximos definidos en la Disposición Adicional 25.6³⁸ del TRLCSP.

En relación con los otros tres expedientes de prestación de servicios y suministros ha resultado lo siguiente:

- En el Cabildo Insular de La Palma se imputaron al ejercicio 2016 gastos derivados de ejercicios anteriores para los que no se contó en los presupuestos en los que se generaron las obligaciones con crédito suficiente, lo que supuso un incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, sancionado en los artículos 173 y 176 del TRLRHL, y una falta muy grave según determina el artículo 28 de la LTAIPBG.
- En el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria diversas facturas de ejercicios anteriores no se imputaron al presupuesto correspondiente como consecuencia de discrepancias en la prestación del servicio con el contratista, por lo que no se procedió al pago de las mismas hasta que fue ordenado por sentencia judicial, lo que se produjo en 2016.
- Por último, en un expediente tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y relativo a la prórroga de un contrato de servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales, se emitió informe de Intervención poniendo de manifiesto la omisión de la preceptiva fiscalización previa; no obstante, esta fue la única irregularidad advertida, la cual fue convalidada posteriormente.

16. Cuatro expedientes de gasto son referentes a expedientes de personal. Tres de ellos relativos al abono de retribuciones, en dos casos (Cabildo Insular de Lanzarote y Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna) los reparos fueron motivados porque las nóminas incluían el abono de productividades fijas y periódicas que retribuían el desempeño de la función ordinaria de los beneficiarios; en el tercer expediente el reparo del abono de las nóminas se motivó en que, en relación a los trabajadores afectados, se había realizado una adscripción de puestos de trabajo de forma ajena al procedimiento establecido para ello.

El cuarto expediente de personal, tramitado por el Organismo Autónomo Servicios Sociales de El Hierro, se refiere a una contratación de personal con carácter de interino a pesar de ser una contratación que se realizaba cada año y que se enmarcaba dentro de la actividad normal del organismo.

17. Dos expedientes se refieren al otorgamiento de subvenciones nominativas, tramitados por sendos organismos autónomos del Cabildo Insular de Tenerife—el Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria y el Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife—. El primero de ellos se reparó por no justificarse en el expediente la falta de concurrencia que motivara el que la subvención tuviera carácter nominativo según se exige en el artículo 22 de la LGS, excepción que tampoco quedó acreditada en el acuerdo del Consejo Rector que solventó el reparo. El segundo expediente se reparó al considerar el órgano de Intervención que se trataba de una subvención nominativa que no constaba como tal en los presupuestos de la entidad; el Presidente de la entidad, en el Decreto por el que se levantó el reparo, señaló que no se trataba de una subvención nominativa sino directa en base en el interés social, habiéndose justificado la misma en informe emitido por el Oficial jefe del Consorcio.

³⁸ Disposición referida al Régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA), y de sus filiales. En el segundo párrafo de su sexto punto afirma: *“En el supuesto de que la ejecución de obras, la fabricación de bienes muebles o la prestación de servicios por las sociedades del grupo se lleve a cabo con la colaboración de empresarios particulares, el importe de la parte de prestación a cargo de estos deberá ser inferior al 50 por 100 del importe total del proyecto, suministro o servicio.”*

18. Dos expedientes fueron relativos a operaciones de permuta financiera concertadas por el Cabildo Insular de Tenerife. En relación con estas operaciones —cuyo importe global ascendió a 188.777.500 euros— el órgano de Intervención puso de manifiesto que se habían contratado tomando como base el nominal de los préstamos a cubrir y no su capital vivo en el momento de la contratación de la cobertura y, además, se procedió a amortizar anticipadamente uno de los préstamos cubiertos sin cancelar simultáneamente la operación de swap que teóricamente estaba vinculada al primero. Como resultado de las dos circunstancias anteriores las permutas financieras excedieron al subyacente (préstamos a los que en principio daban cobertura) en 64.807.500 euros, a pesar de que el objeto indicado en los contratos celebrados era la cobertura financiera de préstamos suscritos por la entidad local.

Además, se pusieron de manifiesto las siguientes irregularidades: incompetencia del órgano —al margen de que estos contratos estén excluidos de la normativa contractual administrativa según se interpreta del artículo 4.1.I) de la Ley de Contratos 30/2007 (aplicable a los contratos analizados en función de su fecha de formalización) al amparo de la Directiva 2004/39/CE³⁹, es en todo caso aplicable la Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, siendo por tanto el Consejo de Gobierno Insular y no el Presidente del Cabildo el órgano competente para contratar—, omisión del trámite de fiscalización previa, así como la carencia de un informe de necesidad e idoneidad del contrato y de las necesidades que pretenden cubrirse con el mismo. También se aludió a un posible vicio de consentimiento en tanto estos productos financieros son considerados productos complejos por diversas instancias, además de calificarse como tal en el artículo 79bis.8.a de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores a raíz de la reforma introducida por la Ley 47/2007 para incorporar la Directiva 2004/39/CE.

19. Los cuatro expedientes de gasto restantes, tres de ellos tramitados por el Cabildo Insular de Tenerife y uno por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, tienen casuística diferencia cada uno de ellos:

- El primero de ellos era relativo a la justificación de los gastos derivados de una encomienda de gestión a una empresa municipal, en tanto los gastos que la empresa presentó correspondientes a 2016 incluían de forma injustificada facturas de ejercicios anteriores cuya liquidación ya había sido aprobada por la entidad.
- El segundo expediente se refería a la recepción por parte del Cabildo Insular de Tenerife de unas parcelas que habían sido cedidas a una Asociación que ahora se disolvía y al pago a la misma de una subvención en compensación de obras que había llevado a cabo dicha Asociación. El reparo del órgano de Intervención puso de manifiesto tanto la valoración de las parcelas —que había sido realizada hacía varios ejercicios y cuya incorrecta valoración pudiera dar lugar a un menoscabo de los caudales públicos— como el procedimiento por el que se habían llevado a cabo las obras mencionadas y que ahora derivaban en un pago a realizar por el Cabildo Insular de 624.490,59 euros.
- El tercer expediente fue tramitado por el Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria, Organismo Autónomo dependiente del Cabildo Insular de Tenerife. En virtud de convenio suscrito, el Organismo debía indemnizar a una asociación por el coste de unas obras que esta había realizado en una parcela que previamente le había sido cedida por el Ayuntamiento de La Laguna y que ahora pasaría, también en cesión, al IASS. En reparo de Intervención se puso de manifiesto la ausencia de informe que motivara la utilidad de la cesión del inmueble y la valoración de las parcelas.

³⁹ Criterio asimismo recogido en el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 333/2018.

- El último de estos cuatro expedientes fue gestionado por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana. Es referente al rescate y resolución de la concesión de obra pública para la construcción y explotación del edificio de aparcamientos en el barranco de Maspalomas. El órgano de Intervención señaló, en relación a la orden de pago de parte de la cuantía acordada, que en el Acuerdo de Mediación al que se llegó no se habían hecho constar determinados extremos ni estaba justificado el momento de las valoraciones que determinaron la cuantía final.

20. Se han analizado tres expedientes de anomalías de ingresos. Dos de ellos, tramitados en los Cabildos Insulares de Tenerife y El Hierro, consistieron en reparos relativos a la falta de identificación del contribuyente en el abono de tasas. El tercer expediente, del Cabildo Insular de Tenerife, no es propiamente una anomalía de ingresos, sino que se trata de una incidencia puesta de manifiesto por el órgano de Intervención en el informe sobre presupuestos emitido al amparo del artículo 168.4 del TRLRHL respecto a la deficiente imputación presupuestaria de recursos sobre los que el Cabildo no tenía capacidad de gestión, por lo que debían haber sido tratados como ingresos y gastos extrapresupuestarios.

21. En relación con ninguno de los expedientes analizados se han iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos por incumplimientos de la LTAIPBG, del TRLCSP o de la normativa presupuestaria de aplicación.

En relación con 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.2.14)

22. En los Ayuntamientos de San Bartolomé de Tirajana, Santa Lucía de Tirajana y Telde no se levantaron los reparos de forma individualizada, si no que a través de un único acuerdo plenario se solventaban relaciones de reparos que eran elevadas a Pleno de forma unitaria, por lo que no se siguió el procedimiento de resolución de discrepancias previsto en el artículo 217 del TRLRHL.

En estas tres entidades se utilizó el reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto del ejercicio en curso gastos generados en ese mismo ejercicio, lo que no se ajusta a la literalidad de lo previsto en los artículos 26.2 y 60 del Real Decreto 500/1990, en la medida en que la norma establece que el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito está previsto para las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores que no hubieran podido aplicarse al presupuesto.

23. 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 DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES (Subapartado II.3)

24. Seis de las nueve entidades analizadas tenían establecido un sistema de fiscalización previa limitada; si bien, tres de ellas –Ayuntamientos de Gáldar, Moya y Valsequillo de Gran Canaria— únicamente realizaban las comprobaciones mínimas relativas a la adecuación y suficiencia del crédito y competencia del órgano, sin extender la fiscalización a extremos adicionales. En las otras tres entidades –Ayuntamientos de Breña Baja, Ingenio y Pájara- la fiscalización se extendía a extremos adicionales acordados por sus respectivos plenos, según requiere el artículo 219.2 del TRLRHL.
25. La aplicación de la fiscalización previa limitada habría requerido, según el artículo 219.3 del TRLRHL, la realización posterior de otra fiscalización plena cuyos resultados deberían haber quedado plasmados en un informe escrito con conclusiones y observaciones que tendría que haberse remitido al Pleno. Además, en ninguna de ellas se ejecutó el control financiero posterior recogido en el artículo 220 del TRLRHL, lo que además del incumplimiento señalado, conlleva un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.
26. En relación con la fiscalización de los ingresos, cuatro entidades 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. No obstante, ninguno de ellos, salvo el Ayuntamiento de Moya, realizaba actuaciones comprobatorias posteriores en los términos exigidos por el artículo 219.4 del TRLRHL.
27. Ninguno de los cuatro órganos de Intervención que, respecto de 2016, comunicaron resoluciones adoptadas contrarias a reparos —Cabildo Insular de Fuerteventura y a los Ayuntamientos de Ingenio, Moya y Telde— informó al Pleno de la existencia de este tipo de acuerdos, lo que supone un incumplimiento del artículo 218.1 del TRLRHL.
28. Ninguna de las nueve entidades tenían provisto el puesto de Intervención de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016, situación que se mantuvo idéntica a noviembre de 2018 –fecha de cierre de la fiscalización-, advirtiéndose una utilización recurrente de los nombramientos accidentales, lo que conlleva que las funciones de control y fiscalización interna no se desarrollen por quienes tienen la formación específica para ello, sino por funcionarios de la propia entidad, en detrimento de la independencia exigible en el ejercicio de estas funciones reservadas.
29. Las entidades limitaron la posibilidad de la cobertura de los puestos de intervención a su adjudicación en los concursos unitarios convocados por la Administración General del Estado. Únicamente una de las nueve entidades analizadas ha implementado medidas adicionales tales como la convocatoria de concursos ordinarios para cubrir estas plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, por lo que se han mantenido los nombramientos accidentales que la ley prevé, únicamente, para casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.
30. Cinco de las nueve entidades fiscalizadas –Breña Baja, Gáldar, Moya, Ingenio y Valsequillo de Gran Canaria- carecían en 2016 de RPT, 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 RPT del Ayuntamiento de Telde no fue aprobada por el Pleno, que es el órgano competente para ello.
31. Del examen de la suficiencia y adecuación del personal adscrito al órgano de Intervención de las entidades de la muestra se ha deducido una carencia de medios personales debidamente

cualificados, fundamentalmente en el Cabildo Insular de La Gomera y en los Ayuntamientos de Telde y Valsequillo de Gran Canaria.

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 de Informes anteriores en tanto su contenido se recoge 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. La Comunidad Autónoma de Canarias debería 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 habilitación 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 19 de diciembre de 2019

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

Anexo I.-	Entidades que, en fecha de 18 de diciembre de 2019, no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2016, 2017 y 2018 al Tribunal de Cuentas.....	103
Anexo II.	Entidades que, en fecha de 30 de septiembre de 2019, no habían remitido al Tribunal de Cuentas la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, referidas al ejercicio 2016.	105
Anexo III.	Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos.....	106
Anexo IV.	Entidades que han remitido anomalías de ingresos	108

Anexo I. 1/2**Anexo I.- Entidades que, en fecha de 18 de diciembre de 2019, no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2016, 2017 y 2018 al Tribunal de Cuentas.**

Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Ejercicio		
				2016	2017	2018
Las Palmas	Cabildo	Insular de Fuerteventura		-	X	X
		Insular de Gran Canaria		-	-	X
		Insular de Lanzarote		-	-	X
	Ayuntamiento	Firgas	7.491	-	-	X
		Haría	4.969	-	-	X
		Las Palmas de Gran Canaria	378.517	-	-	X
		Santa Brígida	18.314	-	-	X
		Telde	102.424	-	-	X
		Tinajo	6.119	-	-	X
		Valsequillo de Gran Canaria	9.278	-	-	X
	Mancomunidad	Centro-Sur de Fuerteventura		-	X	X
		Municipios de Las Medianías de Gran Canaria		-	-	X
		Sur de Lanzarote Yaiza-Tías		-	X	X
		Isla de Lanzarote (RENSUITAL)		X	X	X
		Municipios de Montaña no Costeros de Canarias		-	-	X
		Municipios de Gran Canaria para la Potenciación de las Energías Renovables, Inversión y Desarrollo	-	X	-	-
Santa Cruz de Tenerife	Cabildo Insular	Insular de El Hierro		-	-	X
		Insular de La Palma		-	-	X
		Insular de Tenerife		-	-	X
	Ayuntamiento	Adeje	47.280	-	-	X
		Alajeró	2.006	-	-	X
		Arona	79.448	-	-	X

Anexo I. 2/2

Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Ejercicio		
				2016	2017	2018
Santa Cruz de Tenerife	Ayuntamiento	Granadilla de Abona	48.374	-	-	X
		Hermigua	1.805	-	-	X
		Icod de los Vinos	22.749	-	-	X
		San Sebastián de la Gomera	8.945	-	-	X
		Santiago del Teide	10.755	-	-	X
		Tazacorte	4.600	-	-	X
		El Pinar de El Hierro	1.825	-	-	X
	Mancomunidad	Nordeste de Tenerife		-	-	X
		San Juan de la Rambla-La Guancha		-	X	X
		Norte de Tenerife		X	X	X
		De Servicios Garachico - El Tanque		-	X	X

Anexo II. 1/1**Anexo II. Entidades que, en fecha de 30 de septiembre de 2019, no habían remitido al Tribunal de Cuentas la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, referidas al ejercicio 2016.**

Provincia	Tipo de Entidad	Denominación	Población
Las Palmas	Ayuntamiento	Agüimes (1)	30.742
		Puerto del Rosario	38.126
		Tejeda	1.967
	Mancomunidad	Municipios de Gran Canaria para la Potenciación de las Energías Renovables, Inversión y Desarrollo Isla de Lanzarote (RENSUITAL)	-
Santa Cruz de Tenerife	Ayuntamiento	La Guancha (1)	5.423
		San Sebastián de la Gomera (1)	8.707
		Valle Gran Rey	4.285
		Vallehermoso	2.979
		Vilaflor de Chasna	1.630
	Mancomunidad	San Juan de la Rambla-La Guancha	-

(1) Los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Agüimes, La Guancha y San Sebastián de La Gomera remitieron la información relativa a reparos después de la fecha de corte indicada.

Anexo III. 1/2**Anexo III. Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos**

Provincia	Tipo de Entidad	Denominación	Población	Importe	Número de acuerdos contrarios a reparos
Las Palmas	Cabildo Insular	Insular de Fuerteventura	--	1.748.067	4
		Insular de Gran Canaria	--	29.385.164	191
		Insular de Lanzarote	--	3.737.398	179
	Ayuntamiento	Agaeete	5.558	292.147	16
		Antigua	10.834	6.807	2
		Arrecife	58.537	550	1
		Firgas	7.465	3.522.352	65
		Haría	4.767	1.368.642	308
		Ingenio	30.340	947.429	8
		Las Palmas de Gran Canaria	378.998	20.256.876	294
		Moya	7.821	33.726	1
		San Bartolomé	18.151	336.181	26
		Santa Brígida	18.437	4.786.227	57
		Santa Lucía de Tirajana	69.178	260.000	2
		Telde	102.164	305.723	2
		Teror	12.489	160.490	7
		Tías	20.037	218.503	18
		Tuineje	13.945	8.566	1
		Vega de San Mateo	7.628	517	1
		Yaiza	15.944	204.086	4
	Mancomunidad	Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria	6.457.262	5	--
Santa Cruz de Tenerife	Cabildo Insular	Insular de El Hierro	--	2.996.369	75
		Insular de La Palma	--	9.883.328	205
		Insular de Tenerife	--	263.755.016	455
	Ayuntamiento	Arafo	5.458	888.509	60
		Arico	7.423	1.319.016	66
		Arona	79.172	4.761.003	389
		El Rosario	17.191	3.514.317	21
		El Tanque	2.658	624.332	60
		Fasnia	2.783	344.202	54
		Granadilla de Abona	45.332	202.031	35
		Guía de Isora	20.460	150.132	92
Güímar	19.000	4.806.041	233		

Anexo III. 2/2

Provincia	Tipo de Entidad	Denominación	Población	Número de acuerdos contrarios a reparos	Importe
Santa Cruz de Tenerife	Ayuntamiento	Icod de los Vinos	22.606	2	455.092
		La Orotava	41.294	427	18.455.373
		La Victoria de Acentejo	8.969	95	1.510.824
		La Villa de Garafía	1.607	1	17.821
		Los Llanos de Aridane	20.043	436	8.946.400
		Los Realejos	36.149	15	62.426
		Los Silos	4.786	31	302.035
		Puerto de la Cruz	29.497	1.132	17.854.466
		San Cristóbal de La Laguna	153.111	245	17.085.615
		San Miguel de Abona	17.870	9	489.531
		Santa Cruz de Tenerife	203.585	2	187.486
		Santa Úrsula	14.125	24	1.560.002
		Santiago del Teide	11.338	201	2.770.042
		Tacoronte	23.772	109	461.298
		Tazacorte	4.633	276	3.048.534
		Valverde	4.885	172	1.724.139
Villa de Mazo	4.821	9	129.369		
Total				6.123	442.341.460

Anexo IV. 1/1**Anexo IV. Entidades que han remitido anomalías de ingresos**

Provincia	Tipo de Entidad	Denominación	Población	Nº anomalías	Importe
Las Palmas	Ayuntamiento	Santa Lucía de Tirajana	69.178	1	10.000
		Yaiza	15.944	1	30
Santa Cruz de Tenerife	Cabildo Insular	Insular de El Hierro	--	25	409.986
		Insular de Tenerife	--	33	128.009.770
	Ayuntamiento	El Rosario	17.191	10	1.483.557
		El Tanque	2.658	1	32.667
		Los Silos	4.786	5	135
		Santa Cruz de Tenerife	203.585	90	196.203
Santa Úrsula	14.125	1	15.879		
TOTAL				167	130.158.227



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS



RELACIÓN DE ALEGACIONES RECIBIDAS

1. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria
2. Alegaciones presentadas por el Expresidente del Cabildo Insular de Gran Canaria
3. Alegaciones presentadas por la ExAlcaldesa del Ayuntamiento de Santa Lucía
4. Alegaciones presentadas por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ingenio
5. Alegaciones presentadas por el ExAlcalde del Ayuntamiento de Ingenio
6. Alegaciones presentadas por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria
7. Alegaciones presentadas por el Presidente del Cabildo Insular de Fuerteventura
8. Alegaciones presentadas por el Expresidente del Cabildo Insular de Gran Canaria
9. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Telde
10. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de la Villa de la Orotava
11. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Santa Brígida
12. Alegaciones presentadas por La Alcaldesa del Ayuntamiento de Los Silos
13. Alegaciones presentadas por la ExAlcaldesa del Ayuntamiento de Telde
14. Alegaciones presentadas por el Expresidente del Cabildo Insular de Fuerteventura
15. Alegaciones presentadas por el ExAlcalde del Ayuntamiento de S.Cristobal de la Laguna
16. Alegaciones presentadas por el Expresidente del Cabildo Insular de Tenerife
17. Alegaciones presentadas por la Alcaldesa del Ayuntamiento de San Bartolome de Tirajana
18. Alegaciones presentadas por el ExAlcalde del Ayuntamiento de San Bartolome de Tirajana
19. Alegaciones presentadas por el Expresidente del Cabildo Insular de Tenerife



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO
DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALEGACIONES QUE FORMULA EL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA AL ANTEPROYECTO DE 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 CANARIAS Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016.

1. ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME

Nº PÁGINA: 69

TEXTO QUE SE ALEGA:

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de EL15 remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de febrero de 2018, con un retraso de diez meses respecto del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

ALEGACIÓN:

La información relativa a acuerdos contrarios a reparos de la Entidad local con NIF P3501700C para el ejercicio 2016 fue recibida correctamente y en plazo con **Fecha de Registro:** 28-04-2017 y **Número de Registro:** 27951.

DOCUMENTOS APORTADOS:

Justificante de Envío de la Plataforma de Rendición de Cuentas.

Por todo lo expuesto, **SOLICITO** que habiendo presentado este **ESCRITO DE ALEGACIONES**, lo admitan y se proceda a su toma en consideración rectificando la fecha de remisión de la información y la afirmación relativa a la presentación fuera de plazo.

En Las Palmas de Gran Canaria, en fecha y firma electrónica.

Código Seguro de verificación:6mML7wbJn/8NvyTRNp3Bpw==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.laspalmasgc.es/es/online/sede-electronica/codigo-seguro-de-verificacion>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	Paloma Goig Alique (Interventora General-PGA)	FECHA	29/10/2019
ID. FIRMA	afirma.redsara.es	6mML7wbJn/8NvyTRNp3Bpw==	PÁGINA 1/1



6mML7wbJn/8NvyTRNp3Bpw==



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXPRESIDENTE DEL
CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

DON JOSÉ MIGUEL BRAVO DE LAGUNA BERMÚDEZ, provisto del DNI. 42.652.981 X en su calidad de Expresidente del Cabildo de Gran Canaria, en el expediente de fiscalización denominado ***“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del tramites de fiscalización previa, ejercicio 2016”*** a medio del presente EXPONE:

ÚNICO.- Que hace suyas las alegaciones que presenta al Tribunal de Cuentas en relación con los reparos señalados, el actual Presidente del Cabildo Don Antonio Morales Mendes, en particular en lo referente a mi actuación como Presidente de la Corporación en el periodo comprendido entre junio de 2011 y junio de 2015.

En efecto, en relación con el reparo por importe de 3.946.386 euros formulado con fecha 4 de octubre de 2016 derivado de un Convenio firmado en el ejercicio 2008 que fue objeto de sucesivas prórrogas y adendas la realización pormenorizada de informes del servicio de política social de la Consejería correspondiente de este Cabildo de 26/09/2013; 02/04/2014; 12/08/2014 y 10/03/2015 demuestran que por parte de la Institución que presidí en los años señalados se hicieron todos los esfuerzos posibles por producir las modificaciones necesarias de adecuación de la prestación de servicio de protección de menores a las regularizaciones contractuales adecuadas.

Igualmente el reparo por conservación y mantenimiento de carreteras tiene su justificación en la interrupción por causas procesales del proceso licitatorio, tal y como indica ese alto organismo al que tengo el honor de dirigirme.

En su virtud,

SOLICITO que tenga por realizadas las alegaciones contenidas en el presente escrito y por contestado al oficio de ese Tribunal de Cuentas en el expediente referido.

En Las Palmas de Gran Canaria a treinta de octubre de dos mil diecinueve.

Fdo. José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez





TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXALCALDESA DEL
AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCIA

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION SOBRE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPARO FORMALIZADOS PRO LOS INTERVENTORES LOCALES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANARIAS, Y LAS ANOMALIAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS , ASI COMO LOS ACUERDOS DETECTADOS CON OMISION DE TRAMITES DE FISCALIZACION PREVIA EN EL EJERCICIO 2016

Para la aprobación en pleno de los diferentes expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos que habían sido objeto de reparo por parte de la Interventora en el año 2016, por parte de EL, siendo yo Alcaldesa-Presidenta, alegar que todos los expedientes iban precedidos de informes favorables de los técnicos responsables de la áreas que se mencionan, justificando además la necesidad de realizar el gasto al considerarlo un servicio necesario.

He solicitado en el día de hoy informe al Secretario del Ayuntamiento de Santa Lucía, el cual una vez obtenga hare llegar al Tribunal de Cuentas.

Dunia Esther González Vega

Ex Alcaldesa- Presidenta del Ayuntamiento de Santa Lucia



DUNIA GONZALEZ VEGA con DNI 43273047L ha registrado el trámite D7FF45_4 Trámite de alegaciones de la Fiscalización sobre acuerdos contrarios a reparos, ejercicio 2016. Canarias a las 23:01:35, el día 30/10/2019.

Su número de registro es el 201999900043437.

D7FF45_4 TRÁMITE DE ALEGACIONES DE LA FISCALIZACIÓN SOBRE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EJERCICIO 2016. CANARIAS

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos:

DUNIA ESTHER GONZALEZ VEGA

DNI:

43273047L

Cargo

Expresidente o Expresidenta

Entidad:

AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCIA EL21

Periodo:

2016

Correo electrónico:

duniagv@hotmail.com

En caso de que el Presidente/Expresidente de la entidad no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".

Sí

FORMULARIO 2: ALEGACIONES PRESENTADAS

Alegaciones

Anexos de la sección:

Nombre: ALEGACIONES.docx, Hash: D1b3FNJyEVy6NNMjtdNo5A==

Documentos y justificantes



Grupo 1 de 1

Nombre del fichero:
ALEGACIONES EL21

Id alegación:
EL21



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA ALCALDESA
DEL AYUNTAMIENTO DE INGENIO



INT/TNO/ARV
EXPTE: 8362/2019

TRIBUNAL DE CUENTAS
Departamento de Entidades locales

Habiéndose recibido con fecha 24/10/2019 y registro de entrada nº 11105 de este Ilustre Ayuntamiento que presido, Anteproyecto de 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 Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016", habiéndose analizado el contenido del mismo, y en base a las consideraciones efectuadas por la Intervención General de este Ayuntamiento, al amparo de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de Tribunal de Cuentas, se procede a efectuar las siguientes ALEGACIONES en lo que afecta a las consideraciones relativas al Ilustre Ayuntamiento de Ingenio:

En primer lugar, por lo que se refiere a la referencia relativa a que no ha sido atendida la obligación recogida en el artículo 218.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de remisión por los órganos de Intervención de las Entidades Locales de los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos, en relación con los organismos autónomos dependientes del Ayuntamiento, esto es, Patronato Municipal de Medios de Comunicación, Fundación para la Promoción de Empleo, la Formación Profesional y el Movimiento Cooperativo y Patronato Municipal de Escuelas Infantiles (página 22, cuadro 4) ha de indicarse, en primer lugar, que no existía información a suministrar en relación a los citados organismos autónomos, en la fecha indicada, al no haberse adoptado acuerdos contrarios a reparos, ni expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa ni anomalías detectadas en materia de ingresos y no fue posible comunicación alguna al respecto, ni remitir certificación negativa, puesto que en el ejercicio 2016 no estaba habilitada en la Plataforma de Rendición de Cuentas de la Audiencia de Cuentas de Canarias, la pestaña y el desplegable actual relativo a los organismos autónomos del Ayuntamiento de Ingenio, que si existe en los ejercicios 2017 y siguientes, con lo cual resultaba imposible el suministro de la información con carácter diferenciado respecto de la del Ayuntamiento, y, a su vez, al no existir información positiva a remitir, no procedía sus inclusión en la información relativa al Ayuntamiento.

No obstante, la Intervención de este Ayuntamiento se ha puesto en contacto con el Tribunal de Cuentas y una vez solventada la incidencia que impedía el envío, la información solicitada referida a los Organismos Autónomos, ya ha sido remitida a fecha actual.

En segundo lugar, a lo largo del articulado del citado Anteproyecto de Informe (páginas 26, 88, 90) se hace referencia, en diversas ocasiones, a que el Ayuntamiento de Ingenio había establecido un sistema de fiscalización limitada previa, de requisitos básicos, limitado a comprobar la existencia de crédito adecuado y suficiente y la competencia del órgano, sin que se extendiera la fiscalización a la comprobación de otros extremos adicionales. Dicha afirmación no se ajusta a la información facilitada por esta Administración en el cuestionario de control interno y tampoco a normas de fiscalización reguladas en las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal para el ejercicio 2016 aprobadas por el Pleno Municipal, ni tampoco se corresponde con la rigurosa labor de fiscalización llevada a cabo por la Intervención General de este ayuntamiento en el ejercicio del control interno legalmente encomendado.

En este sentido, las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal regulan expresamente, en sus artículos 19 y siguientes, dentro del Capítulo V dedicado al Control y fiscalización, así como en los artículos 23 y siguientes del Capítulo VI dedicado a las Especialidades en la tramitación de determinados expedientes de gasto, los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en la fiscalización de los citados expedientes, especificando los extremos a fiscalizar por cada tipo de expediente, y no limitándose, en modo alguno, a comprobar la existencia de crédito adecuado y suficiente y la competencia del órgano.





A mayor abundamiento, en la propia Base de ejecución nº 19, se dispone literalmente “ **1. En cuanto al régimen de fiscalización previa a efectuar por la Intervención General, se establece con carácter general el régimen de fiscalización previa limitada a la comprobación de determinados extremos considerados esenciales por parte de la Intervención General y que se desarrollan a continuación, sin perjuicio de que por parte de la Intervención se pueda comprobar cualquier otro extremo que para el caso concreto se considere esencial de acuerdo con la naturaleza del expediente, pudiendo hacer cuantas observaciones y requerimientos estime convenientes en orden a garantizar un adecuado control de legalidad.**”

Asimismo, sigue la citada Base de ejecución y siguientes concretando los extremos considerados esenciales por la Intervención General a comprobar en los citados expedientes y de los que puede observarse que en modo alguno se limitan a comprobar la existencia de crédito ni la competencia del órgano:

“2. En relación con lo dispuesto en el artículo 216.2.c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales sobre los reparos que suspenden la tramitación del expediente, se consideran requisitos o trámites esenciales los siguientes:

a) Los documentos contables, debidamente cumplimentados.

b) En los expedientes de contratación:

1. La calificación del contrato en función del contenido de la prestación, cuando el error en la calificación suponga una limitación a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, o pueda afectar a los requisitos de solvencia que debieran exigirse.

2. La competencia del órgano de contratación.

3. La capacidad del contratista adjudicatario.

4. La determinación del objeto del contrato.

5. La fijación del valor estimado y el presupuesto del contrato.

6. La existencia de crédito adecuado y suficiente, si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración.

7. La tramitación de expediente, al que se incorporarán los pliegos en los que la Administración establezca las cláusulas que han de regir el contrato a celebrar o, en su caso, documento descriptivo al que se refiere el artículo 181 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y el importe del presupuesto del gasto, si se derivan obligaciones de contenido económico.

8. La fiscalización previa de los actos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en las normas presupuestarias.

9. La aprobación del gasto, en su caso, por el órgano competente para ello.

10. La formalización del contrato.

11. El fraccionamiento del contrato cuando implique eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda.

c) En los expedientes de subvenciones:

1. En el otorgamiento de subvenciones, justificación de los gastos relativos a subvenciones anteriormente percibidas por el beneficiario, siempre que el plazo establecido para su presentación hubiera finalizado.

2. En el otorgamiento y pago de subvenciones, no tener deudas en ejecutiva por reintegro de subvenciones concedidas por el Ayuntamiento de Ingenio. Cuando se trate de beneficiarios o entidades colaboradoras contra los que no proceda la utilización de la vía de apremio, se considerarán deudores por reintegro cuando dichas deudas no se hubieran atendido en periodo voluntario.

d) En la fase de autorización de gasto deberán acreditarse que se cumplen, en su caso, las condiciones del artículo 173.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales sobre la disponibilidad de los créditos.

e) En el reconocimiento de obligaciones, los documentos referidos en el artículo 17 de las presentes Bases.

f) El informe de Asesoría Jurídica, cuando fuera preceptivo.

2. Para la fiscalización de los contratos de obras los servicios gestores remitirán a la Intervención los expedientes completos para su fiscalización, incluidos:

a) Al momento de fiscalizar la fase de autorización del gasto, el presupuesto del proyecto.

b) Al momento de fiscalizar la fase de reconocimiento de la obligación, las relaciones valoradas.





Artículo 20. Gastos no sometidos a fiscalización previa.

1. No estarán sometidos a fiscalización previa los gastos de material no inventariable, los contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al periodo inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 1.000 euros que se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

2. En los contratos menores se exigirá, como mínimo, la siguiente documentación:

a) Propuesta de gasto debidamente cumplimentada.

b) En los contratos de obra: presupuesto conformado por el técnico, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

c) Documento contable de Autorización-Disposición-Reconocimiento de la Obligación (ADO) o de Autorización-Disposición (AD) de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de las presentes Bases.

Deberán tramitarse, mediante documento contable de Autorización - Disposición (AD) aquellos contratos menores en los que no sea posible incorporar la o las facturas correspondientes al reconocimiento de la obligación antes del 31 de diciembre.

d) Certificación, cuando proceda y, en todo caso, factura con los requisitos exigidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y en las presentes Bases o, en su caso, comprobante o recibo en los términos establecidos en el artículo 72.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Tanto las facturas como los comprobantes y recibos deberán contener, en todo caso, conformidad, conforme al anexo II.

3. No estarán sometidos a fiscalización previa las concesiones de ayudas económicas para emergencias que se tramiten conforme a lo dispuesto en la Ordenanza Reguladora del procedimiento de Concesión de Prestaciones Sociales de carácter económico para situaciones de especial necesidad y/o emergencia social en los Servicios Sociales del Ayuntamiento.

Artículo 21. Gastos sometidos a fiscalización previa limitada.

1. No estarán sometidos a fiscalización previa plena los gastos del personal al servicio del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos. La fiscalización previa limitada de las obligaciones derivadas de expedientes de gasto en materia de personal se realizará mediante la comprobación, en todos los expedientes, de los siguientes extremos:

a) Comprobación de la existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.

b) Comprobación de que la propuesta de gasto se genera por órgano competente.

c) Comprobación del cumplimiento de requisitos esenciales.

2.- El resto de expedientes estarán sujetos a la fiscalización previa a la que hace referencia el artículo 219.2 del TRLRHL y en las condiciones que éste señala. Además se comprobará por la intervención de manera previa el cumplimiento de los requisitos y trámites considerados esenciales de acuerdo con el artículo 19 de las presentes Bases.

Artículo 22. Intervención material de las inversiones.

Por los servicios municipales se cursará invitación a la Intervención para efectuar la comprobación material del gasto en los contratos de obras de inversiones y suministros de material inventariable cuyo importe de adjudicación, IGIC incluido, sea superior a 50.000 euros y 12.000 euros, respectivamente.

Respecto de la forma de llevar a cabo esta comprobación material se estará a lo dispuesto en las Instrucciones de la Intervención.

CAPÍTULO VI





Especialidades en la tramitación de determinados procedimientos de gasto

Artículo 23. Gastos de personal.

1. Por lo que respecta al régimen retributivo del personal laboral que presta sus servicios en el Ayuntamiento de Ingenio, así como a la Fundación para la Promoción del Empleo y el Movimiento Cooperativo (Sólo personal laboral fijo) y para el Patronato de Medios de Comunicación, se estará a lo dispuesto en el convenio colectivo aprobado a tal efecto, excluyéndose en el caso del Patronato de Medios de Comunicación, las tablas salariales y hasta tanto en cuanto no se negocie por los mismos sus norma convencional.

Por lo que respecta a las tablas salariales de referencia, en el caso del Patronato Municipal de medios de Comunicación, serán las aprobadas anualmente junto con el Presupuesto del citado Organismo autónomo e integrando el Presupuesto General del Ayuntamiento para cada ejercicio económico.

2. En el caso de nuevas contrataciones, se requerirá informe jurídico respecto al cumplimiento de los criterios de legalidad de la contratación, así como de las retribuciones del puesto de trabajo a ocupar de acuerdo con el convenio colectivo y demás normativa reguladora de esta materia.

3. La realización de trabajos realizados fuera de la jornada laboral de las que pudieran suscitar obligaciones económicas requerirá la previa aprobación del Concejal del Área, Concejal de Personal, además de, en su caso, la del Jefe de Área. La mencionada autorización deberá estar avalada por certificado de crédito adecuado y suficiente del Interventor. A los efectos de este apartado se deberá rellenar el modelo de Trabajos Extraordinarios que figura en el anexo III.

Una vez realizado el servicio, el jefe del servicio o área y el concejal del correspondiente suscribirán informe sobre la efectiva realización de los servicios o trabajos. Este informe, acompañado de la solicitud a la que se refiere el párrafo anterior, se entregará en el departamento de Personal para la inclusión de las gratificaciones por horas extraordinarias en la nómina mensual.

No procederá compensación alguna si la realización de las horas extraordinarias no se ajusta a lo establecido en las presentes bases.

No obstante, en aquellos casos en que, debido a situaciones imprevisibles, no sea posible la aprobación previa de los trabajos fuera de la jornada laboral, se podrá incluir en la nómina mensual el abono de éstas, siempre que se acompañen de informe debidamente motivado de la situación imprevisible, del cual se dará cuenta al Interventor al primer día hábil siguiente, y éste pueda dar conformidad a la existencia de consignación presupuestaria, y un decreto de alcaldía autorice su inclusión en la nómina.

Artículo 24. Tramitación Anticipada de Gastos.

1. Los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente.

2. Los expedientes de gasto podrán ser objeto de tramitación anticipada en el ejercicio anterior a aquél en que se adquiriera el compromiso de gastos y tenga lugar su ejecución, siempre que se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- Que normalmente exista crédito adecuado y suficiente para la cobertura presupuestaria del gasto de que se trate en los Presupuestos del Ayuntamiento.
- Que exista crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos del Ayuntamiento para el ejercicio siguiente, en el que se adquirirá el compromiso de gasto, incluso cuando éstos solo cuenten con la aprobación inicial.

No obstante, en el caso de que habiéndose iniciado la tramitación anticipada de un expediente de contratación al final de un ejercicio sin llegar a la adjudicación y en el siguiente ejercicio no se disponga de nuevo presupuesto Municipal aprobado para el citado ejercicio y en el prorrogado no exista crédito adecuado y





suficiente para la cobertura del citado gasto, no podrá adjudicarse hasta tanto en cuanto se apruebe el nuevo Presupuesto municipal para ese ejercicio o se efectúe una modificación presupuestaria sobre el prorrogado para dotar de crédito adecuado y suficiente al citado contrato.

3. En los expedientes de gastos con tramitación anticipada se sustituirá el certificado de Retención de Crédito por certificado de intervención en el que se acredite el cumplimiento de alguna de las circunstancias previstas en el párrafo anterior.

4. Si en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se establece que el acuerdo de adjudicación quedará sometido a la condición suspensiva de la existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente, los acuerdos de compromiso del gasto, la adjudicación y en su caso la formalización del contrato anticipado adoptados en el ejercicio anterior al de la iniciación de la ejecución, deberán someterse a dicha condición suspensiva.

5. En los expedientes de contratación administrativa la imputación presupuestaria de los gastos a cada ejercicio económico se realizará teniendo en cuenta el momento en el que pueda resultar exigible la obligación de que se trate. A tal efecto, salvo que en los pliegos de condiciones se dispusiera otra cosa, se considera que aquellos contratos que lleven aparejadas prestaciones cuya realización sea continuada a lo largo de todo el periodo de ejecución y cuyo régimen de pago sea periódico (mensual, trimestral, etc.), la exigibilidad podrá producirse desde el primer día del mes siguiente a la finalización del periodo de prestación, para lo cual será imprescindible la presentación de la correspondiente factura.

En consecuencia la distribución de las correspondientes anualidades deberá realizarse en consonancia con el criterio anteriormente señalado.

Artículo 25. Gastos en Inversión.

1. Todas aquellas inversiones que se vayan a realizar directamente por la propia corporación deberán ajustarse a un proyecto previamente aprobado.

2. Debe existir un acto administrativo expreso cuya competencia es de quien hubiera aprobado el proyecto inicial, dando conclusión al proyecto. En él figurará el coste incurrido, tanto en nóminas y seguros sociales como en materiales y otros gastos, así como el valor neto de los elementos sustituidos. De dicho acto administrativo se dará cuenta a la intervención municipal a efectos de la integración en el inventario contable y aumento del inmovilizado correspondiente en contabilidad.

3. De toda inversión de reposición se dará cuenta a intervención del coste de la renovación y del valor neto de los elementos sustituidos.

4. No se considerarán gastos de inversión el suministro de aquellas unidades que se consideren herramientas, piezas o elementos periféricos de un bien inmueble cuyos precios de adquisición sean inferiores a 500 euros, tales como discos duros internos, ratones, teclados, bujías, etc. y cuyo seguimiento en el inventario sea de difícil cumplimiento.

Artículo 26. Patrimonio Municipal del Suelo.

1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 233.3 del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán atendiendo a la propia naturaleza del bien, a cualquiera de los siguientes fines:

a. Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Las políticas de vivienda se integrarán con las políticas de suelo, de modo que las Administraciones Públicas realizarán acciones concertadas de ordenación, planificación en materia de viviendas y adquisición de patrimonios públicos de suelo.

b. Conservación o mejora del medio ambiente.

c. Conservación o mejora del patrimonio histórico.





- d. Protección del espacio litoral.
- e. Actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social.
- f. Conservación y ampliación de dichos patrimonios.
- g. A la propia planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinado a sistemas generales.
- h. Operaciones integradas o aisladas de iniciativa pública de rehabilitación o renovación urbana residencial.
- i. Actuaciones en áreas sujetas a procesos de renovación, rehabilitación o sustitución de plazas alojativas turísticas.

2. A los efectos de lo establecido en el apartado e) anterior, en concreto se declaran de interés social las siguientes actuaciones:

- Gastos de inversión para la construcción, reposición, mejora y equipamiento de los parques y jardines municipales.
- Gastos de inversión nueva y reposición de viales.
- Gastos de inversión nueva y reposición del alumbrado público.
- Gastos de inversión nueva y reposición de los centros escolares municipales.
- Gastos de inversión nueva y reposición de los edificios municipales.
- Gastos de inversión nueva y reposición de infraestructuras de recogida, eliminación y tratamiento de basuras.

El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo a cualquier otra actuación requerirá la previa declaración del interés social de la misma por parte del Pleno de la Corporación.

3. Asimismo, los ingresos procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo requerirán un seguimiento contable individualizado, tanto por lo que respecta a la imputación de los mismos al concepto de aprovechamientos urbanísticos, como por que requerirá la creación y seguimiento de un Proyecto de gasto con financiación afectada a uno de los fines legalmente previstos para el destino y uso del Patrimonio Municipal del Suelo. Debiendo efectuarse un adecuado control de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del suelo y de los proyectos de gasto que se financien con los citados ingresos a los efectos de que se destinen a los fines legamente previstos.

Artículo 27. Convenios y aportaciones a consorcios.

1. Los expedientes que a continuación se relacionan serán fiscalizados por la Intervención General siempre que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y/u obligaciones de contenido económico:

- a) Convenios o Conciertos en los que participe el Ayuntamiento, y/o sus Organismos Autónomos.
- b) Aportaciones a los Consorcios en los que participe el Ayuntamiento de Ingenio.
- c) Convenios o Acuerdos Colectivos que afecten al régimen retributivo del personal funcionario o laboral del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos, respecto a la correspondiente autorización de masa salarial que cuantifique el límite máximo de las obligaciones que puedan contraerse como consecuencia de dichos acuerdos.
- d) Contratos de personal no sujeto a Convenio Colectivo, siempre que sus retribuciones se determinen en todo o en parte en el clausulado del mismo.

2. Todo proyecto de ordenanza, reglamento, resolución o acuerdo, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o una disminución de los ingresos del Ayuntamiento o de sus Organismos Autónomos, respecto de los autorizados y previstos en el Presupuesto correspondiente, o que pudiera comprometer fondos de ejercicios futuros, irá acompañado de una Memoria económica, en la cual se detallarán las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación.

3. Los convenios suscritos por los diferentes órganos municipales, cuando tengan repercusiones económicas, diferirán sus efectos hasta la aprobación del mismo por el órgano competente. Si de los referidos convenios se derivaran compromisos de gasto para el Ayuntamiento o el Organismo Autónomo correspondiente, habrá de especificarse la aplicación o aplicaciones presupuestarias que vayan a soportar dicho compromiso, acompañándose, en su caso, de los correspondientes documentos contables.





4. Cuando el convenio se suscriba en ejercicio anterior al de la iniciación de la ejecución, será de aplicación lo dispuesto en estas bases para los expedientes de contratación anticipada.

Artículo 28. Expedientes de gasto condicionados a una modificación presupuestaria.

1. Podrán tramitarse expedientes de gasto condicionados a modificaciones presupuestarias, únicamente hasta la fase de Autorización del gasto (fase A). A tal efecto, en la propuesta de Autorización del gasto deberá incluirse la siguiente documentación:

a) Copia del expediente de modificación de crédito debidamente cumplimentado o, en su caso, la solicitud dirigida a la Concejalía de Economía y Hacienda para la incorporación del remanente de crédito. Si la financiación de la modificación de crédito fuera con baja de otra aplicación presupuestaria, deberá estar dada de alta una retención de crédito en esta aplicación. Si se financia de otro modo, será necesaria la confirmación del concejal de economía y hacienda de que es viable la modificación propuesta.

b) La propuesta de resolución deberá expresar que la aprobación del expediente queda condicionada a la existencia del crédito suficiente y adecuado, una vez entre en vigor la modificación presupuestaria solicitada.

2. En ningún caso podrán adoptarse acuerdos que impliquen compromisos con terceros (acuerdos de adjudicación, acuerdos de concesión de subvenciones, etc.) en tanto no haya entrado en vigor la modificación presupuestaria.

Artículo 29. Gastos de representación.

1. Se consideran gastos de protocolo y representación imputables al subconcepto 226.01 "Atenciones protocolarias y representativas" aquellos que, redundando en beneficio o utilidad de la Administración y no suponiendo retribuciones en metálico o en especie, el Alcalde, el Teniente-alcalde, demás miembros de la Junta de Gobierno y Concejales con responsabilidades de gobierno, tengan necesidad de realizar en el desempeño de sus funciones.

2. Todos los gastos imputables al citado subconcepto 226.01 "Atenciones protocolarias y representativas" deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que se produzcan como consecuencia de actos de protocolo y representación.
- Que redunden en beneficio o utilidad de la Administración.
- Que no supongan retribuciones en especie o en metálico.

3. Todos los gastos deberán acreditarse con facturas u otros justificantes originales, formando la cuenta justificativa y deberán acompañarse de una Memoria, conjunta o individual, suscrita por el órgano gestor del gasto, en la que se contenga expresión de que el gasto se produce como consecuencia de actos de protocolo o de representación, indicando el interés público subyacente, así como en el caso de comidas o invitaciones protocolarias, deberá indicarse el motivo del almuerzo o reunión, acreditando la existencia de un interés público y la identificación de los asistentes.

Artículo 30. Reconocimiento extrajudicial de créditos y convalidaciones.

1. Reconocimiento extrajudicial de créditos:

1.1 Se tramitará expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para la imputación al presupuesto corriente de obligaciones derivadas de gastos efectuados en ejercicios anteriores.

No obstante, podrán imputarse al presupuesto corriente sin necesidad de tramitar expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, las siguientes obligaciones procedentes de ejercicios anteriores:

- Atrasos a favor del personal de la Entidad.
- Gastos debidamente comprometidos en ejercicios anteriores.
- Gastos derivados de contratos válidamente celebrados, de tracto sucesivo y periódicos.
- Gastos derivados de resoluciones del Jurado Territorial de Expropiación, de órganos judiciales, sanciones o tributos.

1.2. El reconocimiento extrajudicial de créditos exige:





a) Reconocimiento de la obligación, mediante la explicación circunstanciada de todos los condicionamientos que han originado la actuación irregular, motivando la necesidad de proponer una indemnización sustitutiva a favor del tercero interesado, exclusivamente por el valor de los gastos ocasionados por la realización de la prestación.

b) Existencia de dotación presupuestaria específica, adecuada y suficiente para la imputación del respectivo gasto.

La dotación presupuestaria, de existir en el Presupuesto inicial, requerirá informe del órgano de gestión competente acreditando la posible imputación del gasto sin que se produzca perjuicio ni limitación alguna para la realización de todas las atenciones del ejercicio corriente en la consiguiente aplicación presupuestaria.

De no existir dotación presupuestaria en el Presupuesto inicial se requerirá su habilitación mediante el oportuno expediente de modificación de créditos, que será previo al acuerdo sobre reconocimiento de la obligación.

Las modificaciones de créditos presupuestarios para habilitar la aplicación adecuada y suficiente para la imputación del gasto deberán concretar de modo singular, específico y con todo detalle, el motivo, la naturaleza y el montante del referido gasto.

1.3. La competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos corresponde al Pleno.

1.4. El expediente para el reconocimiento de la obligación deberá contener, como mínimo, los siguientes documentos:

a) Memoria justificativa suscrita por el Técnico responsable del Servicio y conformada por el responsable del programa presupuestario correspondiente, sobre los siguientes extremos:

- Justificación de la necesidad del gasto efectuado y causas por las que se ha incumplido el procedimiento jurídico-administrativo correspondiente, indicando los fundamentos jurídicos por los cuales procede la tramitación del reconocimiento extrajudicial de crédito.

- Fecha o período de realización.

- Importe de la prestación realizada.

- Garantías que procedan o dispensa motivada de las mismas.

- Justificación de que las unidades utilizadas son las estrictamente necesarias para la ejecución de la prestación y mercado o se contienen en cuadros de precios aprobados.

- Justificación de que no existe impedimento o limitación alguna a la imputación del gasto al Presupuesto del ejercicio corriente, en relación con las restantes necesidades y atenciones de la aplicación durante todo el año en curso. En el caso de que no exista crédito adecuado y suficiente en dicho Presupuesto, deberá tramitarse la modificación de crédito necesaria.

c) Factura detallada o documento acreditativo del derecho del acreedor o de la realización de la prestación, debidamente conformados por los responsables del Servicio y, en su caso, certificación de obra.

d) Documento contable de Autorización-Disposición (AD).

e) Informe de la Intervención General.

f) Cualquier otro documento que se estime necesario para una mejor justificación del gasto."

Asimismo, la propia Intervención General puso de manifiesto en el cuestionario de control interno remitido al efecto de esta Auditoría, que en el ejercicio de la potestad reservada en el párrafo 1º de la Base de Ejecución 19º del Presupuesto Municipal, en virtud de la cual

"... sin perjuicio de que por parte de la Intervención se pueda comprobar cualquier otro extremo que para el caso concreto se considere esencial de acuerdo con la naturaleza del expediente, pudiendo hacer cuantas observaciones y requerimientos estime convenientes en orden a garantizar un adecuado control de legalidad."

La Fiscalización previa limitada llevada a cabo por la Intervención Municipal era tan exhaustiva y rigurosa que se extendía a la verificación de todos los extremos que deben ser objeto de fiscalización en la correspondiente fiscalización previa plena, analizando el expediente completo y fiscalizando todos los documentos integrantes del mismo, haciendo cuantos reparos u observaciones se considerasen necesarios por la Intervención Municipal. Por los motivos expuestos, dicha fiscalización previa limitada se convertía en





fiscalización plena por la vía de hecho, haciéndose innecesaria una fiscalización plena posterior de aquellos extremos que ya habían sido objeto de fiscalización previa.

Prueba de ello son los numerosos reparos suspensivos formulados por la Intervención General durante el citado período y los ejercicios siguientes, que no aparecen fundamentados en la inexistencia de crédito o en la incompetencia del órgano, si no en la ausencia en el expediente de trámites esenciales, cuya evidencia sólo puede acreditarse tras la comprobación del expediente completo en una fiscalización plena del mismo.

Por último, en relación a la afirmación relativa a que este Ilustre Ayuntamiento no ha cumplido con su obligación de convocar los concursos ordinarios para la cobertura de los puestos de Habilitación Nacional (página 92), ha de indicarse que dicha afirmación es incorrecta, al haber cumplido esta Administración que presido con la obligación de convocar los citados concursos, aportándose prueba de ello, y a tal efecto se adjunta el Decreto de la Alcaldía-Presidencia nº 2016/0580 de fecha 11 de febrero de 2016, por el que se aprueba la convocatoria del concurso ordinario 2016, para la provisión de los puestos de Secretaría e Intervención vacantes en la plantilla de personal de esta corporación reservados a Funcionarios de administración Local con Habilitación de Carácter Nacional y el extracto de su publicación en el BOE nº 119 de fecha 17 de mayo de 2016.

En base a las consideraciones expuestas y los fundamentos señalados se solicita se tengan por formuladas las citadas alegaciones al Anteproyecto de 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 Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016", al objeto de su valoración en el Informe definitivo.

En la Villa de Ingenio, a fecha de firma electrónica.

LA ALCALDESA-PRESIDENTA,

Fdo.: Ana Hernández Rodríguez





TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXALCALDE
DEL AYUNTAMIENTO DE INGENIO

JUAN DIAZ SANCHEZ
EX ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO
DE LA VILLA DE INGENIO
C/ TAZARTE 50
35250 – INGENIO
LAS PALMAS

TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

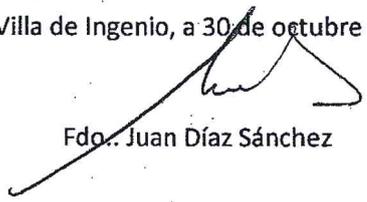
Juan Díaz Sánchez, con DNI 43.270.573-Y, en calidad de Exalcalde-Presidente del Ilustre Ayuntamiento de la Villa de Ingenio, habiendo recibido el Anteproyecto de Informe de "Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016", y al amparo de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de Tribunal de Cuentas, procede a efectuar las siguientes ALEGACIONES en lo que afecta a las consideraciones relativas al Ilustre Ayuntamiento de Ingenio:

En primer lugar, en cuanto a la afirmación relativa a que el Ayuntamiento de Ingenio no ha cumplido con su obligación de convocar los concursos ordinarios para la cobertura de los puestos de Habilitación Nacional (página 92), ha de indicarse que dicha afirmación es incorrecta, al haber cumplido esta Administración, bajo mi presidencia, con la obligación de convocar los citados concursos, aportándose prueba de ello, y a tal efecto se adjunta, firmado electrónicamente por quien suscribe, el Decreto de la Alcaldía-Presidentencia nº 2016/0580 de fecha 11 de febrero de 2016, por el que se aprueba la convocatoria del concurso ordinario 2016, para la provisión de los puestos de Secretaría e Intervención vacantes en la plantilla de personal de esta corporación reservados a Funcionarios de administración Local con Habilitación de Carácter Nacional y el extracto de su publicación en el BOE nº 119 de fecha 17 de mayo de 2016.

En segundo lugar, en cuanto al resto de consideraciones, suscribo íntegramente las alegaciones efectuadas por la Alcaldesa-Presidenta del Ilustre Ayuntamiento de la Villa de Ingenio, en base a las consideraciones efectuadas por la Intervención General del Ayuntamiento.

En base a las consideraciones expuestas y los fundamentos señalados se solicita se tengan por formuladas las citadas alegaciones al Anteproyecto de 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 Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016", al objeto de su valoración en el Informe definitivo.

En la Villa de Ingenio, a 30 de octubre de 2019


Fdo. Juan Díaz Sánchez



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE
DEL CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA

TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

Antonio Morales Méndez, Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria ante el Tribunal de Cuentas

EXPONE

Que el 17 de octubre de 2019, se recibió en esta Presidencia el anteproyecto de informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por el Interventor de esta Entidad en el ejercicio 2016.

Estando dentro del plazo concedido por ese Tribunal, se tiene a bien presentar la siguientes Alegaciones:

1. **En relación al reparo formulado con fecha 4 de octubre de 2016 al reconocimiento de obligaciones de pago por importe de 3.946.386 euros** derivada de un convenio firmado en el ejercicio 2008 y que ha sido objeto de sucesivas prórrogas y adendas.

Con el fin de contextualizar la forma de obrar del Cabildo Insular de Gran Canaria en materia de atención integral de menores hemos de hacer referencia suscita al marco normativo que sustenta la competencia.

El Decreto 159/1997 de 11 de julio transfiere las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de prestación de servicios especializados de atención integral a los menores, en base a lo previsto en la Ley Territorial 1/1997 de 7 de febrero de Atención Integral a los Menores.

El Decreto 159/1997, de 11 de julio, ya determinaba en su artículo 5 que “Los Centros, Residencias y Hogares, destinados a la ejecución de medidas correspondientes a las de guarda y/o amparo, acordadas por la Dirección General de Protección al Menor y la Familia, que se transfieren, **conservarán**, al menos su capacidad actual y su ámbito de actuación extendido a todo el archipiélago, o el equivalente si los Centros y Residencias se convirtieran en Hogares, manteniendo, además, en todo momento, su expresada condición de ámbito canario.

Código Seguro De Verificación	z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ==	Fecha	30/10/2019	
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.			
Firmado Por	Antonio Morales Mendez - Presidente Del Cabildo De Gran Canaria			
Url De Verificación	https://verifirma.grancanaria.com/verifirma/code/z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ=	Página	1/4	

Por lo anteriormente expuesto, los Cabildos Insulares en su conjunto y El Cabildo Insular de Gran Canaria entre ellos, recibieron unas competencias y unos centros en funcionamiento “concertados inicialmente” por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por otra parte, la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, atribuye a los Cabildos Insulares a través de la Consejería de Política Social y Socio Sanitaria, la gestión de centros y servicios públicos de acogida de carácter insular, así como la prestación de los servicios especializados de atención al menor.

Dado que la Consejería no cuenta con una red pública propia suficiente, cubre la obligación encomendada a través de convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro. Dichos convenios fueron suscritos en el 2004 por un periodo de cuatro años, finalizando en 2008. A partir de esta fecha y mediante sucesivas Adendas y Resoluciones se fueron prorrogando.

En marzo de 2010, a la vista de un estudio realizado sobre la naturaleza jurídica de este tipo de gestión se concluyó que la relación a entablar con las Entidades sin ánimo de lucro para la prestación de estos servicios es la propia de un contrato.

A partir de esta fecha se insta por parte de los sucesivos gobiernos que regían esta Corporación Insular, a regularizar jurídicamente los convenios con las entidades colaboradoras mediante la tramitación y definitiva adjudicación del preceptivo contrato por parte del Servicio de Política Social, debiendo mientras continuar con la prestación del servicio para garantizar la atención integral a los Menores a nuestro cargo.

La Consejería de Política Social se encontró con numerosas dificultades técnicas a la hora de elaborar unos pliegos de prescripciones que sirvieran de Bases para la licitación, al respecto se pueden extraer, de los sucesivos informes remitidos por el Servicio de Política Social a efectos de justificar las prórrogas de los convenios originales:

- **Informe de 26/09/2013:** “hasta la fecha, el expediente de contratación no se ha iniciado, pues los trámites previos han sido lentos y complejos, ya que se ha impulsado una reestructuración de la organización del trabajo en la sección de “Acogimiento de Menores”, que redundará en la optimización de los escasos recursos que se disponen”.

Código Seguro De Verificación	z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ==		Fecha	30/10/2019
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.			
Firmado Por	Antonio Morales Mendez - Presidente Del Cabildo De Gran Canaria			
Url De Verificación	https://verifirma.grancanaria.com/verifirma/code/z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ=	Página	2/4	



- **Informe de 02/04/2014:** de la Directora de Política Social: “se está trabajando en el Pliego de Prescripciones Técnicas que regirán la licitación, previéndose su culminación en el plazo de 1-2 meses, para iniciar los siguientes tramites”.
- **Informe de 12/08/2014:** “Se han realizado múltiples trabajos conducentes a la preparación del expediente, ya que se carecía de un estudio rigurosos y exhaustivo de la red de centros actual y de las necesidades reales y futuras previstas ante el cambio legislativo en trámite”; **“Es objetivo primordial para la misma que el expediente de contratación quede concluido antes del 31 de diciembre de 2014** (se desea tramitar el expediente de contratación anticipada a fin de realizar la adjudicación para principios de 2015)”.
- **Informe de 10/03/2015:** “actualmente los pliegos de licitación están, desde el punto de vista jurídico, notablemente avanzados, encontrándose en proceso de culminar el análisis de su viabilidad económico financiera”; **“Es objetivo primordial de la misma que el expediente de contratación quede concluido antes de finalizar el segundo semestre”.**
- **Informe de 04/08/2015:** “actualmente los pliegos de licitación están, desde el punto de vista jurídico y económico, culminados puesto que en el primer trimestre del año se ha realizado un profundo análisis de los mismos”; **“Es objetivo primordial para esta Consejería de Gobierno que el expediente de contratación quede concluido antes del 31 de diciembre de 2015** (se desea tramitar el expediente de contratación anticipada a fin de realizar la adjudicación para principios de 2016)”.
- **Informe de 07/03/2016:** los pliegos de licitación están considerablemente avanzados desde el punto de vista técnico, si bien no pueden considerarse finalizados desde el punto de vista jurídico ante la modificación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modifica las obligaciones básicas de la Entidades públicas y los servicios y centros donde se encuentran menores en acogimiento residencial”; **“Es objetivo primordial para esta Consejería de Gobierno que el expediente de contratación quede concluido antes del 31 de diciembre de 2016”.**

Resulta relevante destacar de este Informe las observaciones realizadas respecto a las modificaciones legales en materia de acogimiento residencial, que llevan a cabo una profunda reforma del sistema de protección de menores, 20 años

Código Seguro De Verificación	z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ==	Fecha	30/10/2019
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Antonio Morales Mendez - Presidente Del Cabildo De Gran Canaria		
Uri De Verificación	https://verifirma.grancanaria.com/verifirma/code/z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ=	Página	3/4



después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección jurídica del menor, y que clarifican esta materia en el ámbito normativo.

Lo anterior pone de manifiesto la voluntad de este gobierno y de anteriores en mandato de regularizar jurídicamente la relación entre el Cabildo Insular de Gran Canaria con las asociaciones sin ánimo de lucro para la gestión de los Centros de Atención a Menores, pero dificultades de carácter técnico y de estructuración de la red insular de Centros han retrasado la regularización contractual, viéndonos obligados a la continuidad de los servicios de atención a los Menores mediante la prórroga de los convenios reparados por la Intervención.

2. Servicios de Conservación y mantenimiento de Carreteras

En relación al **reparo formulado el 13 de enero de 2016** a 21 facturas por la prestación de los servicios de conservación y mantenimiento de carreteras **por importe de 2.771.922,08 euros** por falta de cobertura jurídica válida para los mismos, hemos de indicar lo siguiente:

Tal y como se expone en el anteproyecto de informe de ese Tribunal, con anterioridad a la fecha de vencimiento de los contratos, se iniciaron los expedientes de contratación para realizar nuevas adjudicaciones, pero el proceso licitatorio se vio interrumpido por causas procesales.

Ante esta circunstancia el Consejo de Gobierno Insular se vio en la necesidad de prorrogar los contratos vigentes, por razones de interés público, al tratarse de mantenimiento y conservación de carreteras.

Dicha prórroga se efectuó por el tiempo indispensable hasta la entrada en vigor de los nuevos contratos, tiempo que estaba supeditado a resoluciones judiciales que escapaban del ámbito de actuación de este Cabildo.

Código Seguro De Verificación	z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ==	Fecha	30/10/2019
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Antonio Morales Mendez - Presidente Del Cabildo De Gran Canaria		
Url De Verificación	https://verifirma.grancanaria.com/verifirma/code/z84svB2DmPiXz5/R+J35sQ=	Página	4/4





TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE DEL
CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA

Trámite de Audiencia

**A/A DEPARTAMENTO DE ENTIDADES
LOCALES
TRIBUNAL DE CUENTAS**

D. Blas Acosta Cabrera, provisto con DNI 42.886.908-G, en su propio nombre y derecho, así como en nombre y representación del Excmo. Cabildo Insular de Fuerteventura (en adelante el **Cabildo**), tal como así consta en los archivos de la entidad a la que me dirijo a los cuales me remito, en el procedimiento relativo al **"ANTEPROYECTO DE 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 CANARIAS Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016"**

EXPONE

I.- Que se ha notificado a quienes suscriben, resolución dictada en el procedimiento de referencia en el que se señala que se pone de manifiesto el expediente correspondiente al **"ANTEPROYECTO DE 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 CANARIAS Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016"** (en adelante el **anteproyecto**) y se confiere plazo para formular alegaciones **"hasta el 31 de octubre de 2019"**, todo ello en relación con lo que se identifica en la notificación como el código **EL25**, que es el código que en el anteproyecto se refiere al Cabildo Insular de Fuerteventura.

De esta manera, dentro del plazo legalmente establecido se procede a formular las siguientes

ALEGACIONES

I.- DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS OBJETO DE ANÁLISIS

En primer lugar se ha de señalar y determinar cuáles son los hechos que han sido objeto de análisis por el Tribunal de Cuentas en relación con la existencia de posibles responsabilidades por parte de esta corporación, en la medida en que se señala en la página 9 del anteproyecto que se han analizado ***“los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes adoptados con omisión de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir al Tribunal de Cuentas los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la demás información que han de presentar conforme al artículo 218.3 del TRLRHL y a la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.”***

En este sentido en las páginas 40 a 44 del **anteproyecto** se analizan los expedientes relativos a este Cabildo insular y se señalan dos acuerdos que pudieran ser determinantes de responsabilidades y que se identifican en los siguientes términos:

A) Contrato denominado en el anteproyecto como de *“servicio de publicidad y marketing”*

Se trata de un contrato en virtud del cual se adquiriría *“la disponibilidad, por un periodo mínimo de 60 días al año, de un espacio en la página web de una operadora de vuelos de bajo coste con sede social en Irlanda. El espacio en la página web sería gestionado por la empresa contratista y el importe del contrato ascendía a 1.199.999,60 euros, IGIC incluido.”*

Se señala respecto al mismo en el **anteproyecto** que dicho contrato se ha tramitado de forma incorrecta puesto que se tramitó la adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad en virtud de la disposición adicional primera del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (en adelante TRLCSP) y sin embargo, el informe de intervención señalaba que dicho procedimiento no era el adecuado puesto que se debió tramitarse como un contrato de servicios a través de procedimiento sujeto a regulación armonizada.

Las circunstancias y alegaciones relativas a este contrato serán analizadas en la alegación II del presente documento.

B) Servicios de maquinaria y transporte, y suministros de agua potable, combustibles.

Se analizan en este apartado 119 facturas generadas en el ejercicio 2016 correspondientes a la prestación de diversos servicios y suministros que se detallan en el cuadro 20 de la página 43 del **anteproyecto**, y que se tramitaron a través de sucesivos contratos menores formalizados por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura (en adelante el CAAF)

Las circunstancias y alegaciones relativas a estos contratos serán analizadas en la alegación III del presente documento.

Así pues, a efectos sistemáticos se procederá a analizar cada uno de los apartados señalados por separado:

II.- CONTRATO DE PATROCINIO CON LA ENTIDAD AIRPORT MARKETING SERVICES

En el **anteproyecto** se señala que el contrato es un contrato de servicios que no debió haberse adjudicado a través de un procedimiento negociado sin publicidad puesto que no se cumplen los requisitos exigibles para la aplicación de dicho procedimiento por no resultar aplicable la disposición adicional primera del TRLCSP.

Esta conclusión no se ajusta a derecho en base a diversas circunstancias que cabe reconducir a los siguientes aspectos:

- a) Aplicabilidad de la disposición adicional primera del TRLCSP (contrato celebrado en el extranjero)
- b) Naturaleza jurídica del contrato suscrito (contrato atípico de patrocinio y no de servicios)
- c) Correcto uso del procedimiento negociado sin publicidad en el caso que nos ocupa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 170.d) del TRLCSP

II.A) Aplicabilidad de la disposición adicional primera del TRLCSP (contrato celebrado en el extranjero)

Establece la disposición adicional primera del TRLCSP bajo el título de **"Contratación en el extranjero"** que será aplicable dicha disposición para los **"contratos que se formalicen y ejecuten en el extranjero"** añadiéndose en el apartado 1.d) que **"Sin perjuicio de lo establecido para los contratos menores, los contratos podrán adjudicarse por procedimiento negociado, debiendo conseguirse, siempre que sea posible, al menos tres ofertas de empresas capaces de cumplir los mismos."**

Igualmente el apartado 5 de dicha disposición otorga carácter preminente al procedimiento negociado sin publicidad cuando señala que **"Los contratos formalizados en el extranjero que deban ejecutarse total o parcialmente en España y que estén vinculados directamente a la realización de programas o proyectos de cooperación en materia cultural o de investigación o de cooperación al desarrollo, podrán adjudicarse por procedimiento negociado sin publicidad y con sujeción a las condiciones libremente pactadas por la Administración con el contratista extranjero, cuando la intervención de éste sea absolutamente indispensable para la ejecución del proyecto o programa, por requerirlo así las condiciones de participación en los programas o proyectos de cooperación, y así se acredite en el expediente"**

A partir de las premisas anteriores se puede observar que en el **anteproyecto**, en línea con el reparo de intervención, se señala que éste no es contrato que se formula y ejecuta en el extranjero puesto que **"por un lado, que el orden jurisdiccional al que, según constaba en el expediente, acudirían las partes en caso de conflicto, era el español; y por otro, porque los servicios implicados estaban sujetos al Impuesto General Indirecto Canario en aplicación del art. 17.1 de la Ley 20/1991 de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias"**

Respecto a tales consideraciones debe señalarse lo siguiente:

- 1) En cuanto al orden jurisdiccional competente por la **sumisión a los tribunales españoles** se debe señalar que es una posibilidad que en nada empece la clasificación del contrato como extranjero puesto que el propio apartado 3 de la disposición adicional primera insta a las administraciones actuantes a establecer

dicha sumisión, al señalar que ***“En los contratos con empresas extranjeras se procurará, cuando las circunstancias lo aconsejen, la incorporación de cláusulas tendentes a resolver las discrepancias que puedan surgir mediante fórmulas sencillas de arbitraje. Igualmente se procurará incluir cláusulas de sumisión a los Tribunales españoles. En estos contratos se podrá transigir previa autorización del Consejo de Ministros o del órgano competente de las Comunidades Autónomas y entidades locales”***

Estas consideraciones se incluyen en el informe jurídico emitido por los servicios jurídicos de fecha 27 de julio de 2016 que obra en el expediente.

2) Sometimiento a IGIC

Otra de las razones que se aducen por la interventora para señalar que el contrato no puede entenderse ejecutado en el extranjero es la necesidad de sometimiento de la prestación a IGIC (impuesto general indirecto canario equivalente al IVA)

Frente a dicho argumento se señala en los informes anteriormente expuesto que ***“en cuanto a la aplicación de las consultas vinculantes realizadas a la Viceconsejería de Hacienda y Planificación del Gobierno de Canarias, ha de recordarse que las mismas se realizaron por parte del Patronato de Turismo y referidas a la tributación en el JGIC de los servicios de publicidad prestados por empresas no establecidas en Canarias, indicar que si bien el art .J7 de la Ley 20/ 199 1, regula el lugar de la prestación de servicios, fijándolo en dicho supuesto en Canarias, ello se hace a efectos estrictamente fiscales, estableciendo una “ficción jurídica” a los efectos de tributación fiscal, para la aplicación o no de un determinado impuesto, el IGIC, independientemente del lugar real de formalización o ejecución de un contrato. De considerar asimilable el lugar de realización de un servicio o entrega de bienes desde el punto de vista fiscal, a los efectos de IGIC o IVA, y a efectos de la legislación de contratos, nunca podríamos entender aplicable la Disposición Adicional del TRLCSP, puesto que nunca podrían entenderse formalizados y***

ejecutados los contratos administrativos, al menos los de suministros y servicios, en el extranjero, lo cual resulta absurdo"

La aplicación o no del régimen del IGIC, no puede resultar determinante para el establecimiento de la verdadera naturaleza del contrato en atención al lugar en el que el mismo se ha de desarrollar y ejecutar, tal como se expone a continuación.

3) Efectiva formalización y ejecución del contrato en el extranjero

Más allá de la concurrencia de una posible ficción jurídica a efectos meramente tributarios, lo determinante es el lugar de formalización del contrato y de su ejecución, al menos del núcleo central de sus prestaciones, puesto que no puede olvidarse que la disposición adicional también contempla en su apartado 5 los contratos ***"formalizados en el extranjero que deban ejecutarse total o parcialmente en España"***

En este caso no puede existir duda alguna sobre la efectiva ubicación en el extranjero de la ejecución del contrato puesto que:

- A) El contrato, que se adjunta como **documento 1**, consta suscrito y formalizado ante notario público en el Condado de Dublín, Irlanda.
- B) Igualmente consta en el expediente, y así se refleja en el informe de fecha 1 de julio de 2006 que ***"la Campaña Publicitaria se desarrolla en el extranjero y está dirigida a la captación de turistas y empresarios extranjeros; además obra en el expediente una Nota Informativa del Registro Mercantil, emitido por la Companies Registration Office (CRO), (Oficina de Registro de Empresas en Irlanda), sita en Parnell House, 14 Parnell Square, Dublin 1, en la que se indica que la sede social de la empresa Airport Marketing Services limited se encuentra en 1 Grants Row, Lower Mount Street, Dublin"***

En este sentido no cabe desconocer que el artículo 2 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico define como ***"Prestadores de servicios establecidos en España"*** en los siguientes términos ***"Se entenderá que un prestador de servicios está establecido en España cuando su residencia o***

domicilio social se encuentren en territorio español, siempre que éstos coincidan con el lugar en que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus negocios. En otro caso, se atenderá al lugar en que se realice dicha gestión o dirección.”

En este caso se ha acreditado que la entidad con la que se contrata tiene su domicilio social en Irlanda, y desde allí opera, gestiona y dirige su negocio (gestión de la página web).

A mayor abundamiento cabe señalar que la página web en la que finalmente se alojó la publicidad se denomina www.Ryanair.com y tal como se puede comprobar a través del siguiente enlace <https://www.whois.com/whois/ryanair.com> se trata de una página web que pertenece desde 1996 a una entidad con domicilio en Dublín, Irlanda.

Véase como este dato es tenido en cuenta además en el informe jurídico de 27 de julio de 2016 cuando se señala que ***“A tenor del clausulado del contrato objeto de análisis, se trataría de suscribir un acuerdo con una empresa AIRPORT MARKETING SER VICES LTMITES, con domicilio social en Irlanda, para prestar un servicio de marketing y publicidad de Fuerteventura dirigido a turistas y viajeros de negocios, a través de un medio, una página web, www.ryanair.com cuyo dominio se localiza en Reino Unido.”***

Es más, con el fin de acreditar el lugar en el que es alojada la referida página web habrá de acudir al siguiente portal especializado en la localización geográfica de dominios (www.iplocation.net) y realizar la consulta sobre la ubicación del dominio [Ryanair.com](http://www.ryanair.com), de tal forma que se obtendrá el siguiente resultado:

You've entered a domain name. We've found an IP address from the domain name you've entered. Your translated IP address is 216.146.46.11

Geolocation data from IP2Location (Product: DB6, updated on 2019-10-1)

Domain Name	Country	Region	City
ryanair.com	United States 	California	Belmont
ISP	Organization	Latitude	Longitude
Dynamic Network Services Inc.	Not Available	37.5324	-122.2488

Geolocation data from ipinfo.io (Product: API, real-time)

Domain Name	Country	Region	City
ryanair.com	United States 	New Hampshire	Manchester
ISP	Organization	Latitude	Longitude
Oracle Corporation	Dynamic Network Services, Inc. (dyn.com)	42.9956	-71.4548

Geolocation data from DB-IP (Product: Full, 2019-10-2)

Domain Name	Country	Region	City
ryanair.com	United States 	Virginia	Ashburn
ISP	Organization	Latitude	Longitude
Oracle Corporation	Dynamic Network Services, Inc	39.0438	-77.4874

Como se puede comprobar el dominio Ryanair.com se encuentra ubicado actualmente en Estados Unidos, concretamente en California, Virginia y New Hampshire

En este sentido, en relación con daños provocados por páginas web, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la hora de determinar el lugar en el que el mismo se ha provocado señala (véase sentencia de 22 de enero de 2015) señala en relación con una página web de la que es titular una empresa alemana **EnergieAgentur** y que se alojada igualmente en servidores de Alemania, concluye que **"los actos u omisiones que pueden constituir tal vulneración sólo pueden localizarse en el lugar en que se encuentra la sede de EnergieAgentur, puesto que ése fue el lugar en el que EnergieAgentur tomó y ejecutó la**

decisión de poner en línea las fotografías en un determinado sitio de Internet

En definitiva, no puede existir duda alguna de que el contrato se ejecuta en Dublín en la medida en que se suscribe con una entidad radicada en Dublín, sin domicilio o establecimiento permanente en España y en relación con la incorporación de publicidad en una página web igualmente radicada en Dublín, que es el lugar desde el que la empresa contratada toma las decisiones y ejecuta "la orden" de incorporar publicidad en la referida web.

II.b) Naturaleza jurídica del contrato suscrito (contrato atípico de patrocinio y no de servicios)

Tal y como se ha venido exponiendo el **anteproyecto** señala que estamos ante un "contrato servicio de publicidad y marketing", contrato que *"fue adjudicado por un valor estimado de 1.121.495,06 euros (IGIC excluido), por lo que se trata de un contrato de servicios sujeto a regularización armonizada"* por lo que no debió haberse adjudicado a través de un procedimiento negociado sin publicidad.

No se comparten las consideraciones efectuadas en el **anteproyecto** en relación con el reparo formulado por la intervención.

En este sentido, ha de tenerse en consideración el Informe de los Servicios Jurídicos a requerimiento de la Presidencia de fecha 27 de julio de 2016. Y es que, del propio informe cabe extraer las características del expediente de contratación, en este sentido:

1. Se trata de un contrato en el que se aloja la publicidad de la Isla de Fuerteventura en la página Web de Ryanair, con la intención de promocionar las atracciones turísticas y de negocio de la Isla.
2. El expediente, viene a ser una ampliación del contrato suscrito en 2009 con la citada entidad, y contiene los servicios de patrocinio. En tal sentido, tal y como se expondrá, es de suma importancia la alusión al contrato de patrocinio que invoca el propio informe.

En cualquier caso, debemos de dar por reproducidas las consideraciones que formula el informe del servicio jurídico al que nos remitimos, entre las que se establece:

El régimen aplicable a la licitación según consta en los diferentes informes que obran en el expediente, es el previsto en la Disposición Adicional Primera del RDL 3/2011 para los contratos formalizados y ejecutados en el extranjero. Tal precepto viene a ser una reproducción del antiguo art.117 del TRLCAP, trasladado ahora a las disposiciones adicionales para una mejor sistemática por su carácter transversal.

Como señala el Dictamen de la Junta de la Junta Consultiva de contratación administrativa del Ministerio de Hacienda núm. 26/1996, de 30 de mayo, *“Consciente el legislador de las dificultades de determinar el régimen jurídico de los contratos que se celebren y ejecuten en el extranjero, derivadas de la necesidad de conciliar los preceptos de las distintas legislaciones aplicables a estos contratos (la legislación española y la del país en el que el contrato se celebre y ejecute) se ha limitado, en el artículo 117 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a establecer una serie de reglas dotadas de cierta flexibilidad y a declarar, en su apartado 1, que la aplicación de estas reglas se entiende “sin perjuicio de tener en cuenta los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que, en su aplicación puedan presentarse”. Con esta indicación previa y general se quiere resaltar que el carácter flexible de gran parte de las reglas del artículo 117 de la Ley y la circunstancia de que dicho artículo remite, no a preceptos concretos, sino a los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que puedan presentarse, permite una interpretación alejada de rigideces, en todos los supuestos en que no aparezca una regla que taxativamente resuelva la cuestión suscitada, como sucede, precisamente por suscitar dudas interpretativas, con las que se someten a la consideración de la Junta.”*

Estas razones avalan, entre otras peculiaridades, la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, conforme a lo dispuesto en los arts. 170.d) y 174.a) TRLCSP, sin concurrencia en la oferta, por las razones esgrimidas anteriormente; la sustitución de los pliegos de contratación por el propio clausulado del contrato, conforme a lo dispuesto en la DA 1ª.1.c); la no existencia de mesa de contratación o la no exigencia de garantía conforme a lo dispuesto en el art.95.1 TRLCSP, pero igualmente el sometimiento a los Tribunales españoles en caso de controversia conforme al apdo.3 de la citada DA

Asimismo, ha de resaltarse nuevamente, que tal y como se ha expuesto anteriormente, nos encontramos ante un **contrato de patrocinio**.

No obstante lo dispuesto por el Informe de los Servicios Jurídicos, concurren otras razones que nos llevan a considerar que fue acorde a derecho la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 170.d) de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, y ello por las razones que permitirán desmontar los presupuestos de los que parte el **anteproyecto** de fiscalización, en la medida en que:

1. No se trata de un contrato de publicidad.
2. No se trata de un contrato de servicios.
3. No está sujeto a regulación armonizada
4. Resulta de aplicación el procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170.d) de la Ley de Contratos de 2011.

1. No se trata de un contrato de publicidad

En este sentido, ha sido constante la doctrina que ha permitido diferenciar entre el contrato de difusión publicitaria y el contrato de patrocinio

El contrato de patrocinio se encuentra definido en el artículo 22 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, así dispone el tenor literal del citado artículo que:

"El contrato de patrocinio publicitario es aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador.

El contrato de patrocinio publicitario se regirá por las normas del contrato de difusión publicitaria en cuanto le sean aplicables."

Sobre la calificación del contrato de patrocinio se ha manifestado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, coincidiendo en su carácter atípico y su naturaleza privada. Así en su Resolución núm. 193/2018, de 23 de febrero de 2018 se establece lo siguiente:

"estamos ante un contrato de patrocinio, esto es, un contrato publicitario regulado y definido en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad junto con el contrato de publicidad, el de difusión publicitaria y el de creación publicitaria. Ahora bien, el hecho de que se trate de un contrato publicitario, no significa que se trate de un contrato servicios publicitarios, que, como cualquier otro, sería un contrato típico de servicios regulado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del

Sector Público (TRLCSP), que si es celebrado por un poder adjudicador y su valor estimado supera el umbral determinado por dicha Ley, estaría comprendido en la categoría 13 del Anexo II del TRLCSP, estaría sujeto a regulación armonizada y sería susceptible de recurso especial. El contrato de patrocinio publicitario no es un contrato típico de servicios, ya que su objeto no es una prestación de servicios de publicidad a favor del órgano de contratación propia del contrato de publicidad en los términos que concreta el artículo 13 de la LGP (...), pues, en nuestro caso, las partes solo colaboran entre sí y ninguna de ellas es una agencia de publicidad; tampoco es su objeto la difusión o distribución publicitaria que concreta el artículo 17 de dicha LGP para el contrato de difusión publicitaria (...), pues en nuestro caso, no existen esas prestaciones y el patrocinado no es un medio publicitario que comercialice unidades de tiempo o espacio, y, en fin, tampoco su objeto es una creatividad publicitaria definida en el artículo 20 de dicha LGP (...)

Por tanto, el contrato que nos ocupa, claramente se corresponde con un contrato de patrocinio tal y como asimismo se pone de manifiesto en el propio expediente y en el Informe de Servicio Jurídico.

2. No se trata de un contrato de servicios.

Tal y como venimos reiterando, estamos ante un contrato de patrocinio que tiene naturaleza privada.

En tal sentido, cabe traer nuevamente a colación la Resolución núm. 193/2018, de 23 de febrero de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales según el que:

"El contrato objeto de licitación es un contrato de patrocinio publicitario por el que una de las partes, el patrocinador, colabora en la actividad de la otra con una ayuda económica a cambio de que el patrocinado se comprometa a colaborar en la publicidad del patrocinador. El patrocinio es, por una parte, un contrato pero no de

servicios, y por otra, no es una subvención, en cuanto que la entidad patrocinadora otorga la ayuda al patrocinado a cambio de la colaboración de éste para satisfacer el interés particular propio de la entidad del sector público patrocinadora, y no solo para promover actividades particulares que favorezcan o satisfagan el interés general también perseguido por aquella entidad patrocinadora.”

En el mismo sentido el Informe 13/2012, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón pone de relieve el carácter privado del contrato de patrocinio estableciendo que;

“El contrato de patrocinio, aún en el caso de ser celebrado por una Administración Pública, tiene la consideración de contrato privado, pues el patrocinado, como se ha expuesto anteriormente no es una empresa dedicada a los servicios publicitarios, lo que excluye la posibilidad de considerarlo como contrato administrativo de servicios, y tampoco puede ser considerado como un contrato administrativo especial, ya que no resulta vinculado al giro o tráfico Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón específico de la Administración, ni satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella. Como contrato privado se rige, de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP), «en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado. No obstante, serán de aplicación a estos contratos las normas contenidas en el Título V del Libro I, sobre modificación de los contratos”

3. No está sujeto a regulación armonizada

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior el contrato de patrocinio publicitario no es un contrato típico de servicios, por lo que no resulta de aplicación la regulación de los contratos sujetos a regulación armonizada contenida en los artículos 13 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011.

En este sentido, cabe traer a colación el Informe 7/2018 de 27 de julio de 2018 de la Junta Superior de Contratación de Administrativa de la Comunidad de Valencia, en el cual, tras transcribir la ya citada resolución de 23 de febrero de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales concluye con que ***"Hechas estas diferencias el Tribunal considera que el contrato objeto de este recurso es un contrato de naturaleza privada, no de servicios, no sujeto a regulación armonizada."***

4. Aplicación del procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170.d) de la Ley de Contratos de 2011.

Este último apartado nos lleva a concluir con la correcta aplicación del procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170. d) de la Ley Contratos de 2011 en relación con el contrato de patrocinio. Este aspecto ha sido analizado en diversas sentencias y pronunciamientos de Juntas Consultivas.

En este sentido, ha de traerse nuevamente a colación el Informe 7/2018 de 27 de julio de 2018 de la Junta Superior de Contratación de Administrativa de la Comunidad de Valencia en el que se establece que:

"Como ya indicó esta Junta Consultiva en su Informe 28/2008, de 10 de diciembre, resulta aplicable para la adjudicación de los contratos de patrocinio el procedimiento negociado sin publicidad en virtud del artículo 170. d) TRLCSP, que ampara aquellos supuestos en que por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado, y ello porque:

«cualquier intento de forzar la concurrencia en una cuestión de esta naturaleza, siempre y a cualquier precio, solo podría acabar mezclando entidades con actividades muy diferentes, de difícil o imposible homogeneización, tanto en cuanto al presupuesto de la actividad, como en lo que a la difusión publicitaria pretendida se refiere. Normalmente se tratará de un contrato por razón de la persona o "intuito personae", en el que la concurrencia resultaría, si no en todos los casos, al menos, en muchos de ellos, incompatible con la naturaleza y objeto del contrato».”

Todo ello conlleva a la legalidad del modo de proceder en la actuación administrativa y tal y como se expondrá a continuación a la correcta aplicación del procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170. d) de la Ley Contratos de 2011

III.c) Correcto uso del procedimiento negociado sin publicidad en el caso que nos ocupa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 170.d) del TRLCSP

Como conclusión a todo lo expuesto ha de señalarse que la aplicación del procedimiento negociado en este caso es a todas luces ajustada a derecho en base a los motivos ya expuestos y que se pasan a resumir:

- a) Porque se trata de un contrato al que le resulta de aplicación la disposición adicional primera del TRLCSP y en virtud de la misma puede acudir al procedimiento negociado sin publicidad.
- b) Porque el contrato no encaja en la definición de un contrato típico de servicios sino de un contrato atípico de patrocinio publicitario que por tanto no está sometido a regulación armonizada y sí puede adjudicarse mediante procedimiento negociado.
- c) Porque a la vista de las especiales circunstancias que concurren en el presente caso sí que resulta aplicable el artículo 170.d) del TRLCSP que establece que podrán adjudicarse por procedimiento negociado los contratos que **“por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado”**

II.- SERVICIOS DE MAQUINARIA Y TRANSPORTE, Y SUMINISTROS DE AGUA POTABLE, COMBUSTIBLES CONTRATADOS POR EL CAAF

Dentro del apartado II.2.3. del **Anteproyecto**, en el subapartado "acuerdos con reparo" se analizan varios contratos de servicios y suministros llevados a cabo por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura (en adelante CAAF) bajo la denominación de "Servicios de maquinaria y transporte, y suministros de agua potable, combustibles y energía eléctrica en baja tensión".

En síntesis, basándose únicamente en el informe del interventor del CAAF de 14 de diciembre de 2016, sin tener en cuenta las circunstancias especiales de cada uno de los contratos a los que se refiere el citado informe toda vez que se trata de prestaciones bien diferenciadas e individualizadas y sin analizar el contenido de los informes justificativos de los distintos técnicos con relación a los reparos interpuestos por el interventor, en el **Anteproyecto** se exponen los siguientes argumentos para considerar que se incumple con la normativa de contratación:

1.- En cuanto al objeto de los contratos señala el **Anteproyecto** que *"En el informe de Intervención se puso de manifiesto que los contratos tenían el mismo objeto, estaban motivados por la misma causa y, en la mayoría de los casos, habían sido celebrados con el mismo tercero. Respecto de uno de los suministros, se indicaba, además, que el mismo correspondía a un contrato administrativo cuyo vencimiento había tenido lugar el 21 de marzo de 2016, sin que hubiese existido ulterior acuerdo de prórroga conforme a lo previsto en el pliego de contratación que lo regía."*

2.- Por otro lado, señala con respecto a la contratación que *"En los cuatro servicios se había acudido a la contratación menor a pesar de tratarse de prestaciones continuadas en el tiempo y superar los límites temporales y cuantitativos previstos en los artículos 23 y 138 del TRLCSP. La aplicación asimismo de los artículos 86 y 88 del mismo texto legal impiden fraccionar los contratos así como disminuir el cálculo del valor del mismo para eludir la licitación."*

3.- Finalmente señala que ***"Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros en el Consorcio, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades, acudiéndose a la contratación menor sin que esta fuera procedente, y ello a pesar de que el interventor, en su informe de 2 de febrero de 2016, ya había puesto de manifiesto esta circunstancia. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública, ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos"***.

A partir de lo anterior, a la vista de las circunstancias y características de cada una de las contrataciones que analizamos a continuación, se expone lo siguiente:

1. Servicio de maquinaria (retroexcavadoras)

En primer lugar, cabe destacar que el servicio de las máquinas retroexcavadoras es un servicio necesario e indispensable para la subsanación de averías en la red de suministro de agua potable del CAAF y que como tal requiere que el prestatario esté disponible 365 días al año/24 horas. A lo anterior cabe unir la imprevisibilidad de las averías (porque no se puede prever cuando sucederán) así como la necesidad de contar con varios maquinistas dispuestos a prestar el servicio en las citadas condiciones.

Sin embargo, desconociendo lo anterior, se señala que se han sobrepasado los límites del contrato menor y que no se cumplen con los principios de publicidad y concurrencia. No obstante, en el caso de la contratación de la maquinaria se cumplían los requisitos para la contratación por contrato menor y además se cumplía con el principio de concurrencia teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Se trata de prestaciones diferenciadas teniendo en cuenta que se trata de averías distintas y en lugares distintos. Así como puede comprobarse el importe de las facturas de cada uno de los maquinistas no supera los límites del contrato menor (los importes oscilan entre los 500 y los 6.000 €). Pero es más, cada una de esas facturas se desglosa a su vez en varias averías distintas que no superan los 200 euros por avería.

2. A lo anterior cabe unir que dicho servicio se presta por más de un maquinista (ello en contra de lo que se expone en el **Anteproyecto** que señala que se refiere a un solo adjudicatario) y así lo reconoce inclusive el interventor en su informe que señala que ***“debe advertirse que el número de terceros que ha realizado esta prestación a lo largo de estos años es muy elevado, lo que hace más compleja y laboriosa la obtención de datos....”***.

Por lo tanto también se cumple con el principio de concurrencia teniendo en cuenta que antes de la licitación llevada a cabo (que se inició en el año 2016 pero que no puso adjudicarse hasta el año 2018 debido a la complejidad del servicio y a los recursos interpuestos) existía un acuerdo con la Cooperativa de Transportes en virtud del cual cualquier transportista podía prestar estos servicios para el CAAF bastando con apuntarse en una lista. Así, se disponían de unas listas por zonas y se iban llamando a cada uno de los transportistas por zona y por orden para cubrir el servicio. En principio se hacía a través de la Cooperativa pero después las listas se encontraban en el CAAF. Por lo tanto, no ha lugar a dudas de que se cumple el principio de concurrencia al poder prestar el servicio y ser contratado para el mismo.

Esta decisión se tomó ante la imprevisibilidad de las averías y la necesidad de contar con más de un transportista por zona porque el servicio se debe prestar 365 días al año 24 horas.

3. En cuanto a la fijación del precio, se pactó desde un comienzo con la cooperativa y muy por debajo por el precio de mercado teniendo en cuenta que muchos contratistas no querían trabajar con el CAAF debido a que no les salía rentable.

Debe igualmente señalarse que con anterioridad al año 2016, nunca se puso ningún reparo por el interventor ni tampoco ninguna advertencia por parte del personal jurídico del CAAF y ello porque siempre se entendió que se cumplían con los requisitos establecidos en la Legislación aplicable teniendo en cuenta que:

- a. Se trataba de prestaciones distintas que por separado no superaban los 18.000 euros.
- b. Se trata de prestaciones imprevisibles.

- c. Cualquier maquinista podía prestar el servicio con el único requisito de apuntarse en la lista de la Cooperativa de Transportes.

A lo anterior cabe unir los escasos medios con los que contaba el CAAF teniendo en cuenta que hasta el año 2016 no disponía de un servicio de contratación contando únicamente con una secretaria. Y es por ello que a partir del año 2016, con la incorporación de un TAC, y una vez que el interventor pone de manifiesto (por primera vez) la necesidad de licitar este contrato, que se inicia el procedimiento de licitación.

Finalmente, en el caso concreto analizado, el Presidente del CAAF levanta el reparo con base en los informes emitidos por los distintos técnicos según las zonas, teniendo en cuenta que pese a encontrarse en ese momento de licitación se trataba de un servicio necesario que no podía suspenderse hasta que se adjudicara el mismo. Así de los informes emitidos por los técnicos cabe destacar el contenido del informe de 15 de diciembre de 2016 que señala que:

"En la actualidad, este servicio se está prestando a nivel insular, siendo necesario el mismo debido al soterramiento de la infraestructura del sistema de distribución y de esta manera poder realizar el adecuado mantenimiento así como la asistencia en la reparación de averías en las redes de distribución.

Las circunstancias imprevistas y, en un elevado número de ocasiones de carácter urgente, han motivado la contratación con carácter puntual de los servicios objeto de este informe, sin perjuicio de la iniciación, con carácter paralelo, de los trámites necesarios para articular un procedimiento que garantice los principios de igualdad, publicidad y concurrencia competitiva.

En este sentido, se inició el expediente de contratación de este servicio mediante providencia del Consejero de fecha 18 de abril de 2016 y, en la actualidad, se encuentra en fase de adjudicación y formalización del contrato administrativo..."

Es decir, que el momento en el que se pone el reparo por el interventor el procedimiento de licitación ya se había iniciado si bien era necesario, hasta que el mismo se adjudicara, continuar con el sistema anterior que como se ha expuesto igualmente cumplía con los requisitos del contrato menor por tratarse de prestaciones

distintas que no se podían prever y además se aseguraba la concurrencia toda vez que cualquier maquinista podía acceder a prestar el servicio.

2.- Suministro de agua potable al depósito de Tequital

Con respecto al suministro de agua potable de Don Fermín Pérez Armas al depósito de Tequital, cabe señalar en primer lugar que la situación con el abastecimiento de agua al depósito de Tequital era una situación de necesidad y que no había otro proveedor que pudiera prestar dicho servicio con la frecuencia y constancia que requería dicho servicio teniendo en cuenta que dicho depósito abastece a una zona considerable del Sur de la Isla.

Y es que Don Fermín Pérez Armas era el único que podía proveer agua al depósito de Tequital por ser el único que tenía conexión directa con dicho depósito encontrándose el otro posible suministrador a más de 10 km de distancia.

Pese a que la conexión estaba terminada desde el año 2016 no fue puesta en funcionamiento de forma efectiva hasta noviembre de 2018 –debido a los problemas del sistema expuestos- lo que se traduce en que durante ese tiempo fue necesario seguir requiriendo el suministro de agua al depósito de Tequital por parte de Don Fermín Pérez Armas.

Por dicho motivo y ante la justificación de los técnicos, se levantó el reparo por parte del Presidente del CAAF estando plenamente justificado.

Por lo tanto, a modo de conclusión, cabe destacar que la contratación de Don Fermín Pérez Armas cumplía con todos los requisitos legales teniendo en cuenta que:

1. Era una necesidad suministrar agua al depósito de Tequital para poder suministrar agua a la zona que dependía de dicho depósito.
2. Que Don Fermín era el único que podía suministrar agua a dicho depósito por ser el único que contaba con la infraestructura necesaria estando el otro suministrador más cercano a 10 km.
3. Que la única solución posible era la ejecución de la obra de conexión que pese a estar terminada en el momento en el que se interpone el reparo, no fue

posible su puesta en funcionamiento hasta el año 2018 y por lo tanto era necesario seguir solicitando el suministro de agua a Don Fermín Pérez Armas.

4. Que las peticiones de agua a Don Fermín están debidamente justificadas por el técnico competente.

Finalmente cabe destacar que inclusive se sacó a licitación el suministro de agua para distintas zonas entre ellas Tequital quedando desierto este concurso tal como consta en el cuadro 20 del **Anteproyecto**.

3.- Suministro de combustibles y carburantes del CAAF

Con respecto al suministro de combustible, el CAAF antes de llevar a cabo la licitación del citado suministro, como ente perteneciente al Cabildo de Fuerteventura, se adhirió a los contratos y bonificaciones que se realizaban en las distintas gasolineras al personal del Cabildo en la zona centro/norte.

Igualmente, en la zona sur se hicieron las gestiones necesarias para conseguir la misma bonificación que se tenía en las gasolineras de la zona norte.

Como puede observarse en el cuadro que consta en el informe del Interventor (adjunto al presente escrito como Documento nº 2) si bien al principio participaban muchas gasolineras con posterioridad se fue reduciendo a tres que son las únicas que daban combustible a crédito.

Esta disminución de las suministradoras que prestan el servicio es porque a partir del año 2013 se produce un cambio de dueño de varias gasolineras (pasan a formar parte del Grupo Disa) y ya no proporcionaban ni el descuento ni tampoco suministraban combustible a crédito lo que hacía inviable la contratación con las mismas por parte del CAAF.

Precisamente, una vez que se licitó el procedimiento fue adjudicado a las mismas tres gasolineras porque eran las únicas en toda la isla que cumplían el requisito de dar combustible a crédito y proporcionar el mismo descuento que se realizaba al Cabildo.

En el presente caso también se cumplió con el requisito de concurrencia teniendo en cuenta que cualquier gasolinera que suministrara a crédito podía formar parte de la lista de gasolineras suministradoras del CAAF.

En síntesis, cabe concluir lo siguiente:

1. La contratación del servicio estaba abierta a cualquier gasolinera que cumpliera con los requisitos de dar combustible a crédito y de llevar a cabo el descuento sobre el precio de mercado. Por lo tanto no se discrimina a ninguna estación de servicios por cuanto cualquiera que cumpliera estos requisitos podía ser contratada por el CAAF.
2. Que la determinación del precio es a favor del interés general teniendo en cuenta que se exige un descuento sobre los precios de mercado.
3. Que en el caso que nos ocupa, a partir del año 2013 las únicas que estaban dispuestas a prestar el servicio con esas condiciones eran Mercasosa, Gasolinera de Antigua y Felix Fumero.
4. Que lo anterior se corrobora porque estas tres gasolineras son las que resultaron adjudicatarias procedimiento de licitación que únicamente requería cumplir con los requisitos de descuento sobre el precio y dar combustible a crédito.

4.- Suministro de energía eléctrica en Baja Tensión:

Con respecto al suministro de Baja Tensión, como señala el informe de reparo del interventor el contrato finalizó el 31 de marzo de 2016 si bien era intención del CAAF prorrogarlo sin embargo la anterior adjudicataria desistió de dicha prórroga. Así, con fecha 14 de marzo de 2016 se inició un nuevo procedimiento de licitación que en el momento en el que se emite el informe de reparo en el que se basa el **Anteproyecto** había finalizado el procedimiento de licitación si bien, hasta que se produce la finalización era imprescindible continuar con la prestación del suministro con la anterior adjudicataria pese a la extinción del contrato.

A tal respecto consta informe técnico de fecha 15 de diciembre de 2016 en el cual se señala que:

"Una vez conocido el desinterés por prorrogar dicho contrato, y en virtud de la Providencia del Consejero Delegado de 14 de marzo de 2016, se comenzó a trabajar en la generación de un nuevo expediente para la contratación del suministro objeto de este informe, el cual en estos momentos se ha adjudicado a un nuevo proveedor.

Es por ello que durante ese periodo de tiempo, en el cual el contrato para dicho suministro estaba ya extinto, se hacía imprescindible continuar con el suministro eléctrico con Endesa, para poder mantener en servicio las estaciones de bombeo y poder prestar el servicio público de la cual esta Corporación es responsable, hasta tanto en cuanto se firmen los nuevos contratos con la empresa que resulte adjudicataria de la última licitación llevada a cabo."

Precisamente, con base en el informe transcrito, se levanta el reparo por parte del Presidente del CAAF.

Por todo lo expuesto **SOLICITO**,

Se tenga por presentado este escrito y a la vista de lo expuesto se tomen en consideración las alegaciones formuladas.

En Puerto del Rosario, a 31 de octubre de 2019





TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXPRESIDENTE
DEL CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA ENTRE 2007 Y 2011

TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

José Miguel Pérez García, Ex Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria entre 2007 y 2011 ante el Tribunal de Cuentas

EXPONE

Que la semana pasada entre el 21 y 25 de octubre de 2019, (creo que el 24) recibí en mi domicilio, mediante correo certificado, el anteproyecto de informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por el Interventor de esta Entidad en el ejercicio 2016.

Estando dentro del plazo concedido por ese Tribunal, se tiene a bien presentar la siguientes Alegaciones:

1. **En relación al reparo formulado con fecha 4 de octubre de 2016 al reconocimiento de obligaciones de pago por importe de 3.946.386 euros derivada de un convenio firmado en el ejercicio 2008 y que ha sido objeto de sucesivas prórrogas y adendas.**

Previamente y para contextualizar la forma de obrar del Cabildo Insular de Gran Canaria en materia de atención integral de menores hago referencia suscita al marco normativo que sustenta la competencia.

El Decreto 159/1997 de 11 de julio transfiere las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de prestación de servicios especializados de atención integral a los menores, en base a lo previsto en la Ley Territorial 1/1997 de 7 de febrero de Atención Integral a los Menores.

El Decreto 159/1997, de 11 de julio, ya determinaba en su artículo 5 que "Los Centros, Residencias y Hogares, destinados a la ejecución de medidas correspondientes a las de guarda y/o amparo, acordadas por la Dirección General de Protección al Menor y la Familia, que se transfieren, **conservarán**, al menos su capacidad actual y su ámbito de actuación extendido a todo el archipiélago, o el equivalente si los Centros y Residencias se convirtieran en

Hogares, manteniendo, además, en todo momento, su expresada condición de ámbito canario.

Por lo anteriormente expuesto, los Cabildos Insulares en su conjunto y El Cabildo Insular de Gran Canaria entre ellos, recibieron unas competencias y unos centros en funcionamiento "concertados inicialmente" por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por otra parte, la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, atribuye a los Cabildos Insulares a través de la Consejería de Política Social y Socio Sanitaria, la gestión de centros y servicios públicos de acogida de carácter insular, así como la prestación de los servicios especializados de atención al menor. Dado que la Consejería no cuenta con una red pública propia suficiente, cubre la obligación encomendada a través de convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro. Dichos convenios fueron suscritos en el 2004 por un periodo de cuatro años, finalizando en 2008. A partir de esta fecha y mediante sucesivas Adendas y Resoluciones se fueron prorrogando.

En marzo de 2010, a la vista de un estudio realizado sobre la naturaleza jurídica de este tipo de gestión se concluyó que la relación a entablar con las Entidades sin ánimo de lucro para la prestación de estos servicios es la propia de un contrato.

A partir de esta fecha se insta por parte de los sucesivos gobiernos, que regían esta Corporación Insular, a regularizar jurídicamente los convenios con las entidades colaboradoras mediante la tramitación y definitiva adjudicación del preceptivo contrato por parte del Servicio de Política Social, debiendo mientras continuar con la prestación del servicio para garantizar la atención integral a los Menores a nuestro cargo.

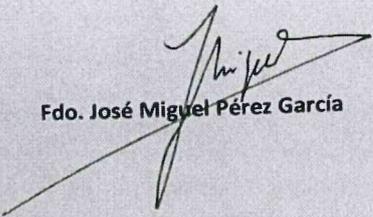
La Consejería de Política Social se encontró con numerosas dificultades técnicas a la hora de elaborar unos pliegos de prescripciones que sirvieran de Bases para la licitación, al respecto se pueden extraer, de los sucesivos informes remitidos por el Servicio de Política Social a efectos de justificar las prórrogas de los convenios originales. En los mandatos siguientes se redactaron los informes de dicho retraso cuyo resumen adjunto según me indican desde la actual Corporación:

- **Informe de 26/09/2013:** "hasta la fecha, el expediente de contratación no se ha iniciado, pues los trámites previos han sido lentos y complejos, ya que se ha impulsado una reestructuración de la organización del trabajo en la sección de "Acogimiento de Menores", que redundará en la optimización de los escasos recursos que se disponen".

- **Informe de 02/04/2014:** de la Directora de Política Social: "se está trabajando en el Pliego de Prescripciones Técnicas que regirán la licitación, previéndose su culminación en el plazo de 1-2 meses, para iniciar los siguientes tramites".
- **Informe de 12/08/2014:** "Se han realizado múltiples trabajos conducentes a la preparación del expediente, ya que se carecía de un estudio rigurosos y exhaustivo de la red de centros actual y de las necesidades reales y futuras previstas ante el cambio legislativo en trámite"; **"Es objetivo primordial para la misma que el expediente de contratación quede concluso antes del 31 de diciembre de 2014** (se desea tramitar el expediente de contratación anticipada a fin de realizar la adjudicación para principios de 2015)".
- **Informe de 10/03/2015:** "actualmente los pliegos de licitación están, desde el punto de vista jurídico, notablemente avanzados, encontrándose en proceso de culminar el análisis de su viabilidad económico financiera"; **"Es objetivo primordial de la misma que el expediente de contratación quede concluso antes de finalizar el segundo semestre"**.
- **Informe de 04/08/2015:** "actualmente los pliegos de licitación están, desde el punto de vista jurídico y económico, culminados puesto que en el primer trimestre del año se ha realizado un profundo análisis de los mismos"; **"Es objetivo primordial para esta Consejería de Gobierno que el expediente de contratación quede concluso antes del 31 de diciembre de 2015** (se desea tramitar el expediente de contratación anticipada a fin de realizar la adjudicación para principios de 2016)".
- **Informe de 07/03/2016:** los pliegos de licitación están considerablemente avanzados desde el punto de vista técnico, si bien no pueden considerarse finalizados desde el punto de vista jurídico ante la modificación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modifica las obligaciones básicas de la Entidades públicas y los servicios y centros donde se encuentran menores en acogimiento residencia"; **"Es objetivo primordial para esta Consejería de Gobierno que el expediente de contratación quede concluso antes del 31 de diciembre de 2016"**.

Considero relevante destacar de este Informe las observaciones realizadas respecto a las modificaciones legales en materia de acogimiento residencial, que llevan a cabo una profunda reforma del sistema de protección de menores, 20 años después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección jurídica del menor, y que clarifican esta materia en el ámbito normativo.

Lo anterior pone de manifiesto la voluntad de la Corporación del Cabildo de regularizar jurídicamente la relación entre el Cabildo Insular de Gran Canaria con las asociaciones sin ánimo de lucro para la gestión de los Centros de Atención a Menores, pero dificultades de carácter técnico y de estructuración de la red insular de Centros han ido retrasando la regularización contractual, razón por la cual se produjo la continuidad de los servicios de atención a los Menores mediante la prórroga de los convenios reparados por la Intervención.


Fdo. José Miguel Pérez García



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE
DEL AYUNTAMIENTO DE TELDE

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



NOTA ACLARATORIA

Que se emite en relación con los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito tramitados en este Ayuntamiento:

A) Sobre la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito.

I. El **reconocimiento extrajudicial de crédito** es un procedimiento especial tendente a imputar al presupuesto corriente gastos vencidos y exigibles en ejercicios anteriores que, incumpliendo el artículo 173 TRLHL, fueron ejecutados y no imputados al presupuesto de su correspondiente ejercicio. Dicho procedimiento se configura como un mecanismo que permitiría a las Administraciones Públicas, excepcionando el principio de temporalidad de créditos, hacer frente a gastos correspondientes a ejercicios anteriores o al vigente que no han podido tramitarse de forma ordinaria debido a la presencia de vicios de invalidez (ausencia de crédito, omisión del procedimiento legalmente establecido).

II. El fundamento material de este procedimiento o la fuente que origina la exigencia de la obligación de la Administración de proceder al pago no es otro que **la doctrina relativa a la prohibición del enriquecimiento injusto o enriquecimiento sin causa.**

El propio Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario de 23 de diciembre de 2013 viene a reconocer que la prohibición que veda el enriquecimiento sin causa constituye una fuente de obligaciones frente a la Administración que justifica la imputación al presupuesto vigente de obligaciones contraídas sin crédito presupuestario: «La necesidad de establecer un procedimiento especial para la imputación de las obligaciones contraídas sin crédito presupuestario se motiva por la obligación que tiene la Administración de imputar todos los gastos a presupuesto y abonarlos, en aplicación de la teoría general de las obligaciones del derecho civil (art. 1089) y de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que impide el enriquecimiento injusto».

En este sentido, recientemente ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 23 de marzo de 2015, que «el enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de la otra. Con ello se originan unos efectos sin causa (enriquecimiento y empobrecimiento) al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara».

III. Por otra parte, del artículo 10.9 del Código Civil se infiere que el enriquecimiento sin causa es **fuerza directa de obligaciones** y, como tal fuente *ex novo*, no precisa para su reconocimiento de la previa anulación del acto, sino del reconocimiento de la concurrencia de la misma en el caso concreto. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado en su Dictamen n.º 842/2017 al considerar que acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos, ante la reclamación del pago de facturas que carecen de soporte contractual previo, para proceder a continuación al reconocimiento de las daños irrogados al contratista, carece de sentido



por considerar de difícil encaje conceptual la figura de la revisión de oficio cuando el acto administrativo que pretende declararse nulo (la adjudicación) es inexistente: **"a nada conduce, antes bien, sería una formulación artificiosa declarar la nulidad de una inexistente adjudicación contractual, pues aunque pudiera hacerse tal construcción, subsistiría la obligación de la Administración de satisfacer el precio del suministro"**.

En similar sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, de 22 de febrero de 2018, cuando señala que el fundamento de la obligación de restablecer el equilibrio patrimonial no deriva de un acto administrativo cuya nulidad haya de declararse previamente, sino del consentimiento de la Administración sobre su ejecución y la ausencia de oposición en vía administrativa que dotaba a la relación jurídica convenida -aunque fuese tácitamente- de apariencia de legalidad generando, en consecuencia, confianza legítima en la otra parte contratante, quien, al ejecutar dichas obras sin oposición de la Administración, tenía la esperanza fundada de recibir la correspondiente contraprestación.

B) Sobre los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito tramitados en este Ayuntamiento.

IV. Desde el punto de vista presupuestario, nos encontramos probablemente ante una de las figuras más controvertidas en las entidades locales, de hecho son pocos los aspectos relacionados con el reconocimiento extrajudicial de crédito sobre los que exista unanimidad doctrinal debido, fundamentalmente, a la escasa, confusa y, en ocasiones, contradictoria normativa vigente en la materia.

V. Por este motivo, en ejercicio de la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, y definida en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 octubre de 1985 (CEAL) como *el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*, el Ayuntamiento de Telde ha hecho uso de sus **potestades reglamentaria y de autoorganización** para regular, a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto, la tramitación y documentación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, habida cuenta como se ha dicho, de la exigua regulación legal.

En efecto, según el artículo 9 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril y 165.1 TRLRHL, las **bases de ejecución** contendrán *la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad así como, aquellas otras necesarias para su acertada gestión*, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

VI. En el año 2016 la regulación de dicho procedimiento se contenía en la **Base 37ª**, en cuyo apartado 1.6. se hacía referencia al siguiente contenido documental del expediente:

a) Memoria justificativa suscrita por el técnico responsable del Servicio y conformada por el responsable político correspondiente, sobre los siguientes extremos: Justificación de la necesidad del gasto y causas por las que se ha incumplido el procedimiento jurídico-administrativo correspondiente; Fecha o período



de su realización; Importe de la prestación realizada; Garantías que procedan o dispensa motivada de las mismas.

b) Informe técnico de valoración que acredite que los precios aplicados son correctos y adecuados al mercado.

c) Factura detallada con todos los datos o requisitos legales, o documento acreditativo del derecho del acreedor de la realización de la prestación, debidamente conformados.

d) Informe del jefe del servicio o unidad administrativa, en los supuestos de imputación a los créditos del Presupuesto en vigor, de que no existe impedimento ni limitación alguna a esta aplicación del gasto en relación con las necesidades que deban atenderse durante todo el año con la correspondiente aplicación presupuestaria.

e) Documento contable que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente o, cuando no exista dotación o esta fuera insuficiente en el presupuesto inicial, informe acreditativo del jefe del servicio o de la unidad administrativa correspondiente, sobre la tramitación de la modificación de crédito necesaria.

f) Cuadro resumen por aplicaciones presupuestarias, con indicación para cada una de ellas del concepto o conceptos que motivan el expediente, importe correspondiente a cada uno de ellos, responsable técnico y responsable político.

g) Informe de la Intervención General.

h) En caso de reparos planteados por la Intervención con motivo de la tramitación del gasto propiamente dicho o del expediente para el reconocimiento extrajudicial de créditos, este expediente deberá completarse con informe motivado de la Asesoría Jurídica sobre la procedencia tanto del levantamiento de dichos reparos como del reconocimiento extrajudicial de créditos, previo informe de la oficina gestora en el que se asuma dicho reparo y se proponga el resarcimiento extrajudicial de la obligación.

i) Cualquier otro documento que se estime necesario para la mejor justificación del gasto.

Por lo expuesto se concluye que **los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito tramitados en este Ayuntamiento, se adecuan al procedimiento establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal vigente en cada momento y contienen los documentos que se exigen en las mismas.**

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE





CARMEN ROSA HERNANDEZ JORGE con DNI 52859361W ha registrado el trámite D7FF45_4 Trámite de alegaciones de la Fiscalización sobre acuerdos contrarios a reparos, ejercicio 2016. Canarias a las 09:58:31, el día 05/11/2019.

Su número de registro es el 201999900043795.

D7FF45_4 TRÁMITE DE ALEGACIONES DE LA FISCALIZACIÓN SOBRE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EJERCICIO 2016. CANARIAS

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos:

Carmen Rosa Hernandez Jorge

DNI:

52859361W

Cargo

Expresidente o Expresidenta

Entidad:

Ayuntamiento de Telde

Periodo:

2015-2018

Correo electrónico:

chdezjorge@gmail.com

En caso de que el Presidente/Expresidente de la entidad no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".

Sí

FORMULARIO 2: ALEGACIONES PRESENTADAS

Alegaciones

Anexos de la sección:

Nombre: informe secretario Recs.pdf, Hash: aic7g86uhlb1hHNNy4XC6A==



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE DEL
AYUNTAMIENTO DE LA VILLA DE LA OROTAVA

114
T

RA 144 / 2016



Excmo. Ayuntamiento
de la Villa de La Orotava
Servicios, Obras y Desarrollo Local
msg

DECRETO

Órgano Gestor: Alcaldía-Presidencia.
Área: Servicios, Obras y Desarrollo Local.
Unidad/Servicio: Contratación.

Cód. Proc.:
Ref. Exp.:

Vista la Propuesta del área de Servicios, Obras y Desarrollo Local, de aprobación de las facturas que se relacionan en la parte resolutive del expediente y del correspondiente reconocimiento de obligaciones.

Resultando, que según consta en el expediente hay crédito retenido suficiente y adecuado en las aplicaciones del Estado de Gastos del Presupuesto.

Resultando que han sido informadas favorables por el Jefe de área y fiscalizadas con reparos (artículo 216.2.c del TRLRHL).

Considerando, que es de aplicación a la gestión de gastos y el reconocimiento de obligaciones así como a la competencia de su aprobación los artículos 184 y 185 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), los artículos 62 a 60, del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril y el artículo 21.1.f) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), así como las Bases de Ejecución del Presupuesto.

RESUELVO

PRIMERO.-Desestimar la nota de reparo formulada por la Intervención de Fondos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217.1 del TRLHL. Dicho reparo se desestima teniendo en cuenta que, efectivamente el servicio se ha prestado, y que de no procederse al abono del mismo, supondría un enriquecimiento injusto de la Administración.

SEGUNDO.-Aprobar las siguientes facturas:

ACREEDOR		TELFÓNICA MÓVILES DE ESPAÑA S.A.U. A78923125				
FACTURA	28-86U2-002628	28-C6U2-002726	28-D6U2-002872	28-E6U2-002941	28-G6U2-003252	
CÓDIGO	2016/1892	2016/1893	2016/1898	2016/1894	2016/2031	
FECHA	01/02/16	01/03/16	01/04/16	01/05/16	01/07/16	
CONCEPTO	Consumo telefonía móvil					
PERIODO	18/12/15 17/01/16	18/01/16 17/02/16	18/02/16 17/03/16	18/03/16 17/04/16	18/05/16 17/06/16	
APLICACIÓN	9121.222.00 (RC 178)	822,79	767,21	801,37	768,56	723,62
	9201.222.00 (RC 179)	209,90	208,03	164,13	201,21	327,67
	1321.222.00 (RC 190)	156,98	183,90	107,27	119,33	250,16
	1721.222.00 (RC 168)	22,97	15,22	20,64	27,26	29,87
	2311.222.00 (RC 169)	24,06	25,54	19,86	23,06	20,92
	3371.222.00 (RC 174)	8,35	8,35	8,35	8,35	8,35
	1511.222.00 (RC 167)	111,54	123,62	122,55	135,62	141,23
	IMPORTE	1.356,59	1.331,87	1.244,17	1.283,39	1.501,82

115
A.



Excmo. Ayuntamiento
de la Villa de La Orotava
Servicios, Obras y Desarrollo Local
jmsg

TERCERO.-Reconocer la correspondiente obligación por importe total de **SEIS MIL SETECIENTOS DIECISIETE EUROS CON OCHENTA Y CUATRO (6.717,84) CÉNTIMOS**, con cargo al crédito retenido y/o dispuesto o comprometido referenciado y que se proceda a su pago por Tesorería una vez contabilizado el reconocimiento de la obligación obligación "O ú ADO".

CUARTO.-Dar traslado del expediente al área de Contabilidad de la Intervención General.

Así lo mandó y firma el Sr. Alcalde-Presidente, a veintisiete de julio de dos mil dieciséis, de todo lo cual el secretario General, certifico.



Alcalde-Presidente,

Francisco Linares García



P.S.M.
El Secretario General,

Juan Carlos de Tomás Martí



TRIBUNAL DE CUENTAS

s

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE DEL
AYUNTAMIENTO DE SANTA BRIGIDA



Ayuntamiento de Santa Brígida

Miguel Jesús Jorge Blanco (1 de 1)
Alcalde Presidente
Fecha Firma: 31/10/2019
HASH: 78af046aabd035d6e7e28f2c2b00ae9



Atendiendo a lo dispuesto en su oficio de fecha 17 de Octubre de 2019, mediante el cual se nos concedía de plazo hasta el 31 de octubre de 2019 para poder alegar y aportar los documentos y justificantes que estimase pertinentes sobre la función fiscalizadora realizada por el Tribunal de Cuentas en relación a la *"Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016"*.

Tengo a bien comunicarle que por la Secretaria General, se emite con fecha 30 de Octubre de 2019 el siguiente informe:

"Requerida por Alcaldía a esta Secretaría de mi cargo, información con relación al oficio remitido por el Tribunal de Cuentas, de fecha 17 de Octubre de 2019, en cuya virtud dice que los acuerdos de aprobación de las discrepancias se adoptaron por la Junta de Gobierno Local lo que supone vulneración del artículo 217 TRLRHL que atribuye esta competencia al Presidente y la califica de indelegable.

Es de decir, que si bien desde aproximadamente Octubre de 2017 los reparos resultan resueltos por la Alcaldía en virtud de Resolución, con anterioridad se adoptaba la aprobación del expediente, con o sin disconformidad, por la Junta de Gobierno Local, en virtud de delegación de competencias conferida con carácter general.

No obstante, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a la Junta de Gobierno Local le corresponde la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y está presidida por la Alcaldía, de lo que se comprende, ha sido efectuado el levantamiento de la disconformidad por el Alcalde en el seno de la sesión de la Junta de Gobierno Local.

Es todo cuanto tengo a bien poner en su conocimiento."

En la Villa de Santa Brígida, a la fecha de la firma al margen.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento de Entidades Locales

www.santabrigida.es

C/ Nueva, 13, Santa Brígida. 35300 (Las Palmas). URL sede electrónica: <http://santabrigida.sedelectronica.es>



Cód. Validación: 7DNYZGF3XAHWTM065LSZPW4N | Verificación: <http://santabrigida.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 1



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA ALCALDESA DEL
AYUNTAMIENTO DE LOS SILOS

TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 201900100006770

11/11/2019 11:51:46

CSV: 44143-416F7-51732-2C133

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

to: **Fiscalización sobre acuerdos y resoluciones contrarias a reparos-Ejercicio 2016**

nario:

Tribunal de Cuentas

Visto su escrito de fecha 17 de octubre de 2019, mediante el cual se nos comunica que en el ejercicio de la función fiscalizadora que corresponde legalmente a ese Tribunal de Cuentas, una vez realizada la Fiscalización sobre acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores de las entidades locales y anomalías en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa para el ejercicio 2016, se ha detectado que en la relación de acuerdos contrarios a reparo remitida por este Ayuntamiento para el mencionado ejercicio, existen acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local de levantamiento de reparo, suponiendo esto una vulneración de lo previsto en el artículo 217 del TRLRHL, por atribuir dicha competencia al Presidente de la Entidad Local o al Pleno, calificándola de indelegable.

Considerando que el mencionado artículo transcrito literalmente dice:

El artículo 217 del TRLRHL establece lo siguiente:

«1. Cuando el órgano a que afecte el reparo no esté de acuerdo con este, corresponderá al presidente de la entidad local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Esta facultad no será delegable en ningún caso.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, corresponderá al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos:

- Se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito.
- Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.»

Visto que en la mencionada relación enviada a través de la Plataforma de Rendición de las Entidades Locales de la Audiencia de Cuentas de Canarias aparece el siguiente asiento:

Número de Expediente	Fecha del reparo	Importe	Área del gasto reparado	Órgano gestor del gasto reparado	Fase del gasto reparada	Órgano que resuelve la discrepancia	Modalidad de Gasto
JGL 17/05/2016	17/05/2016	45.60	Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente	Concejalía	Compromiso	Junta de Gobierno	Expedientes de subvenciones y ayudas públicas

Documento firmado electrónicamente

Plaza la Luz, nº 9 – 38470 – Los Silos – 922840004/12/26 – Ext. 210 - Fax: 922840117 – intervencion@lossilos.es





Considerando que el anterior asiento es el único acuerdo del ejercicio 2016, mediante el cual se levantó un reparo de la Intervención municipal por la Junta de Gobierno Local, es por lo que se quiere alegar las siguientes observaciones en favor del mismo:

-Mediante Resolución de Alcaldía 475/2015, de 15 de junio(B.O.P. 92 de 17 de julio de 2015) se delega en la Junta de Gobierno Local, todas las facultades delegables conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley 7/1985, así como lo previsto en el artículo 31 de la Ley 7/2015, de 1 de abril de municipios de Canarias y en concreto :

“El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.”

-El expediente accede a la sesión extraordinaria de 17/05/2016 de la Junta de Gobierno local sin los informes preceptivos, es decir, con omisión de fiscalización previa y con la simple propuesta firmada por el propio Sr. Alcalde y el Área de Deportes (adjunto), al no haberse realizado la delegación de dicha área.

-En el acto la Secretaria-Interventora Accidental advierte de la improcedencia del acuerdo, ya que trata de una aportación/colaboración económica a favor de un deportista del municipio para que pueda participar en una competición a nivel nacional, que no ha seguido los trámites ni requisitos previstos en la Ley General de Subvenciones y demás normativa de aplicación, en base a la cual se formula reparo.

-Tras debatir el asunto, no estando en disconformidad con el reparo formulado en base a lo cual se asume el mismo por todos los miembros de la Junta, siendo el Presidente de la misma el propio Alcalde, órgano competente para su resolución en caso de discrepancias, se decide en el mismo acto por unanimidad de los miembros presentes asumir el reparo formulado y aprobar la aportación en cuestión.

En base a todo lo anteriormente descrito, se solicita la no consideración del levantamiento de este reparo por la Junta, como una vulneración del artículo 217 de la TRLRHL, en tanto los miembros de la Junta de Gobierno no están en desacuerdo con el reparo formulado a la vista de la normativa vigente, máxime cuando el órgano competente para su resolución, en caso de disconformidad, es también el presidente de la Junta de Gobierno y formula junto con el resto de miembros su voto a favor en el acto.





TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXALCALDESA
DEL AYUNTAMIENTO DE TELDE

REFERENTE AL ESCRITO ENVIADO POR EL TC RESPECTO A LOS AÑOS EN QUE FUI TITULAR DE LA PRESIDENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE TELDE, ANTERIORES A 2016, FORMULO LAS SIGUIENTES

ALEGACIONES.

PRIMERA.- La resolución provisional del TC se me ha notificado por parte del Ayuntamiento de Telde fuera de plazo.

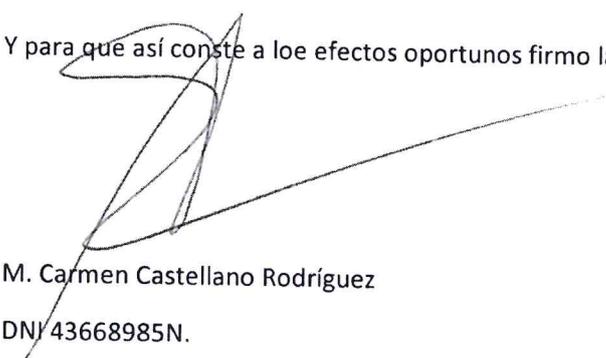
SEGUNDA.- Durante mi mandato 2011-2015 no se efectuaron pagos con reparos de intervención, y hasta el 1 de Julio de 2018 no era necesaria la fiscalización previa.

TERCERA.- Las competencias en materia de Economía y Hacienda estaban delegadas en un Coordinador General por acuerdo de la Junta de Gobierno.

CUARTA.- He solicitado al Ayuntamiento informe de la liquidación del 2016 ay ayuntamiento de Telde (adjunto escrito en ANEXO I) con fecha 8 de Noviembre y todavía no lo han entregado.

QUINTA.- La última liquidación de mi mandato fue del año 2014.

Y para que así conste a loe efectos oportunos firmo la presente.



M. Carmen Castellano Rodríguez

DNI 43668985N.

Ex presidenta del Ayuntamiento de Telde.

En las Palmas de Gran Canaria a 14 de Noviembre de 2019.



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXPRESIDENTE
DEL CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA

Trámite de Audiencia

**A/A DEPARTAMENTO DE ENTIDADES
LOCALES
TRIBUNAL DE CUENTAS**

MARCIAL MORALES MARTÍN, provisto con DNI 42.881.310H en su propio nombre y derecho, en el procedimiento relativo al **"ANTEPROYECTO DE 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 CANARIAS Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016"**

EXPONE

I.- Que se ha notificado a quien suscribe, resolución dictada en el procedimiento de referencia en el que se señala que se pone de manifiesto el expediente correspondiente al **"ANTEPROYECTO DE 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 CANARIAS Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016"** (en adelante el **anteproyecto**) y se confiere plazo para formular alegaciones **"hasta el 31 de octubre de 2019"**, todo ello en relación con lo que se identifica en la notificación como el código **EL25**, que es el código que en el anteproyecto se refiere al Cabildo Insular de Fuerteventura (en adelante el **Cabildo**).

II.- Que se estimó la solicitud de ampliación de plazo realizada por quien suscribe y es por ello que dentro del nuevo plazo conferido se procede a formular las siguientes

ALEGACIONES

I.- DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS OBJETO DE ANÁLISIS

En primer lugar se ha de señalar y determinar cuáles son los hechos que han sido objeto de análisis por el Tribunal de Cuentas en relación con la existencia de posibles responsabilidades por parte del **Cabildo**, en la medida en que se señala en la página 9 del anteproyecto que se han analizado ***“los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes adoptados con omisión de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir al Tribunal de Cuentas los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la demás información que han de presentar conforme al artículo 218.3 del TRLRHL y a la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.”***

En este sentido en las páginas 40 a 44 del **anteproyecto** se analiza los expedientes relativos al Cabildo insular y se señalan dos acuerdos que pudieran ser determinantes de responsabilidades y que se identifican en los siguientes términos:

A) Contrato denominado en el anteproyecto como de *“servicio de publicidad y marketing”*

Se trata de un contrato en virtud del cual se adquiriría *“la disponibilidad, por un periodo mínimo de 60 días al año, de un espacio en la página web de una operadora de vuelos de bajo coste con sede social en Irlanda. El espacio en la página web sería gestionado por la empresa contratista y el importe del contrato ascendía a 1.199.999,60 euros, IGIC incluido.”*

Se señala respecto al mismo en el **anteproyecto** que dicho contrato se ha tramitado de forma incorrecta puesto que se tramitó la adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad en virtud de la disposición adicional primera del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (en adelante TRLCSP) y sin embargo, el informe de intervención señalaba que dicho procedimiento no era el adecuado puesto que se debió tramitarse como un contrato de servicios a través de procedimiento sujeto a regulación armonizada.

Las circunstancias y alegaciones relativas a este contrato serán analizadas en la alegación II del presente documento.

B) Servicios de maquinaria y transporte, y suministros de agua potable, combustibles.

Se analizan en este apartado 119 facturas generadas en el ejercicio 2016 correspondientes a la prestación de diversos servicios y suministros que se detallan en el cuadro 20 de la página 43 del **anteproyecto**, y que se tramitaron a través de sucesivos contratos menores formalizados por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura (en adelante el CAAF)

Las circunstancias y alegaciones relativas a estos contratos serán analizadas en la alegación III del presente documento.

Así pues, a efectos sistemáticos se procederá a analizar cada uno de los apartados señalados por separado:

II.- CONTRATO DE PATROCINIO CON LA ENTIDAD AIRPORT MARKETING SERVICES

En el **anteproyecto** se señala que el contrato es un contrato de servicios que no debió haberse adjudicado a través de un procedimiento negociado sin publicidad puesto que no se cumplen los requisitos exigibles para la aplicación de dicho procedimiento por no resultar aplicable la disposición adicional primera del TRLCSP.

Esta conclusión no se ajusta a derecho en base a diversas circunstancias que cabe reconducir a los siguientes aspectos:

- a) Aplicabilidad de la disposición adicional primera del TRLCSP (contrato celebrado en el extranjero)
- b) Naturaleza jurídica del contrato suscrito (contrato atípico de patrocinio y no de servicios)
- c) Correcto uso del procedimiento negociado sin publicidad en el caso que nos ocupa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 170.d) del TRLCSP

II.A) Aplicabilidad de la disposición adicional primera del TRLCSP (contrato celebrado en el extranjero)

Establece la disposición adicional primera del TRLCSP bajo el título de "**Contratación en el extranjero**" que será aplicable dicha disposición para los "**contratos que se**

formalicen y ejecuten en el extranjero” añadiéndose en el apartado 1.d) que “Sin perjuicio de lo establecido para los contratos menores, los contratos podrán adjudicarse por procedimiento negociado, debiendo conseguirse, siempre que sea posible, al menos tres ofertas de empresas capaces de cumplir los mismos.”

Igualmente el apartado 5 de dicha disposición otorga carácter preminente al procedimiento negociado sin publicidad cuando señala que ***“Los contratos formalizados en el extranjero que deban ejecutarse total o parcialmente en España y que estén vinculados directamente a la realización de programas o proyectos de cooperación en materia cultural o de investigación o de cooperación al desarrollo, podrán adjudicarse por procedimiento negociado sin publicidad y con sujeción a las condiciones libremente pactadas por la Administración con el contratista extranjero, cuando la intervención de éste sea absolutamente indispensable para la ejecución del proyecto o programa, por requerirlo así las condiciones de participación en los programas o proyectos de cooperación, y así se acredite en el expediente”***

A partir de las premisas anteriores se puede observar que en el **anteproyecto**, en línea con el reparo de intervención, se señala que éste no es contrato que se formula y ejecuta en el extranjero puesto que ***“por un lado, que el orden jurisdiccional al que, según constaba en el expediente, acudirían las partes en caso de conflicto, era el español; y por otro, porque los servicios implicados estaban sujetos al Impuesto General Indirecto Canario en aplicación del art. 17.1 de la Ley 20/1991 de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias”***

Respecto a tales consideraciones debe señalarse lo siguiente:

- 1) En cuanto al orden jurisdiccional competente por la **sumisión a los tribunales españoles** se debe señalar que es una posibilidad que en nada empece la clasificación del contrato como extranjero puesto que el propio apartado 3 de la disposición adicional primera insta a las administraciones actuantes a establecer dicha sumisión, al señalar que ***“En los contratos con empresas extranjeras se procurará, cuando las circunstancias lo aconsejen, la incorporación***

de cláusulas tendentes a resolver las discrepancias que puedan surgir mediante fórmulas sencillas de arbitraje. Igualmente se procurará incluir cláusulas de sumisión a los Tribunales españoles. En estos contratos se podrá transigir previa autorización del Consejo de Ministros o del órgano competente de las Comunidades Autónomas y entidades locales”

Estas consideraciones se incluye en los informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del **Cabildo** de fecha 1 y 27 de julio de 2016 que han de obrar en el expediente.

2) Sometimiento a IGIC

Otra de las razones que se aducen por la interventora municipal para señalar que el contrato no puede entenderse ejecutado en el extranjero es la necesidad de sometimiento de la prestación a IGIC (impuesto general indirecto canario equivalente al IVA)

Frente a dicho argumento se señala en los informes anteriormente expuesto que ***“en cuanto a la aplicación de las consultas vinculantes realizadas a la Viceconsejería de Hacienda y Planificación del Gobierno de Canarias, ha de recordarse que las mismas se realizaron por parte del Patronato de Turismo y referidas a la tributación en el JGIC de los servicios de publicidad prestados por empresas no establecidas en Canarias, indicar que si bien el art .J7 de la Ley 20/ 199 1, regula el lugar de la prestación de servicios, fijándolo en dicho supuesto en Canarias, ello se hace a efectos estrictamente fiscales, estableciendo una “ficción jurídica” a los efectos de tributación fiscal, para la aplicación o no de un determinado impuesto, el IGIC, independientemente del lugar real de formalización o ejecución de un contrato. De considerar asimilable el lugar de realización de un servicio o entrega de bienes desde el punto de vista fiscal, a los efectos de IGIC o IVA, y a efectos de la legislación de contratos, nunca podríamos entender aplicable la Disposición Adicional del TRLCSP, puesto que nunca podrían entenderse formalizados y ejecutados los contratos administrativos, al menos los de suministros y servicios, en el extranjero, lo cual resulta absurdo”***

La aplicación o no del régimen del IGIC, no puede resultar determinante para el establecimiento de la verdadera naturaleza del contrato en atención al lugar en el que el mismo se ha de desarrollar y ejecutar, tal como se expone a continuación.

3) Efectiva formalización y ejecución del contrato en el extranjero

Más allá de la concurrencia de una posible ficción jurídica a efectos meramente tributarios, lo determinante es el lugar de formalización del contrato y de su ejecución, al menos del núcleo central de sus prestaciones, puesto que no puede olvidarse que la disposición adicional también contempla en su apartado 5 los contratos ***“formalizados en el extranjero que deban ejecutarse total o parcialmente en España”***

En este caso no puede existir duda alguna sobre la efectiva ubicación en el extranjero de la ejecución del contrato todo ello en los términos ya señalados por la corporación en sus alegaciones a cuyo contenido me remito, en cuanto al lugar de formalización del contrato e igualmente en cuanto a que consta en el expediente, y así se refleja en el informe de fecha 1 de julio de 2006 que ***“la Campaña Publicitaria se desarrolla en el extranjero y está dirigida a la captación de turistas y empresarios extranjeros; además obra en el expediente una Nota Informativa del Registro Mercantil, emitido por la Companies Registration Office (CRO), (Oficina de Registro de Empresas en Irlanda), sita en Parnell House, 14 Parnell Square, Dublin 1, en la que se indica que la sede social de la empresa Airport Marketing Services limited se encuentra en 1 Grants Row, Lower Mount Street, Dublin”***

En este sentido no cabe desconocer que el artículo 2 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico define como ***“Prestadores de servicios establecidos en España”*** en los siguientes términos ***“Se entenderá que un prestador de servicios está establecido en España cuando su residencia o domicilio social se encuentren en territorio español, siempre que éstos coincidan con el lugar en que esté efectivamente centralizada la gestión”***

administrativa y la dirección de sus negocios. En otro caso, se atenderá al lugar en que se realice dicha gestión o dirección.”

En este caso se ha acreditado que la entidad con la que se contrata tiene su domicilio social en Irlanda, y desde allí opera, gestiona y dirige su negocio (gestión de la página web).

A mayor abundamiento cabe señalar que la página web en la que finalmente se alojó la publicidad se denomina www.Ryanair.com y tal como se puede comprobar a través del siguiente enlace <https://www.whois.com/whois/ryanair.com> se trata de una página web que pertenece desde 1996 a una entidad con domicilio en Dublín, Irlanda.

Véase como este dato es tenido en cuenta además en el informe jurídico de 27 de julio de 2016 cuando se señala que ***“A tenor del clausulado del contrato objeto de análisis, se trataría de suscribir un acuerdo con una empresa AIRPORT MARKETING SER VICES LTMITES, con domicilio social en Irlanda, para prestar un servicio de marketing y publicidad de Fuerteventura dirigido a turistas y viajeros de negocios, a través de un medio, una página web, www.ryanair.com cuyo dominio se localiza en Reino Unido.”***

Es más, con el fin de acreditar el lugar en el que es alojada la referida página web habrá de acudir al siguiente portal especializado en la localización geográfica de dominios (www.iplocation.net) y realizar la consulta sobre la ubicación del dominio Ryanair.com, de tal forma que se obtendrá el siguiente resultado:

You've entered a domain name. We've found an IP address from the domain name you've entered. Your translated IP address is 216.146.46.11

Geolocation data from IP2Location (Product: DB6, updated on 2019-10-1)

Domain Name	Country	Region	City
ryanair.com	United States 	California	Belmont
ISP	Organization	Latitude	Longitude
Dynamic Network Services Inc.	Not Available	37.5324	-122.2488

Geolocation data from ipinfo.io (Product: API, real-time)

Domain Name	Country	Region	City
ryanair.com	United States 	New Hampshire	Manchester
ISP	Organization	Latitude	Longitude
Oracle Corporation	Dynamic Network Services, Inc. (dyn.com)	42.9956	-71.4548

Geolocation data from DB-IP (Product: Full, 2019-10-2)

Domain Name	Country	Region	City
ryanair.com	United States 	Virginia	Ashburn
ISP	Organization	Latitude	Longitude
Oracle Corporation	Dynamic Network Services, Inc	39.0438	-77.4874

Como se puede comprobar el dominio Ryanair.com se encuentra ubicado actualmente en Estados Unidos, concretamente en California, Virginia y New Hampshire

En este sentido, en relación con daños provocados por páginas web, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la hora de determinar el lugar en el que el mismo se ha provocado señala (véase sentencia de 22 de enero de 2015) señala en relación con una página web de la que es titular una empresa alemana **EnergieAgentur** y que se alojada igualmente en servidores de Alemania, concluye que **"los actos u omisiones que pueden constituir tal vulneración sólo pueden localizarse en el lugar en que se encuentra la sede de EnergieAgentur, puesto que ése fue el lugar en el que EnergieAgentur tomó y ejecutó la decisión de poner en línea las fotografías en un determinado sitio de Internet"**

En definitiva, no puede existir duda alguna de que el contrato se ejecuta en Dublín en la medida en que se suscribe con una entidad radicada en Dublín, sin domicilio o establecimiento permanente en España y en relación con la incorporación de publicidad en una página web igualmente radicada en Dublín, que es el lugar desde el que la empresa contratada toma las decisiones y ejecuta "la orden" de incorporar publicidad en la referida web.

II.b) Naturaleza jurídica del contrato suscrito (contrato atípico de patrocinio y no de servicios)

Tal y como se ha venido exponiendo el **anteproyecto** señala que estamos ante un "contrato servicio de publicidad y marketing", contrato que *"fue adjudicado por un valor estimado de 1.121.495,06 euros (IGIC excluido), por lo que se trata de un contrato de servicios sujeto a regularización armonizada"* por lo que no debió haberse adjudicado a través de un procedimiento negociado sin publicidad.

No se comparten las consideraciones efectuadas en el **anteproyecto** en relación con el reparo formulado por la intervención.

En este sentido, ha de tenerse en consideración el Informe de los Servicios Jurídicos a requerimiento de la Presidencia de fecha 27 de julio de 2016. Y es que, del propio informe cabe extraer las características del expediente de contratación, en este sentido:

1. Se trata de un contrato en el que se aloja la publicidad de la Isla de Fuerteventura en la página Web de Ryanair, con la intención de promocionar las atracciones turísticas y de negocio de la Isla.
2. El expediente, viene a ser una ampliación del contrato suscrito en 2009 con la citada entidad, y contiene los servicios de patrocinio. En tal sentido, tal y como se expondrá, es de suma importancia la alusión al contrato de patrocinio que invoca el propio informe.

En cualquier caso, debemos de dar por reproducidas las consideraciones que formula el informe del servicio jurídico al que nos remitimos, entre las que se establece:

El régimen aplicable a la licitación según consta en los diferentes informes que obran en el expediente, es el previsto en la Disposición Adicional Primera del RDL 3/2011 para los contratos formalizados y ejecutados en el extranjero. Tal precepto viene a ser una reproducción del antiguo art.117 del TRLCAP, trasladado ahora a las disposiciones adicionales para una mejor sistemática por su carácter transversal.

Como señala el Dictamen de la Junta de la Junta Consultiva de contratación administrativa del Ministerio de Hacienda núm. 26/1996, de 30 de mayo, *"Consciente el legislador de las dificultades de determinar el régimen jurídico de los contratos que se celebren y ejecuten en el extranjero, derivadas de la necesidad de conciliar los preceptos de las distintas legislaciones aplicables a estos contratos (la legislación española y la del país en el que el contrato se celebre y ejecute) se ha limitado, en el artículo 117 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a establecer una serie de reglas dotadas de cierta flexibilidad y a declarar, en su apartado 1, que la aplicación de estas reglas se entiende "sin perjuicio de tener en cuenta los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que, en su aplicación puedan presentarse". Con esta indicación previa y general se quiere resaltar que el carácter flexible de gran parte de las reglas del artículo 117 de la Ley y la circunstancia de que dicho artículo remite, no a preceptos concretos, sino a los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que puedan presentarse, permite una interpretación alejada de rigideces, en todos los supuestos en que no aparezca una regla que taxativamente resuelva la cuestión suscitada, como sucede, precisamente por suscitar dudas interpretativas, con las que se someten a la consideración de la Junta."*

Estas razones avalan, entre otras peculiaridades, la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, conforme a lo dispuesto en los arts. 170.d) y 174.a) TRI.CSP, sin concurrencia en la oferta, por las razones esgrimidas anteriormente; la sustitución de los pliegos de contratación por el propio clausulado del contrato, conforme a lo dispuesto en la DA 1ª.1.c); la no existencia de mesa de contratación o la no exigencia de garantía conforme a lo dispuesto en el art.95.1 TRI.CSP, pero igualmente el sometimiento a los Tribunales españoles en caso de controversia conforme al apdo.3 de la citada DA

Asimismo, ha de resaltarse nuevamente, que tal y como se ha expuesto anteriormente, nos encontramos ante un **contrato de patrocinio**.

No obstante lo dispuesto por el Informe de los Servicios Jurídicos, concurren otras razones que nos llevan a considerar que fue acorde a derecho la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 170.d) de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, y ello por las razones que permitirán desmontar los presupuestos de los que parte el **anteproyecto** de fiscalización, en la medida en que:

1. No se trata de un contrato de publicidad.
2. No se trata de un contrato de servicios.
3. No está sujeto a regulación armonizada
4. Resulta de aplicación el procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170.d) de la Ley de Contratos de 2011.

1. No se trata de un contrato de publicidad

En este sentido, ha sido constante la doctrina que ha permitido diferenciar entre el contrato de difusión publicitaria y el contrato de patrocinio

El contrato de patrocinio se encuentra definido en el artículo 22 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, así dispone el tenor literal del citado artículo que:

"El contrato de patrocinio publicitario es aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador.

El contrato de patrocinio publicitario se regirá por las normas del contrato de difusión publicitaria en cuanto le sean aplicables."

Sobre la calificación del contrato de patrocinio se ha manifestado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, coincidiendo en su carácter atípico y su naturaleza privada. Así en su Resolución núm. 193/2018, de 23 de febrero de 2018 se establece lo siguiente:

"estamos ante un contrato de patrocinio, esto es, un contrato publicitario regulado y definido en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad junto con el contrato de publicidad, el de difusión publicitaria y el de creación publicitaria. Ahora bien, el hecho de que se trate de un contrato publicitario, no significa que se trate de un contrato servicios publicitarios, que, como cualquier otro, sería un contrato típico de servicios regulado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del

Sector Público (TRLCSP), que si es celebrado por un poder adjudicador y su valor estimado supera el umbral determinado por dicha Ley, estaría comprendido en la categoría 13 del Anexo II del TRLCSP, estaría sujeto a regulación armonizada y sería susceptible de recurso especial. El contrato de patrocinio publicitario no es un contrato típico de servicios, ya que su objeto no es una prestación de servicios de publicidad a favor del órgano de contratación propia del contrato de publicidad en los términos que concreta el artículo 13 de la LGP (...), pues, en nuestro caso, las partes solo colaboran entre sí y ninguna de ellas es una agencia de publicidad; tampoco es su objeto la difusión o distribución publicitaria que concreta el artículo 17 de dicha LGP para el contrato de difusión publicitaria (...), pues en nuestro caso, no existen esas prestaciones y el patrocinado no es un medio publicitario que comercialice unidades de tiempo o espacio, y, en fin, tampoco su objeto es una creatividad publicitaria definida en el artículo 20 de dicha LGP (...)

Por tanto, el contrato que nos ocupa, claramente se corresponde con un contrato de patrocinio tal y como asimismo se pone de manifiesto en el propio expediente y en el Informe de Servicio Jurídico.

2. No se trata de un contrato de servicios.

Tal y como venimos reiterando, estamos ante un contrato de patrocinio que tiene naturaleza privada.

En tal sentido, cabe traer nuevamente a colación la Resolución núm. 193/2018, de 23 de febrero de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales según el que:

"El contrato objeto de licitación es un contrato de patrocinio publicitario por el que una de las partes, el patrocinador, colabora en la actividad de la otra con una ayuda económica a cambio de que el

patrocinado se comprometa a colaborar en la publicidad del patrocinador. El patrocinio es, por una parte, un contrato pero no de servicios, y por otra, no es una subvención, en cuanto que la entidad patrocinadora otorga la ayuda al patrocinado a cambio de la colaboración de éste para satisfacer el interés particular propio de la entidad del sector público patrocinadora, y no solo para promover actividades particulares que favorezcan o satisfagan el interés general también perseguido por aquella entidad patrocinadora."

En el mismo sentido el Informe 13/2012, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón pone de relieve el carácter privado del contrato de patrocinio estableciendo que;

"El contrato de patrocinio, aún en el caso de ser celebrado por una Administración Pública, tiene la consideración de contrato privado, pues el patrocinado, como se ha expuesto anteriormente no es una empresa dedicada a los servicios publicitarios, lo que excluye la posibilidad de considerarlo como contrato administrativo de servicios, y tampoco puede ser considerado como un contrato administrativo especial, ya que no resulta vinculado al giro o tráfico Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón específico de la Administración, ni satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella. Como contrato privado se rige, de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP), «en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado. No obstante, serán de aplicación a

estos contratos las normas contenidas en el Título V del Libro I, sobre modificación de los contratos”

3. No está sujeto a regulación armonizada

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior el contrato de patrocinio publicitario no es un contrato típico de servicios, por lo que no resulta de aplicación la regulación de los contratos sujetos a regulación armonizada contenida en los artículos 13 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011.

En este sentido, cabe traer a colación el Informe 7/2018 de 27 de julio de 2018 de la Junta Superior de Contratación de Administrativa de la Comunidad de Valencia, en el cual, tras transcribir la ya citada resolución de 23 de febrero de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales concluye con que **“Hechas estas diferencias el Tribunal considera que el contrato objeto de este recurso es un contrato de naturaleza privada, no de servicios, no sujeto a regulación armonizada.”**

4. Aplicación del procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170.d) de la Ley de Contratos de 2011.

Este último apartado nos lleva a concluir con la correcta aplicación del procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170. d) de la Ley Contratos de 2011 en relación con el contrato de patrocinio. Este aspecto ha sido analizado en diversas sentencias y pronunciamientos de Juntas Consultivas.

En este sentido, ha de traerse nuevamente a colación el Informe 7/2018 de 27 de julio de 2018 de la Junta Superior de Contratación de Administrativa de la Comunidad de Valencia en el que se establece que:

“Como ya indicó esta Junta Consultiva en su Informe 28/2008, de 10 de diciembre, resulta aplicable para la adjudicación de los contratos de patrocinio el procedimiento negociado sin publicidad en virtud del

artículo 170. d) TRLCSP, que ampara aquellos supuestos en que por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado, y ello porque:

«cualquier intento de forzar la concurrencia en una cuestión de esta naturaleza, siempre y a cualquier precio, solo podría acabar mezclando entidades con actividades muy diferentes, de difícil o imposible homogeneización, tanto en cuanto al presupuesto de la actividad, como en lo que a la difusión publicitaria pretendida se refiere. Normalmente se tratará de un contrato por razón de la persona o "intuitu personae", en el que la concurrencia resultaría, si no en todos los casos, al menos, en muchos de ellos, incompatible con la naturaleza y objeto del contrato».»

Todo ello conlleva a la legalidad del modo de proceder en la actuación administrativa y tal y como se expondrá a continuación a la correcta aplicación del procedimiento negociado sin publicidad establecido en el artículo 170. d) de la Ley Contratos de 2011

III.c) Correcto uso del procedimiento negociado sin publicidad en el caso que nos ocupa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 170.d) del TRLCSP

Como conclusión a todo lo expuesto ha de señalarse que la aplicación del procedimiento negociado en este caso es a todas luces ajustada a derecho en base a los motivos ya expuestos y que se pasan a resumir:

- a) Porque se trata de un contrato al que le resulta de aplicación la disposición adicional primera del TRLCSP y en virtud de la misma puede acudir al procedimiento negociado sin publicidad.
- b) Porque el contrato no encaja en la definición de un contrato típico de servicios sino de un contrato atípico de patrocinio publicitario que por tanto no está sometido a regulación armonizada y sí puede adjudicarse mediante procedimiento negociado.

- c) Porque a la vista de las especiales circunstancias que concurren en el presente caso sí que resulta aplicable el artículo 170.d) del TRLCSP que establece que podrán adjudicarse por procedimiento negociado los contratos que ***"por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado"***

II.- SERVICIOS DE MAQUINARIA Y TRANSPORTE, Y SUMINISTROS DE AGUA POTABLE, COMBUSTIBLES CONTRATADOS POR EL CAAF

Dentro del apartado II.2.3. del **Anteproyecto**, en el subapartado "acuerdos con reparo" se analizan varios contratos de servicios y suministros llevados a cabo por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura (en adelante CAAF) bajo la denominación de "Servicios de maquinaria y transporte, y suministros de agua potable, combustibles y energía eléctrica en baja tensión".

En síntesis, basándose únicamente en el informe del interventor del CAAF de 14 de diciembre de 2016, sin tener en cuenta las circunstancias especiales de cada uno de los contratos a los que se refiere el citado informe toda vez que se trata de prestaciones bien diferenciadas e individualizadas como veremos a continuación y sin analizar el contenido de los informes justificativos de los distintos técnicos con relación a los reparos interpuestos por el interventor, en el **Anteproyecto** se exponen los siguientes argumentos para considerar que se incumple con la normativa de contratación:

- 1.- En cuanto al objeto de los contratos señala el **Anteproyecto** que ***"En el informe de Intervención se puso de manifiesto que los contratos tenían el mismo objeto, estaban motivados por la misma causa y, en la mayoría de los casos, habían sido celebrados con el mismo tercero. Respecto de uno de los suministros, se indicaba, además, que el mismo correspondía a un contrato administrativo cuyo vencimiento había tenido lugar el 21 de marzo de 2016, sin que hubiese existido ulterior acuerdo de prórroga conforme a lo previsto en el pliego de contratación que lo regía."***

2.- Por otro lado, señala con respecto a la contratación que ***"En los cuatro servicios se había acudido a la contratación menor a pesar de tratarse de prestaciones continuadas en el tiempo y superar los límites temporales y cuantitativos previstos en los artículos 23 y 138 del TRLCSP. La aplicación asimismo de los artículos 86 y 88 del mismo texto legal impiden fraccionar los contratos así como disminuir el cálculo del valor del mismo para eludir la licitación."***

3.- Finalmente señala que ***"Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros en el Consorcio, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades, acudiéndose a la contratación menor sin que esta fuera procedente, y ello a pesar de que el interventor, en su informe de 2 de febrero de 2016, ya había puesto de manifiesto esta circunstancia. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública, ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos"***.

A partir de lo anterior, debemos mostrar nuestra disconformidad con el contenido tanto del informe del interventor del CAAF como con lo expuesto en el **Anteproyecto**, a la vista de las circunstancias y características de cada una de las contrataciones que analizamos a continuación:

1. Servicio de maquinaria (retroexcavadoras)

En primer lugar, cabe destacar que el servicio de las máquinas retroexcavadoras es un servicio necesario e indispensable para la subsanación de averías en la red de suministro de agua potable del CAAF y que como tal requiere que el prestatario esté disponible 365 días al año/24 horas. A lo anterior cabe unir la imprevisibilidad de las averías (porque no se puede prever cuando sucederán) así como la necesidad de contar con varios maquinistas dispuestos a prestar el servicio en las citadas condiciones.

Sin embargo, desconociendo lo anterior, se señala que se han sobrepasado los límites del contrato menor y que no se cumplen con los principios de publicidad y

conurrencia. No obstante, en el caso de la contratación de la maquinaria se cumplían los requisitos para la contratación por contrato menor y además se cumplía con el principio de concurrencia teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Se trata de prestaciones diferenciadas teniendo en cuenta que se trata de averías distintas y en lugares distintos. Así como puede comprobarse el importe de las facturas de cada uno de los maquinistas no supera los límites del contrato menor (los importes oscilan entre los 500 y los 6.000 €). Pero es más, cada una de esas facturas se desglosa a su vez en varias averías distintas que no superan los 200 euros por avería.

A modo ejemplificativo, dado el volumen de la documentación existente debido a que se documenta cada incidencia, se adjunta como **Documento nº 1** albaranes y partes de trabajo correspondientes únicamente al mes de julio del año 2016 y tomando como ejemplo a uno de los transportistas, concretamente "Transportes y excavaciones Manuel Méndez Alonso" emite una factura con fecha 31 de Julio de 2016, por importe de 1616,84 € se refiere a 21 incidencias en distintas calles y de distinta duración, por lo tanto no hay dudas de que son prestaciones distintas en lugares distintos.

2. En cuanto a la fijación del precio, se pactó desde un comienzo con la cooperativa y muy por debajo por el precio de mercado teniendo en cuenta que muchos contratistas no querían trabajar con el CAAF debido a que no les salía rentable.

Debe igualmente señalarse que con anterioridad al año 2016, nunca se puso ningún reparo por el interventor ni tampoco ninguna advertencia por parte del personal jurídico del CAAF y ello porque siempre se entendió que se cumplían con los requisitos establecidos en la Legislación aplicable teniendo en cuenta que:

- a. Se trataba de prestaciones distintas que por separado no superaban los 18.000 euros.
- b. Se trata de prestaciones imprevisibles.
- c. Cualquier maquinista podía prestar el servicio con el único requisito de apuntarse en la lista de la Cooperativa de Transportes.

A lo anterior cabe unir los escasos medios con los que contaba el CAAF teniendo en cuenta que hasta el año 2016 no disponía de un servicio de contratación contando únicamente con una secretaria. Y es por ello que a partir del año 2016, con la incorporación de un TAC, y una vez que el interventor pone de manifiesto (por primera vez) la necesidad de licitar este contrato, que se inicia el procedimiento de licitación.

Finalmente, en el caso concreto analizado, el Presidente del CAAF levanta el reparo con base en los informes emitidos por los distintos técnicos según las zonas, teniendo en cuenta que pese a encontrarse en ese momento de licitación se trataba de un servicio necesario que no podía suspenderse hasta que se adjudicara el mismo. Así de los informes emitidos por los técnicos cabe destacar el contenido del informe de 15 de diciembre de 2016 que señala que:

"En la actualidad, este servicio se está prestando a nivel insular, siendo necesario el mismo debido al soterramiento de la infraestructura del sistema de distribución y de esta manera poder realizar el adecuado mantenimiento así como la asistencia en la reparación de averías en las redes de distribución.

Las circunstancias imprevistas y, en un elevado número de ocasiones de carácter urgente, han motivado la contratación con carácter puntual de los servicios objeto de este informe, sin perjuicio de la iniciación, con carácter paralelo, de los trámites necesarios para articular un procedimiento que garantice los principios de igualdad, publicidad y concurrencia competitiva.

En este sentido, se inició el expediente de contratación de este servicio mediante providencia del Consejero de fecha 18 de abril de 2016 y, en la actualidad, se encuentra en fase de adjudicación y formalización del contrato administrativo..."

Es decir, que el momento en el que se pone el reparo por el interventor el procedimiento de licitación ya se había iniciado si bien era necesario, hasta que el mismo se adjudicara, continuar con el sistema anterior que como se ha expuesto igualmente cumplía con los requisitos del contrato menor por tratarse de prestaciones distintas que no se podían prever y además se aseguraba la concurrencia toda vez que cualquier maquinista podía acceder a prestar el servicio.

2.- Suministro de agua potable al depósito de Tequital

Con respecto al suministro de agua potable de Don Fermín de armas al depósito de Tequital, cabe señalar en primer lugar que la situación con el abastecimiento de agua al depósito de Tequital era una situación de necesidad y que no había otro proveedor que pudiera prestar dicho servicio con la frecuencia y constancia que requería dicho servicio teniendo en cuenta que dicho depósito abastece a una zona considerable del Sur de la Isla.

Y es que Don Fermín de Armas era el único que podía proveer agua al depósito de Tequital por ser el único que tenía conexión directa con dicho depósito encontrándose el otro posible suministrador a más de 10 km de distancia. Es más, a adecuación a derecho y la justificación de la contratación llevada a cabo ha sido confirmada por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Puerto del Rosario, que en las Diligencias previas 1011/2018 seguidas entre otros contra el Presidente del CAAF don Marcial Morales, acuerda por Auto de Fecha 25 de Octubre de 2019 (que se adjunta como **documento 2**), el archivo y sobreseimiento provisional en cuanto al a contratación de Don Fermín de Armas por entender que era el único que podía prestar el servicio y además que se trataba de una situación de necesidad:

<<En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, procede acordar el sobreseimiento provisional de las actuaciones en relación con la contratación de Fermín Pérez Armas para el suministro de agua al depósito de Tequital, toda vez que de las diligencias practicadas hasta este momento no resulta indiciariamente acreditada la comisión de un delito de prevaricación por parte de los investigados en relación con dicha contratación. Así, aunque de lo actuado se desprende que la contratación del señor Fermín se realizaba de forma verbal (solo se ha aportado un decreto de adjudicación a su favor del año 1996 por un período de seis meses), y sin sujeción a procedimiento administrativo alguno, de las declaraciones testificales practicadas y de la documentación obrante, se colige que no existía otra solución técnica viable para suministrar agua a dicho depósito, en tanto se realizaban y culminaban las obras necesarias para la construcción de la canalización de agua del CAAF a dicho depósito. De forma concreta, todos los testigos (incluido el señor Fermín Pérez Armas) coincidieron al reconocer que en la zona no existía otra persona con medios aptos para poder suministrar agua al depósito de Tequital. De este modo, tratándose de la necesidad de cubrir un servicio esencial, y no existiendo otra solución viable en tanto se realizaban las obras de construcción, no puede considerarse acreditada en dicha forma de contratación la existencia de indicios suficientes de la comisión de un delito de prevaricación, razón por la que procede acordar el sobreseimiento provisional de las actuaciones respecto de estos hechos.>>

Sin embargo, además de las circunstancias expuestas, cabe destacar que en el momento en el que se emite el informe de reparo por parte del interventor en el que se basa el **Anteproyecto**, ya está finalizada la obra de conexión del depósito de Tequital con la red del CAAF, que fue la solución adoptada por el CAAF para evitar la compra de agua a Don Fermín de Armas y suministrar agua directamente al depósito de Tequital si bien, debido a problemas con la puesta en funcionamiento fue necesario seguir solicitando el suministro de agua a Don Fermín de Armas. A tal respecto cabe destacar el contenido del informe de Don Rafael Melian de fecha 26 de diciembre de 2018 que si bien debe constar en el expediente se adjunta como **Documento nº 3** para mayor facilidad, del cual cabe destacar lo siguiente:

1. Sobre la situación previa al comienzo de la obra, cabe destacar lo expuesto en el informe:

<<El depósito de Tequital se localiza en el diseminado de Tequital en el Término municipal de Tuineje, y según sede electrónica de catastro se localiza en Polígono 4 Parcela 321. Desde dicho depósito parten las correspondientes redes de distribución que prestan el servicio de abastecimiento a los abonados, de las zonas del entorno a dicho depósito, siendo estos los diseminados de Tequital, La Mata, Cuchillete etc.

La infraestructura existe en el momento de mi incorporación al CAAF, en el años 2003, no permitía que ha dicho depósito se le suministrara el agua desde las redes de transporte principales del CAAF, precisamente por no existir ninguna red próxima a dicho depósito.

En febrero de 2004 se realizan las primeras pruebas de una nueva conducción de transporte de aguas denominada "Herradura-Gran Tarajal", consistente en una conducción de 315mm DN de PVC, con más de 72km de trazado, cuyo objetivo principal era aumentar la capacidad de distribución de aguas para los municipios de Tuineje y Pájara principalmente, dado que en esos momentos solo se contaba para cubrir la demanda de dichos municipios con la producción de la planta situada en Gran Tarajal la cual ya no era suficiente.

Esta conducción en su trazado pasa próxima al depósito de Tequital, sin embargo la misma, desde su puesta en servicio presento muchos problemas de operatividad, con

constantes averías por la mala ejecución en el momento de su instalación y dado que como antes expuse, el principal objetivo y prioridad de esta conducción era aumentar la capacidad de distribución de aguas en los municipios de Tuineje y Pájara unida a la producción existente en Gran Tarajal, no se contempló inicialmente, la posibilidad de conectar dicha red con el depósito de Tequital. Por otra parte, dada las condiciones de presión que la nueva red prestaba en el hipotético punto de conexión para suministrar al depósito de Tequital, tan solo alcanzaban los 1.5 a 2 bar de presión, se descartaba totalmente la conexión, dado que el depósito de Tequital de encuentra a unos 80 metros de altura respecto de la nueva red, lo que significa que se precisan unos 8.5 a 9 bar de presión para que el agua sea elevada por presión al depósito.

En Agosto de 2014, se realizan las primeras pruebas de otra importante infraestructura hidráulica de transporte de aguas, siendo esta la red denominada "Calderetilla-Tiscamanita" cuyo objetivo al igual que la red "Herradura-Gran Tarajal" es no solo potenciar la distribución de aguas en la zona sur de la isla, al aumentar las aportaciones al depósito de Tiscamanita que actúa de regulador principal de la zona sur (municipios de Pájara y Tuineje) sino que también de las zonas centro, mejorando el abastecimiento de aguas en los municipios de Antigua y Betancuria, dado que su trazado permitió mejorar las aportaciones de agua al depósito de Antigua el cual ejerce de regulador para dichos municipios, así de como de otros enganches que se realizaron de la red a otros diseminados de dicho municipio de Antigua.

Con esta nueva red en servicio y una vez pasado un periodo de un año que se precisó para realizar todas las adaptaciones y enganches que permitieron las mejoras del abastecimiento de aguas en las zonas anteriormente descritas, se comenzó a valorar la posibilidad de conectar el depósito de Tequital a la red de transportes "Herradura-Gran Tarajal". Desde un primer momento y desde un punto de vista técnico se sabía que para poder realizar aportaciones de agua al depósito de Tequital el agua debía ser elevada por un sistema de bombeo hidráulico, conectado a dicha red, dado que las prestaciones de presión de dicha red, como antes se

describió, no permiten la elevación del agua desde la cota en la que se sitúa la red hasta la cota donde se sitúa el depósito de agua de Tequital, al menos no de forma natural por gravedad.>>

2. Comprobada la viabilidad de la obra de conexión se comienzan las gestiones administrativas para poder llevar a cabo la misma. Así señala el Informe de don Rafael Melian que:

"...ya desde el año 2013, con anterioridad y en previsión a la puesta en servicio de la red "Calderetilla-Tiscamanita" se realizaron distintas gestiones para la puesta en marcha de una futura estación de bombeo conectada a la red de transporte de aguas. Primeramente en agosto 2013 se encargó a una instaladora eléctrica la gestión para un nuevo suministro eléctrico para una bomba de impulsión de aguas. Por otra parte en octubre de 2013 y dado que la ubicación de esta nueva estación de bombeo se ubica en terrenos particulares y en cauce de barranco, se tuvieron que iniciar por una parte conversaciones con el propietario del terreno por un lado para que diera permiso para la instalación de dicha estación y por otra parte con el Consejo Insular de Aguas, CIAF, para los permisos pertinentes al realizarse la ubicación de dicha estación en cauce de barranco, lo que conlleva iniciar un expediente con dicha corporación para que conceda las autorizaciones pertinentes. Finalmente el 28 de mayo de 2015 se procede a la autorización por parte del CIAF al CAAF para instalación de dicha estación de bombeo en cauce de barranco, lo que fue notificado al CAAF por medio de registro de entrada el 2 de Junio de 2015 con número de registro 592."

3. En cuanto al comienzo de la obra, los problemas surgidos una vez finalizada la misma y la puesta en marcha definitiva, señala el citado informe que:

<<Una vez obtenidas las autorizaciones de propietarios y del CIAF, y obtenido el punto de suministro eléctrico facilitado por la comercializadora, para la alimentación de energía eléctrica de la futura bomba se comenzaron los trabajos de construcción de la estación de bombeo, que consistió en una arqueta que albergaría un depósito de fibra el cual contiene la bomba sumergible encargada de impulsar el agua al depósito de Tequital. De otra parte

se precisaba realizar la conexión de dicha estación con la red "Herradura-Gran Tarajal". Estos trabajos no fueron finalizados hasta principios del año siguiente 2016.>>

Es decir, que la obra material de conexión finalizó en el año 2016 sin embargo dicha fecha no coincide con su puesta en funcionamiento teniendo en cuenta los problemas surgidos en el sistema. Así continúa señalando el informe de Don Rafael Melian, en idénticos términos a lo manifestado en sede judicial que:

<<Finalizados los mismos se comenzaron a realizar pruebas para ver el funcionamiento del sistema. Se encontraron dificultades técnicas que no permitían el correcto funcionamiento de la estación, por una parte el caudal aportado por la red "Herradura-Gran Tarajal" no era suficiente dadas la complejidades hidráulicas de la red en el punto de la conexión, puesto que la conducción en dicho punto contenía agua por debajo de la media caña, es decir, la conducción no transportaba agua a sección completa, lo que dificulta las aportaciones en la conexión a la estación, y por otra parte, la bomba inicialmente instalada si bien era capaz de elevar el agua hasta el depósito de Tequital, la misma llegaba casi sin presión y por tanto no se podía suministrar con garantías.

Esto supuso tener que realizar nuevas y mejoradas instalaciones y a su vez modificaciones en el régimen de trabajo de la red "Herradura-Gran Tarajal" para poder realizar un suministro efectivo al depósito de Tequital.

Por una parte, se tuvo que instalar una nueva bomba con más capacidad de presión y caudal, lo cual llevo aparejado el encargo de un proyecto técnico industrial de ampliación de potencia para poder legalizar el aumento del suministro eléctrico que inicialmente se facilitó por la comercializadora, dado que la nueva bomba instalada supera los 10kw de consumo eléctrico inicialmente contratados para la primera bomba, la cual no precisaba de dicho proyecto si no de tan solo un certificado de instalación emitido por la instaladora autorizada, contratada a tal efecto. Estas gestiones de redacción de proyecto y legalización del nuevo suministro eléctrico, adquisición de nueva bomba con mayor capacidad de presión y caudal no fueron finalizadas hasta agosto de 2018.

Una vez operativa la estación de bombeo dotada con una nueva bomba de mayores prestaciones de caudal y presión, se comenzaron a realizar nuevas pruebas, las cuales fueron satisfactorias en cuanto satisfacer el

caudal impulsado y la presión necesaria para elevar el agua hasta el depósito de Tequital.

Sin embargo y como antes se mencionó, también teníamos problemas con el régimen de trabajo de la red "Herradura-Gran Tarajal". Estos problemas radicaban en que los caudales aportados por la red a la estación eran menores que los impulsados por la estación de bombeo conectada dicha red, lo que no permitía las aportaciones necesarias al depósito de Tequital para mantener el servicio, y este aspecto era consecuencia como se describió anteriormente a las complejidades hidráulicas de la red en el punto de la conexión, puesto que la conducción en dicho punto contenía agua por debajo de la media caña, es decir, la conducción no transportaba agua a sección completa. Para resolver esta cuestión se tuvieron que hacer y regulaciones complejas en la red, que quiero recordar que se trata de una red de más de 72Km de trazado, lo que significa que realizar cambios en los parámetros de trabajo de la red no resulta sencillo.

Finalmente tras distintas pruebas y comprobaciones, se ha conseguido mantener un caudal suficiente a la estación para mantener el bombeo operativo tantas horas como se requieran para suministrar el depósito de Tequital, resultando que desde noviembre de 2018 hasta ahora las estación está operativa, lo que significa que el depósito de Tequital está recibiendo aportaciones exclusivamente desde la red el CAAF en estos momentos.>>

En síntesis, pese a que la conexión estaba terminada desde el año 2016 no fue puesta en funcionamiento de forma efectiva hasta noviembre de 2018 –debido a los problemas del sistema expuestos- lo que se traduce en que durante ese tiempo fue necesario seguir requiriendo el suministro de agua al depósito de Tequital por parte de Don Fermín de Armas.

Por dicho motivo y ante la justificación de los técnicos, se levantó el reparo por parte del Presidente del CAFF estando plenamente justificado.

Por lo tanto, a modo de conclusión, cabe destacar que la contratación de Don Fermín De Armas cumplía con todos los requisitos legales teniendo en cuenta que:

1. Era una necesidad suministrar agua al depósito de Tequital para poder suministrar agua a la zona que dependía de dicho depósito.

2. Que Don Fermín era el único que podía suministrar agua a dicho depósito por ser el único que contaba con la infraestructura necesaria estando el otro suministrador más cercano a 10 km.
3. Que la única solución posible era la ejecución de la obra de conexión que pese a estar terminada en el momento en el que se interpone el reparo, no fue posible su puesta en funcionamiento hasta el año 2018 y por lo tanto era necesario seguir solicitando el suministro de agua a Don Fermín de Armas.
4. Que las peticiones de agua a Don Fermín están debidamente justificadas por el técnico competente.

Finalmente cabe destacar que inclusive se sacó a licitación el suministro de agua para distintas zonas entre ellas Tequital quedando desierto este concurso tal como consta en el cuadro 20 del **Anteproyecto**.

3.- Suministro de combustibles y carburantes del CAAF

Con respecto al suministro de combustible, el CAAF antes de llevar a cabo la licitación del citado suministro, como ente perteneciente al Cabildo de Fuerteventura, se adhirió a los contratos y bonificaciones que se realizaban en las distintas gasolineras al personal del Cabildo en la zona centro/norte.

Igualmente, en la zona sur se hicieron las gestiones necesarias para conseguir la misma bonificación que se tenía en las gasolineras de la zona norte.

Esta disminución de las suministradoras que prestan el servicio es porque a partir del año 2013 se produce un cambio de dueño de varias gasolineras (pasan a formar parte del Grupo Disa) y ya no proporcionaban ni el descuento ni tampoco suministraban combustible a crédito lo que hacía inviable la contratación con las mismas por parte del CAAF.

Precisamente, una vez que se licitó el procedimiento fue adjudicado a las mismas tres gasolineras porque eran las únicas en toda la isla que cumplían el requisito de dar combustible a crédito y proporcionar el mismo descuento que se realizaba al Cabildo.

En el presente caso también se cumplió con el requisito de concurrencia teniendo en cuenta que cualquier gasolinera que suministrara a crédito podía formar parte de la lista de gasolineras suministradoras del CAAF.

En síntesis, cabe concluir lo siguiente:

1. La contratación del servicio estaba abierta a cualquier gasolinera que cumpliera con los requisitos de dar combustible a crédito y de llevar a cabo el descuento sobre el precio de mercado. Por lo tanto no se discrimina a ninguna estación de servicios por cuanto cualquiera que cumpliera estos requisitos podía ser contratada por el CAAF.
2. Que la determinación del precio es a favor del interés general teniendo en cuenta que se exige un descuento sobre los precios de mercado.
3. Que en el caso que nos ocupa, a partir del año 2013 las únicas que estaban dispuestas a prestar el servicio con esas condiciones eran Mercasosa, Gasolinera de Antigua y Felix Fumero.
4. Que lo anterior se corrobora porque estas tres gasolineras son las que resultaron adjudicatarias procedimiento de licitación que únicamente requería cumplir con los requisitos de descuento sobre el precio y dar combustible a crédito.

4.- Suministro de energía eléctrica en Baja Tensión:

Con respecto al suministro de Baja Tensión, como señala el informe de reparo del interventor el contrato finalizó el 31 de marzo de 2016 si bien era intención del CAAF prorrogarlo sin embargo la anterior adjudicataria desistió de dicha prórroga. Así, con fecha 14 de marzo de 2016 se inició un nuevo procedimiento de licitación que en el momento en el que se emite el informe de reparo en el que se basa el **Anteproyecto** había finalizado el procedimiento de licitación si bien, hasta que se produce la finalización era imprescindible continuar con la prestación del suministro con la anterior adjudicataria pese a la extinción del contrato.

A tal respecto consta informe técnico de fecha 15 de diciembre de 2016 en el cual se señala que:

"Una vez conocido el desinterés por prorrogar dicho contrato, y en virtud de la Providencia del Consejero Delegado de 14 de marzo de 2016, se comenzó a trabajar en la generación de un nuevo expediente para la contratación del suministro objeto de este informe, el cual en estos momentos se ha adjudicado a un nuevo proveedor.

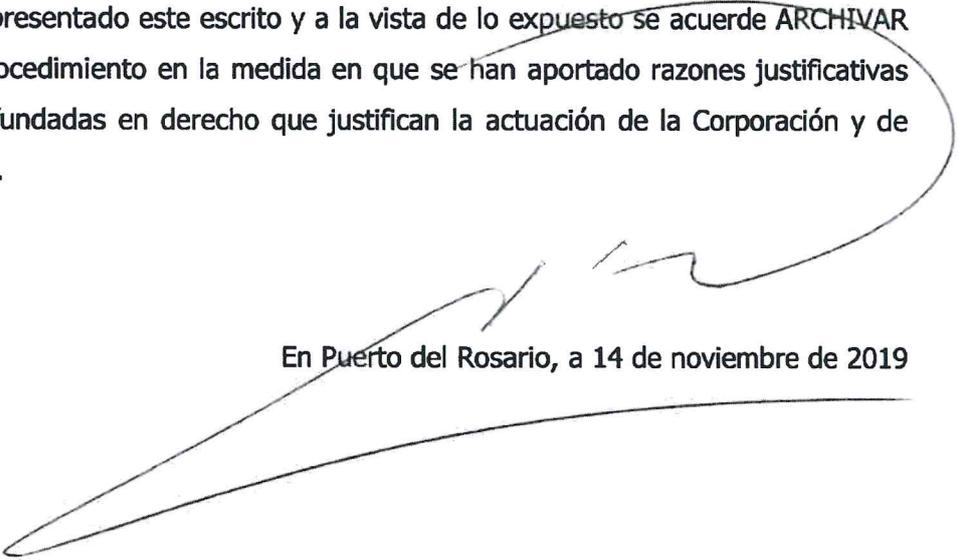
Es por ello que durante ese periodo de tiempo, en el cual el contrato para dicho suministro estaba ya extinto, se hacía imprescindible continuar con el suministro eléctrico con Endesa, para poder mantener en servicio las estaciones de bombeo y poder prestar el servicio público de la cual esta Corporación es responsable, hasta tanto en cuanto se firmen los nuevos contratos con la empresa que resulte adjudicataria de la última licitación llevada a cabo."

Precisamente, con base en el informe transcrito, se levanta el reparo por parte del Presidente del CAAF.

Por todo lo expuesto **SOLICITO,**

Se tenga por presentado este escrito y a la vista de lo expuesto se acuerde ARCHIVAR el presente procedimiento en la medida en que se han aportado razones justificativas debidamente fundadas en derecho que justifican la actuación de la Corporación y de quien suscribe.

En Puerto del Rosario, a 14 de noviembre de 2019





TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EXALCALDE DEL
AYUNTAMIENTO DE S.CRISTOBAL DE LA LAGUNA

D. José Alberto Díaz Domínguez, en su condición de anterior Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, en relación con el Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas sobre *"Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016"*, en cuanto se refiere al citado Ayuntamiento, identificado como Ayuntamiento EL 19, siguiendo el orden del citado documento (páginas 75 a 79), formula las siguientes

ALEGACIONES:

-Análisis de los expedientes:

-Acuerdos contrarios a reparos:

-Prórroga de un contrato de concesión:

El anteproyecto de informe, en relación con el contrato de concesión del servicio público de ayuda a domicilio, sostiene, con base en los reparos formulados por la Intervención, que los actos de prórroga de que fue objeto, incluyendo aquél que fue resuelto por el Decreto de la Alcaldía de 21 de diciembre de 2016, incurrían en causa de nulidad por carecer de cobertura contractual desde el fin del contrato el 30 de abril de 2012 hasta el 20 de junio de 2018 -el citado Decreto se limita al periodo 1 de octubre de 2016 hasta 31 de mayo de 2017, se adjunta como documento nº 1-. Los datos que obran en el expediente y las circunstancias concurrentes llevan a discrepar de esta conclusión.

Con carácter previo es preciso recordar que, como se recoge la cláusula 7ª del contrato - documento nº 2-, en razón de la fecha de su adjudicación, este contrato de concesión de servicio público se rige por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000 -desde ahora, TRLCAP 2000-, y no por la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 -LCSP 2007-, ni tampoco por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 -TRLCSF 2011- (así lo establece la DT 1ª LCSP 2017).

A tenor de su clausulado, el contrato de concesión de que se habla fue adjudicado el 31 de marzo de 2008 por un periodo de 4 años, prorrogable por otros 3 años. El contrato fue firmado el 30 de abril de 2008, señalándose en el mismo que su ejecución el 1 de mayo de 2008 -cláusula 4ª del contrato-. Acercándose el vencimiento del plazo ordinario de vigencia, como queda acreditado en el expediente, se iniciaron los trámites para la prórroga prevista en el pliego, adoptando la Junta de Gobierno Local el acuerdo correspondiente el 2 de mayo de 2012 -documento nº 3-, por tanto, el mismo día del vencimiento del contrato, habida cuenta que el 1 de mayo es día de fiesta nacional, por tanto, inhábil, entendiéndose prorrogado al siguiente hábil (DA 7ª TRLCAP 2000, que remite a la Ley de Procedimiento Administrativo Común). En consecuencia, la prórroga del contrato conforme a lo previsto en el pliego tuvo plena cobertura contractual. Es más, incluso en la hipótesis -que se ha descartado- de que el acuerdo final de la Junta de Gobierno Local hubiera tenido lugar fuera del plazo de vencimiento, es jurisprudencia pacífica y reiterada que el elemento determinante es el inicio del expediente de prórroga antes de su vencimiento. Pero es más, en esa misma hipótesis resultaría de aplicación, llegando a la misma conclusión, la previsión legal de retroactividad de los efectos de los actos administrativos cuando sean favorables y los supuestos de hecho necesarios

existieron ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto (art. 57.3 Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común 1992, LRJPAC, actual art. 39.3 Ley de Procedimiento Administrativo Común 2015, LPAC). Así que, iniciado el expediente de prórroga en plazo, nada impide que el acuerdo final de aprobación retrotraiga sus efectos a la fecha que corresponda. Este es el fundamento legal. Por ello no se puede compartir que la prórroga careciera de cobertura contractual: la tenía y lo actuado fue conforme con el ordenamiento jurídico.

La otra cuestión se refiere a los acuerdos de continuidad del servicio y, por ende, de la concesión, adoptados por la Junta de Gobierno Local, una vez concluidas las prórrogas previstas en el contrato, que igualmente se consideran faltos de cobertura e incursos en causa de nulidad (art. 32 TRLCSP en relación con el art. 62 LRJPAC, entonces vigente). Tampoco puede compartirse esta calificación.

La vigencia del contrato, con sus prórrogas, alcanzaba hasta el 1 de mayo de 2015. Como se recoge en los sucesivos expedientes administrativos, la entrada en vigor de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, LRSAL), suscitó un gran debate sobre si los Ayuntamientos seguían teniendo competencias en materia de servicios sociales -de la que forma parte la ayuda a domicilio- o si, por el contrario, la nueva regulación del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local -LBRL-, las había suprimido. En particular, desde la perspectiva de la gestión de los servicios, esa controversia se proyectaba sobre la competencia para seguir contratando su prestación. De esta controversia y de las dudas generadas sobre la competencia municipal, dan cuenta los Dictámenes 567/2013 y 338/2014, del Consejo de Estado, afirmando la supresión de esa competencia, y, en sentido contrario, la *"Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las disposiciones transitorias 1ª y 2ª y disposición adicional 15ª de la LRSAL"*, de 17 de septiembre de 2015, en la que se "aclaró" que los Ayuntamientos seguían siendo competentes en tanto no se produjera el traspaso efectivo de las competencias a las Comunidades Autónomas. Esta última constituye argumento fundamental del servicio gestor (dentro del Área de Bienestar Social y Calidad de Vida) para defender la continuidad de la prestación en tanto se concluyera la nueva licitación, que se recoge en el informe-propuesta para el levantamiento del reparo -documento nº 4º-. En paralelo, como recoge el expediente administrativo correspondiente, dada la relevancia social del servicio público, mediante Decreto 211/2015, de 19 de marzo, el Teniente de Alcalde del Área de Bienestar Social y Calidad de Vida ordenó iniciar expediente para la nueva contratación del servicio municipal de ayuda a domicilio.

En atención a la trascendencia social del **servicio municipal de ayuda a domicilio**, prestado en 1020 domicilios a **1600 beneficiarios**, de los cuales el **98% personas dependientes** -datos incluidos en el informe-propuesta del servicio gestor, reiterados en el Decreto de levantamiento de reparo-, para garantizar esa atención y, por tanto, la continuidad del servicio público, el servicio gestor propuso la continuidad temporal del contrato de concesión, hasta tanto se adjudicara un nuevo contrato. Esa continuidad se fundamenta en la obligación del Ayuntamiento de prestar los servicios públicos mínimos u obligatorios, entre ellos los servicios sociales (art. 26.1.a y b LBRL), que se refuerza con las previsiones de la Ley estatal de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de 2006 (en particular, art. 12 y 23), la Ley de Servicios Sociales de Canarias de 1987 (art. 5 y 6.3) y el Decreto 5/1999 que regula la prestación del servicio de ayuda a domicilio. E, igualmente, la aplicación de lo previsto en la legislación de contratos: *"Si la declaración administrativa de invalidez de un contrato produjese un trastorno grave al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de aquél y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio"* (art. 65.3 TRLCAP, repetido por art. 35.3 TRLCSP, actual art. 42.3 LCSP 2017). A la misma situación y cobertura se refería el art. 59

del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953, luego el art. 208.6 del TRLSP 2011, y vuelve a regularla, con todo detalle, los arts. 29.4 y 288 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, que imponen al concesionario que continúe, aun habiendo vencido el contrato, la prestación hasta la adjudicación del nuevo contrato. En todo caso, la continuidad del contrato, incluso en situación de nulidad, es un supuesto excepcional, pero admitido y regulado por la legislación de contratos.

En particular, el Decreto de levantamiento de reparo de 21 de diciembre de 2016, que se cita en el anteproyecto de informe, se basa, de acuerdo con la propuesta del servicio gestor municipal, en esa posibilidad de continuidad excepcional prevista en la legislación de contratos; sin que por nadie, tampoco por la Intervención municipal, se haya puesto en duda que la paralización del servicio municipal de ayuda a domicilio hubiera supuesto un trastorno grave de índole social, tal y como se repite por los servicios municipales en los sucesivos informes que emiten, estando vinculada, en todo momento, esa medida a la adjudicación del nuevo contrato.

Cuanto queda expuesto lleva a rechazar también la conclusión final que recoge el anteproyecto de informe en el sentido de que: *“no consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos”*, apoyándose para ello en la previsión de la DA 19ª TRLCSP. Y es que no existiendo conductas irregulares, mal puede exigirse responsabilidad del personal al servicio de la Administración; pero es más, como bien precisa la citada disposición adicional, la eventual responsabilidad disciplinaria exigirá que *“medie al menos negligencia grave”*, por tanto, una falta de diligencia grosera y patente, que no concurría en ningún caso, ni siquiera en la hipótesis de que se admitiera el relato de la Intervención municipal por cuanto, como queda apuntado, la explicación de la actuación administrativa se encuentra en la combinación de las dudas y controversia sobre la competencia municipal para prestar servicios sociales, la imperiosa necesidad de no interrumpir un servicio público con tanta trascendencia social -en lo que siempre insistieron los servicios municipales competentes-, y, sin duda, la limitación de medios para tramitar los expedientes derivada de los ajustes presupuestarios y de personal impuestos por las sucesivas medidas legales contra la crisis económico-financiera.

Por lo expuesto se considera que el anteproyecto de informe debe ser modificado suprimiendo la calificación que se hace de la continuidad del contrato de concesión de servicio público de ayuda a domicilio que, aun con carácter excepcional, tiene pleno fundamento jurídico.

-Abono del complemento de productividad:

El anteproyecto de informe sostiene que las retribuciones abonadas en aplicación del Acuerdo del Pleno de 16 de junio de 2008 -documento nº 5- se basan en *“conceptos no previstos o no adecuados”* con infracción de lo dispuesto en el R.D. 861/1986, con base en los argumentos recogidos en los reparos de Intervención municipal. Se trata de una afirmación que no puede compartirse.

Dando por reiterados los fundamentos recogidos en el Decreto de la Alcaldía de 22 de diciembre de 2016 -documento nº 6-, que reitera los incluidos en el informe-propuesta del Servicio Gestor (Área de Recursos Humanos), es obligado hacer las siguientes precisiones:

El acto administrativo objeto del reparo de la Intervención municipal era uno de mera ejecución de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de obligado cumplimiento; un acto debido

para la Administración municipal y, por ende, para el Alcalde. Sin embargo, el reparo de la Intervención -que hace suyo el anteproyecto del informe de fiscalización- cuestiona la legalidad del Acuerdo del Pleno, no de los actos de ejecución y cumplimiento; y ello, aun cuando en el momento de la aprobación de ese Acuerdo, ese órgano municipal sostuvo lo siguiente:

“La Interventora contesta en este asunto que, al no tener repercusiones directas de carácter económico, sino tratarse de criterios que requieren su materialización a través de resoluciones concretas, no requieren informe de la Intervención General” -así se recoge en el Informe de la Intervención, documento nº 7-.

Pese a ello, con ocasión de la ejecución de ese acuerdo plenario, la Intervención formula reparos sobre la validez de ese acuerdo del Pleno, lo que supone una actuación contra los actos propios de carácter arbitrario.

En particular, en el Informe de reparo que da lugar al Decreto de Alcaldía de 22 de diciembre de 2016 -que se cita en el anteproyecto de informe-, tras otras consideraciones, la Intervención concluye lo siguiente:

“Cuarto. Verificaciones del presente expediente.

1.

a) Determinaciones de la cuantía.

No es posible verificar la adecuación de la cuantía a aplicar, puesto que el acuerdo plenario, en su punto segundo, señala que el método de evaluación de la productividad consiste en la aplicación de un índice de productividad al importe máximo de 1.200 euros para el ejercicio 2008, sin que contenga referencias para ejercicios posteriores.

*En base a lo expuesto, **esta Intervención formula reparos por las razones señaladas en el punto cuarto...**”.*

Pues bien, además del carácter ejecutivo y de la plena vigencia del Acuerdo plenario, que tenía y tiene naturaleza normativa -como evidencia el procedimiento seguido para su aprobación-, por tanto, con eficacia general hasta su derogación, a lo que se alude en la fundamentación del levantamiento del reparo, es importante destacar las siguientes previsiones legales:

- a) Que el Acuerdo de que se habla es uno de los legalmente previstos como resultado de la negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones públicas (art. 38 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015, TRLEBEP, que reproduce lo que disponía la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007).
- b) Que la materia sobre la que versa ese acuerdo se corresponde con una de las que son propias de esa negociación y de esos acuerdos: *“La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios”* (art. 37.1.b TRLEBEP).
- c) Que las retribuciones complementarias abarcan: el complemento de destino, el complemento específico y el complemento de productividad (art. 82.3 Ley de la Función Pública de Canarias de 1987, aplicable en virtud DF4ª TRLEBEP, las mismas que se recogen en art. 3 a 5 del R.D. 861/1986, que es aplicable en cuanto no se oponga a la anterior).
- d) Que los Acuerdos tienen la vigencia que en ellos las partes concierten (art. 38.4 TRLEBEP), siendo aplicables una vez transcurrido ese plazo en los años siguientes, por cuanto: *“Salvo acuerdo en contrario, los Pactos y Acuerdos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de una de las partes”* (art. 38.11 TRLEBEP).

En consecuencia, a tenor de la legislación transcrita, no puede compartirse la afirmación de que el Acuerdo, que lo es sobre retribuciones complementarias, pueda considerarse irregular por referirse a: "*conceptos no previstos o inadecuados*", cuando los mismos son conformes con la legislación vigente. Tampoco puede asumir se que los actos de ejecución sean irregulares porque el acuerdo carece de "*referencias para ejercicios posteriores*" habida cuenta la previsión legal sobre la prórroga de sus efectos.

Por lo expuesto se considera que el anteproyecto de informe debe ser modificado suprimiendo la valoración que se hace de lo acordado por el Pleno y de los actos que tienen por objeto su ejecución y cumplimiento.

-Expedientes con omisión de fiscalización.

-Reconocimiento extrajudicial de crédito para la imputación de gastos de ejercicios anteriores.

El anteproyecto de informe, a partir del Informe de la Intervención municipal, considera que el reconocimiento extrajudicial de crédito para abonar facturas de ejercicios anteriores del organismo autónomo de deportes es contrario a la legislación contractual y a la normativa presupuestaria. No puede compartirse.

Ante todo, el Informe de reparo de la Intervención, de 10 de octubre de 2016 -documento nº 6-, no pone en cuestión el mecanismo presupuestario de reconocimiento extrajudicial de crédito, sino que se limita a reparar un determinado número de facturas. Sus términos son claros: "*Por todo lo expuesto anteriormente y sin perjuicio de las observaciones realizadas en los puntos Segundo 1.a y Segundo 2.b) a k) y Segundo.3, esta Intervención formula reparo por lo señalado en los puntos Segundo 2.b) a k) y Segundo.3 del presente informe*". No se recoge advertencia, menos aun reparo, sobre el procedimiento seguido para reconocer y abonar ese conjunto de facturas, en el marco de las actuaciones municipales dirigidas a regularizar la totalidad de deudas pendientes con proveedores de conformidad con la legislación aplicable.

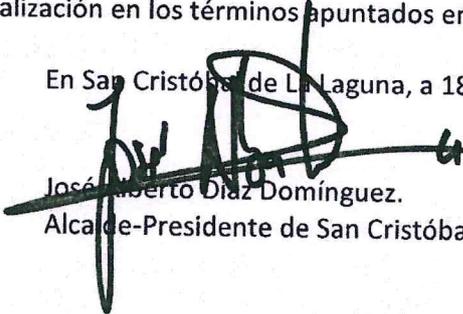
En cuanto a la legislación reguladora de los contratos menores, en particular la afirmación de que la facturación agregada sobrepasó el umbral de esos contratos, es importante señalar que la normativa aplicable en ese momento no imponía ese límite. El anteproyecto de informe parece interpretar el TRLCSP 2011 según el tenor literal de la vigente LCSP 2017, en concreto su artículo 118.3, pero ese apartado no estaba en aquella norma. Por otra parte, se desconoce la realidad de un organismo autónomo de deportes que cuenta con más de cien centros deportivos repartidos por el municipio con problemas y necesidades distintas, en muchos casos perentorias, aun cuando en apariencia pudieran ser coincidentes.

Por otro lado, en línea con lo expuesto, la posibilidad que recoge el art. 60 del R.D. 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla la Ley de Haciendas Locales en materia presupuestaria, por excepcional que se pueda ser considerada, es una vía y un cauce procedimental creado y amparado por el ordenamiento jurídico, y, por tanto, utilizable en el funcionamiento de la Administración Local para resolver problemas como los que se plantean. Se trata de un mecanismo que entronca con la previsión legal sobre las fuentes de las obligaciones de la Hacienda Pública, que incluyen los hechos y actos con relevancia jurídica que las generen (art. 20 de la Ley General Presupuestaria de 2003).

Por último, la consideración de que no consta la realización de actuaciones en orden a depurar las posibles responsabilidades, basada en el artículo 28.c) de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno y en la DA 19ª del TRLCSP, tampoco puede compartirse. No existen conductas que incurran en esas infracciones administrativas. En cuanto a la legislación de transparencia, el precepto que se cita incorpora una precisión -que no se recoge en el anteproyecto de informe-: *“Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:...”*. Esa exigencia final de *“cuando sean culpables”*, de acuerdo con las garantías constitucionales, asegura que la potestad sancionadora es subjetiva, siendo preciso no sólo realizar la conducta sino además hacerlo incurriendo en culpa, algo que debe ser acreditado en expediente contradictorio y que no cabe presumir. Lo mismo debe decirse respecto a la DA 19ª TRLCSP, la eventual responsabilidad disciplinaria exige que *“medie al menos negligencia grave”*, por tanto, una falta de diligencia grosera y patente, que, a la vista de los expedientes, en modo alguno concurría.

En consecuencia, a tenor de cuanto queda expuesto, se solicita a ese Tribunal de Cuentas que, previa la tramitación que sea preceptiva, proceda a modificar el anteproyecto de informe de fiscalización en los términos apuntados en el presente escrito.

En San Cristóbal de La Laguna, a 18 de noviembre de 2019.



José Alberto Díaz Domínguez.

Alcalde-Presidente de San Cristóbal de La Laguna (julio 2015-junio 2019).



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS
POR EL EXPRESIDENTE DEL CABILDO INSULAR DE TENERIFE

El Tribunal de Cuentas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, remite al que suscribe, en tanto era el Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de Tenerife al tiempo de los actos fiscalizados y que habían sido reparados por la Intervención General de la citada Corporación Insular, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización Ejercicio 2016, a los efectos de que pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Dentro del plazo establecido, formulo las siguientes

ALEGACIONES¹

PRIMERA.-CONTRATOS DE PERMUTA FINANCIERA DE TIPOS DE INTERÉS O SWAP (PAGINA 56 Y SIGUIENTES DEL BORRADOR DE INFORME – EL30)

Si bien la fiscalización del Tribunal de Cuentas se realiza sobre un acuerdo contrario a reparo correspondiente al ejercicio 2016, el anteproyecto de informe analiza el conjunto de la operación a la que éste se refiere, y expone los resultados de forma cronológica desde 2011, fecha en la que se formalizaron los contratos de permuta financiera (páginas 56 a 62).

En este sentido, creo necesario dejar constancia de que en la fecha en la que se formalizaron los contratos, el que suscribe no era Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, puesto que tomé posesión de dicho cargo en septiembre 2013 y cesé en el mismo en julio 2019.

Señalo adicionalmente que mi actuación en los acuerdos adoptados en relación con dichos contratos de permuta financiera se apoyó siempre en los informes emitidos por los órganos de asesoramiento jurídico de la Corporación y por el Servicio competente, así como en los pronunciamientos de la Audiencia de Cuentas, del Consejo Consultivo de Canarias y de los órganos judiciales.

En esta línea, formulo las siguientes alegaciones a las cuestiones que el Tribunal destaca como posibles irregularidades:

- la falta de competencia del órgano contratante
- la formalización de los contratos sin observar la necesaria prudencia en la gestión de las finanzas públicas
- el exceso de la cobertura contratada sobre el saldo vivo de los préstamos
- las novaciones modificativas

¹ Se incorporan al presente cuerpo de alegaciones una serie de anexos, numerados del I al V relativos a diferentes partes de los expedientes que se referencian. Adicionalmente se remite por correo certificado copia de los expedientes que hacen referencia al Cabildo Insular de Tenerife, debidamente diligenciados por el Secretario de la Corporación.

9

Asimismo, añadido al final unas consideraciones sobre tres cuestiones que creo necesario aclarar:

- los informes de la intervención sobre las propuestas de gasto anteriores a 2015
- los procesos judiciales instados por el Cabildo durante mi mandato y, en particular, la sentencia de 19 de abril de 2017 del Juzgado de 1ª Instancia
- la cancelación anticipada

1. La falta de competencia del órgano contratante

El Tribunal de Cuentas entiende, en línea con la tesis defendida por la Asesoría Jurídica del Cabildo insular, tesis además confirmada por el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 333/2018, que los contratos de permuta financiera que conforman el expediente examinado están excluidos de la normativa contractual administrativa, en base a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 30/2007, y de la Directiva 2004/39/CE.

No obstante, considera que *“cualquier tipo de contratación realizada por una entidad local está sujeta al régimen de competencias establecido en la normativa contractual administrativa —en este caso, en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, cuyos términos son recogidos de forma exacta en la normativa contractual posterior—, siendo, por tanto, el órgano competente para la contratación que nos ocupa el Consejo de Gobierno Insular y no el Presidente del Cabildo. Todo ello a pesar de la atribución que de esta materia hacen las Bases de Ejecución de Presupuesto al Presidente de la Entidad, en tanto contravienen una norma de rango superior”*.

Sobre esta afirmación, cabe argumentar:

Primero.- Tal como afirma la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su Informe 18/11, de 1 de marzo de 2012, emitido en relación a una solicitud de informe sobre la aplicabilidad de un precepto de la Ley 30/2007 a los contratos relativos a los servicios financieros excluidos de la misma:

“La respuesta a la consulta viene dada desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista lógico-jurídico, debemos atender al bloque de legalidad que constituye la misma ley de contratos públicos, en la actualidad, el TRLCSP. Puesto que se trata de contratos excluidos del TRLCSP, ya que las prohibiciones de contratar forman parte de esa regulación, la primera deducción lógica a la que podemos llegar es que no se les puede aplicar. La ley de contratos se considera como un todo, dentro del cual aparecen las causas de prohibición de contratar, por tanto, si no les resulta de aplicación la ley, tampoco una parte de ésta como es la regulación de las prohibiciones de contratar. Por otro lado, desde un punto de vista práctico, los contratos sobre los servicios financieros a que se refiere la consulta, se encuentran excluidos del TRLCSP, según declara éste. Al encontrarse excluidos, no existe la posibilidad de que una Administración pública pueda aplicar esas reglas para celebrar este tipo de contratos, por tanto, el hecho de que se pueda declarar una prohibición de contratar, cuyo efecto es evitar que el contratista sobre el que recaiga pueda contratar con la Administración pública, carece de sentido en estos casos en los que ya se trata de contratos que se rigen por el TRLCSP”



Por tanto, tal como afirma la Junta Consultiva, la ley de contratos debe considerarse como un todo. Si el contrato que nos ocupa está excluido de dicha ley, como el propio Tribunal de Cuentas admite, no sería aplicable ningún precepto de la misma, tampoco la Disposición Adicional segunda.

Segundo.- Pero es que además, la propia Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007 excluye este tipo de contratos cuando relaciona los contratos a los que resulta de aplicación y menciona *“los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados”* pero no las permutas financieras.

Tercero.- Siendo así, sólo cabría acudir a la DA Segunda como derecho supletorio en ausencia de otra norma en el ordenamiento jurídico que atribuyera la competencia a un órgano distinto para celebrar este tipo concreto de contratos. Pero es que este hipotético supuesto no se daba en el caso que nos ocupa.

Cabe recordar que el art. 40.2 propia Ley 30/2007 (actualmente art. 51.2 TRLCSP), dedicado a la regulación de la competencia para contratar, permitía la delegación o desconcentración de las competencias y facultades en la materia.

Haciendo uso de lo previsto en ese artículo, la Base 72ª de las de Ejecución del Presupuesto para 2011, atribuía la competencia para suscribir este tipo de contratos al Presidente del Cabildo. Dicha base señalaba lo siguiente:

“4.- las operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo de tipo de interés y del tipo de cambio serán negociadas, aprobadas y formalizadas por el presidente, dando cuenta de las mismas al consejo de gobierno insular.”

En su informe de 28 de mayo de 2015, la Secretaría General del Pleno (y titular de la Asesoría Jurídica) sostuvo que las Bases de Ejecución constituyen disposiciones administrativas de carácter general, lo cual encuentra apoyo en las siguientes consideraciones:

“PALAO TABOADA, considera los presupuestos locales “como auténticos acuerdos normativos y por proceder de una Corporación que forma parte de la Administración Territorial, tendrán naturaleza reglamentaria, con una raigambre semejante al de las ordenanzas locales en cuanto a que su aprobación se atribuye al Pleno de la Corporación”.

En base a lo indicado sobre la necesidad de que las bases de ejecución han de presentarse necesariamente junto con los presupuestos al Pleno de la Corporación, han llevado a concluir que la naturaleza normativa del presupuesto se extiende a las Bases de ejecución. A esa tesis parece apuntar la Exposición de Motivos del RD 500/1990 “...lo que ha llevado a introducir en el Real Decreto el máximo posible de definiciones y de aclaraciones aunque no constituyan propiamente preceptos imperativos. Finalmente, y en cuanto a la autorregulación normativa de los Entes locales, han sido muchos los aspectos en los que, después de definirse figuras presupuestarias y establecer unas normas mínimas, ya de obligado cumplimiento,

ya de tipo supletorio, se declara la competencia de las distintas Entidades locales para el desarrollo de aquéllas. En tal sentido, adquieren una fuerza e importancia, que hasta ahora no tenían, las Bases de Ejecución del Presupuesto que se configuran, por su alcance y contenido, como auténticas normas presupuestarias propias aprobadas por las Corporaciones Locales".

La Asesoría Jurídica concluye que:

"Del tenor de esta base 72ª se concluye que se atribuye la competencia a la presidencia de la corporación para la negociación, aprobación y formalización de operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo de tipo de interés y del tipo de cambio."

Por tanto, en la fecha en la que se suscribieron los contratos existía un título jurídico atributivo de la competencia al Presidente del Cabildo, lo cual excluiría cualquier hipotética aplicación subsidiaria de la Disposición Adicional segunda.

Cuarto.- Cabe destacar que fue en las bases de ejecución del Presupuesto 2005 cuando se introduce por primera vez la posibilidad de contratar este tipo de operaciones. En concreto, la base 67ª de aquel momento tenía el siguiente tenor:

"BASE 67ª.- CONTRATACIÓN DE OPERACIONES DE DERIVADOS.

Las operaciones de cobertura de riesgo de tipo de interés, tanto las operaciones de permuta financiera que permitan pasar de tipo variable a fijo o viceversa, como las opciones que permitan cobertura ante los tipos de interés, o cualesquiera otras combinaciones de las anteriores, serán acordadas por el Consejo de Gobierno Insular.

Asimismo, se autoriza al Consejero del Área de Presidencia y Hacienda para la firma de toda la documentación legal para la formalización de las citadas operaciones de cobertura con las entidades financieras correspondientes".

El informe de Intervención General al proyecto de Presupuesto de 2005, de fecha 20 de diciembre de 2004, no hace ninguna mención a la nueva base.

Es en el Presupuesto 2006 cuando se produce una modificación sustancial, de tal forma que desaparece la base 67ª como tal, regulándose en la base 72ª.3º las coberturas de riesgo de tipos de interés, siendo su tenor el siguiente:

"3º.- Las operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo de tipo de interés y del tipo de cambio serán negociadas, aprobadas y formalizadas por el Presidente, dándose cuenta de las mismas al Consejo de Gobierno Insular".

Es decir, se produce una modificación que afecta directamente al órgano competente para aprobar las operaciones de cobertura de riesgo de tipos de interés.

Sin embargo, el informe de Intervención General al proyecto de Presupuesto de 2006, de fecha 14 de diciembre de 2005, no hace observación alguna a la modificación señalada,

de forma que da por válido que el órgano competente para aprobar y formalizar estos contratos cambie y sea a partir de ese momento el Presidente.

El contenido de la base ha tenido exactamente la misma redacción desde el ejercicio 2006 al 2016, ambos inclusive (aunque pasó a ser la base 72ª.4 en un momento determinado) sin que la misma haya sido tampoco objeto de informe desfavorable por la Intervención General durante el período indicado.

2. La formalización de los contratos sin observar la necesaria prudencia en la gestión de las finanzas públicas

Menciona el Tribunal en su informe que estos productos financieros son considerados productos complejos por diversas instancias, además de calificarse como tal en el artículo 79bis.8.a de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores a raíz de la reforma introducida por la Ley 47/2007 para incorporar la Directiva 2004/39/CE.

Por este motivo, considera el Tribunal que *“la exclusión de estos contratos de la normativa contractual no puede considerarse, en ningún caso, eximente de la obligación de justificar la necesidad de la contratación, cuando, precisamente en relación con estas operaciones y dado su alto riesgo, se deberían haber extremado la prudencia y las prácticas inherentes de un buen gobierno, resultando que no constaba en relación con los contratos examinados, un informe de necesidad de los mismos, un informe jurídico que determinara la normativa de aplicación a las operaciones que se formalizaban, así como tampoco documentos acreditativos de un estudio previo y conocimiento alcanzado sobre el riesgo que la Corporación asumía, figurando únicamente el informe inicial de propuesta de formalización de las operaciones, en el que ya se advertía de que su rentabilidad para la Corporación era incierta, no pudiendo, por tanto, enmarcarse la formalización de estos contratos examinados en una gestión regida por los principios de prudencia financiera y sostenibilidad de las finanzas públicas”*.

De la lectura de este párrafo literal del informe podría entenderse que el Tribunal piensa que el Cabildo Insular de Tenerife suscribió estos contratos con una absoluta falta de criterio, sin asesoramiento previo, sin saber el riesgo que asumía, sin conocer la normativa aplicable y, en definitiva, sin observar la debida prudencia en la gestión de las finanzas públicas.

Nada que ver con la realidad. Quizás el hecho de que el Tribunal base su conclusión en la información obrante en el expediente, sin tener conocimiento de todo el trabajo técnico que acompañó a esta decisión; unido al hecho de que se esté valorando en 2019 una decisión del año 2011, en una coyuntura claramente diferente de la que existía en aquel momento y por tanto descontextualizando la misma, podría llevar a una conclusión de este tipo. De ahí que sea necesario aportar algunos datos que permitan situar la cuestión en sus justos términos.

Comenzaremos por resituar la decisión en la coyuntura económica vigente en el momento en que se tomó, cuestión que es absolutamente relevante para el caso que nos ocupa.

A principios de 2011 la deuda del Cabildo Insular de Tenerife alcanzaba una cifra cercana a los 500 millones € y las operaciones a tipo variable concertadas suponían aproximadamente un 70% de su endeudamiento total. En aquella época nos encontrábamos en un contexto alcista de los tipos de interés y los cálculos apuntaban a que un 1% de incremento del euribor supondría un gasto financiero adicional para el Cabildo de 3,4 millones de euros al año.

Ante el temor de las consecuencias que pudiera tener ese incremento del euribor en los intereses a pagar en dichas operaciones a tipo variable, se iniciaron los trabajos necesarios para valorar posibles alternativas que minimizaran los riesgos.

Previamente, entre junio y diciembre de 2010, el Cabildo Insular había llevado a cabo, con asesoramiento externo, un análisis de su cartera de deuda, con el objetivo de fijar el coste del endeudamiento para evitar incrementos en los flujos de caja si los tipos se incrementaban en el corto y medio plazo. Dichos documentos se adjuntan al presente informe como **Anexo I**.

Dichos documentos hacen una exposición del escenario macroeconómico presente y esperado, analizando la previsión de incrementos de tipos y su incidencia sobre la deuda del Cabildo Insular de Tenerife. Se estudian, además, los posibles escenarios y estrategias a seguir, haciendo propuestas de optimización de costes, tomando como ejemplo uno de los bloques de préstamos sobre los que finalmente se contrató una cobertura.

Además de lo anterior, en los primeros días de febrero de 2011 se intercambiaron diversos correos electrónicos con varias entidades financieras, que sirvieron para definir el documento de condiciones técnicas que acompañaba a la oferta de coberturas remitida a los bancos. Dichos correos se adjuntan como **Anexo II**.

Por su parte, las ofertas presentadas por las entidades financieras describen las ventajas y los inconvenientes de las operaciones, según los distintos escenarios posibles, en relación con las liquidaciones de las permutas.

Sobre la base de estos análisis previos, el Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería, emite su informe de 14 de febrero de 2011, en el que pone de manifiesto *“la posibilidad de contratar operaciones de cobertura de tipos de interés de las operaciones de préstamo vigentes, de tal manera que se proteja a la Corporación de los efectos negativos que pudiera tener un significativo incremento de los tipos de interés”*.

Como ya se comentó, la cartera de deuda del Cabildo en ese momento estaba compuesta en un 70% por operaciones a tipo variable y el otro 30% por operaciones a tipo fijo. Teniendo en cuenta el entorno macroeconómico y la expectativa de incremento de tipos existente, la estrategia del Cabildo consistió en cubrir una parte de la deuda a tipo variable con instrumentos de cobertura, manteniendo la otra referenciada a euribor, de manera que la deuda quedó distribuida aproximadamente de la siguiente forma: 30% a tipos fijos, 30% a tipos variables y 40% protegida contra incrementos de tipos de interés.

En todo momento dichas operaciones de cobertura se consideraron como *“una garantía de los intereses que tendrá que abonar la Corporación en los ejercicios futuros y que, por*

tanto, su rentabilidad para la Corporación es incierta habida cuenta de que estará en todo caso sujeta a lo estipulado en las mismas y a la evolución de los mercados financieros”.

La contratación de las coberturas se efectuó a precios de mercado mediante la correspondiente oferta a siete entidades financieras, siendo el precio el único requisito a considerar, ante las opciones "con o sin ventana de salida".

Por tanto, en el momento de la contratación hubo asesoramiento y existía documentación para amparar la misma. Se contaba con un escenario, un análisis de la cartera, propuestas y una estrategia de optimización de costes. A la vista de estos, el Cabildo actuó intentando protegerse de las esperadas subidas de tipos de forma que formalizó los contratos con una información especializada y compatible con los principios de prudencia financiera y sostenibilidad, previendo que un pequeño incremento de tipos provocaría importantes aumentos de pagos por servicio de la deuda.

Así lo recogen también los informes realizados en los años 2017 y 2018 por una entidad especialista en temas financieros, que el Cabildo encargó, en cumplimiento de la normativa contable local, para la valoración de la eficacia de las coberturas.

En el primero de dichos informes, de 20 de febrero de 2017, se afirma que *“en el momento de la contratación inicial del swap, las expectativas sobre los tipos de interés descontadas por el mercado, auguraban nuevas alzas. El Cabildo, al tener pasivos financieros referenciados al euribor, actuó con cautela y minimizó el potencial efecto adverso que provocaría (...) un incremento de gastos por intereses de deuda, contratando un swap a tipos de interés fijo cubriendo así el flujo de pagos”.*

Cabe destacar que en las gráficas que aporta dicho informe se puede apreciar como las expectativas del euribor 12 meses en ese momento a 10 años vista, se situaba por encima del 4,5%.

El segundo informe, de 6 de febrero de 2018, reafirma lo que ya recogía el de 2017, cuando concluye que *“todos los instrumentos derivados analizados, que han sido contratados a efectos de cubrir el riesgo de tipo de interés asociado a las operaciones crediticias formalizadas por el Cabildo Insular de Tenerife, se pueden calificar de “instrumentos de cobertura contable”.*

Igualmente, los informes establecen que los instrumentos de cobertura han sido eficaces, tanto en el momento inicial de la contratación como en el de las novaciones modificativas, así como en los ejercicios posteriores y que la eficacia de las coberturas ha sido determinada de forma fiable, conforme a la metodología estándar empleada, salvo para las coberturas de los 62 millones € de préstamos, una vez que se produjo la cancelación del subyacente en 2014, dejando de ser eficaces a partir de ese momento.

Ambos informes, que constan en el expediente, se adjuntan como **Anexo III y IV**.

A este relato, que ha intentado contextualizar la decisión y aclarar el proceso de debate y valoración que se efectuó internamente sobre la conveniencia de contratar este



producto, es necesario añadir un tercer elemento, indispensable a la hora de valorar cual era el grado de prudencia razonablemente exigible.

Este tercer elemento es lo que ocurrió después. Porque si bien el Cabildo Insular de Tenerife, al igual que otras muchas instituciones españolas y europeas, podían prever un cierto escenario futuro y tomar una decisión asumiendo un cierto riesgo, lo que en ningún caso pudieron prever es que la crisis económica y financiera y las decisiones adoptadas por el Banco Central Europeo redujeran drásticamente los tipos de interés hasta quedar en negativo. Ningún informe de aquel momento, ni interno, ni externo, ni de instituciones monetarias internacionales fue capaz de prever la situación que se generó después.

De hecho, tanto el legislador como el Banco de España consideraban en ese momento que la contratación de coberturas era una decisión razonable desde la perspectiva de prudencia financiera. Y es que el Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril, posteriormente transformado en la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica, en su artículo 19, estableció la obligación de las entidades de crédito de *"informar a sus deudores hipotecarios con los que hayan suscrito préstamos a tipo de interés variable sobre los instrumentos, productos o sistemas de cobertura del riesgo de tipo de interés que tuvieran disponibles"*, así como la de ofrecer al menos uno de estos productos a su clientela.

El Banco de España, en su página web, ya desde 2006, mencionaba que *"con el fin de minimizar el riesgo de subida de tipos se puede contratar una cobertura que amortigua el aumento de cuotas en caso de subida de los tipos. La entidad de crédito está obligada a ofrecerle al menos un instrumento de cobertura del riesgo de esta naturaleza (art. 19 ley 36/2003)"* (folios 795-796 Expediente General-Carpeta nº 2 del expediente).

De ahí que actualmente existan administraciones públicas españolas y europeas con coberturas de tipos contratadas en esos años e incluso en años anteriores, con tipos fijos más elevados, que están asumiendo hoy las consecuencias de esas reducciones drásticas de tipos de interés y por tanto haciendo frente a liquidaciones negativas de importante cuantía.

Por último, cabe señalar que la actual normativa de prudencia financiera obliga a contratar permutas financieras en el caso de efectuarse operaciones de endeudamiento en divisas distintas del euro, para cubrir el riesgo cambiario.

3. El exceso de la cobertura contratada sobre el saldo vivo de los préstamos

Afirma el Tribunal que *"a pesar de que el objeto indicado en los contratos celebrados era la cobertura financiera de préstamos anteriores suscritos por la entidad local, como consecuencia de que las permutas se contrataron tomando como base el nominal de los préstamos a cubrir y no su capital vivo en el momento de la contratación de la cobertura y, como consecuencia, asimismo, de que se amortizó anticipadamente un préstamo sin cancelar simultáneamente la operación de swap que teóricamente estaba vinculada al primero, resultó que las permutas financieras excedieron al subyacente (préstamos a los que en principio daban cobertura) en 64.807.500 euros"*.

Ante esta afirmación cabe argumentar lo siguiente:

El Cabildo decidió contratar al menos tres coberturas, sobre tres bloques de préstamos que se habían concertado entre 2009 y 2010, agrupándose éstos por fechas de formalización y duración de los contratos, es decir, de forma homogénea. Dichos préstamos presentaban una determinada deuda viva en el momento de la contratación.

El bloque de 71,5M €, tenía una deuda viva de 71.535.000 €. y la cobertura se firmó por 71.535.000 €, es decir, por el mismo importe.

El bloque de 62M €, presentaba una deuda viva de 62.000.000 € y se firmaron dos coberturas, una de 51.000.000 € y otra de 11.000.000 € y por tanto por el mismo importe, con dos entidades diferentes

El bloque de 55,2M € presentaba una deuda viva en el momento de la contratación de la cobertura (28 de marzo 2011), de 55.242.500 €, al igual que la cobertura.

Por tanto, las coberturas se contrataron por el capital vivo de los préstamos en ese momento, sirviendo éstos de subyacente a dichas coberturas, coincidiendo sus saldos vivos con las coberturas firmadas, por un total de 188.777.500 €.

Sin embargo, la diferencia entre 188.777.500 € y 185.970.000 €, se debe a que, en relación al bloque de 55,2M €, no se tuvo en cuenta que el día 30 de diciembre de 2011, día en el que comenzaba sus efectos la cobertura, se amortizaban 2.807.500 € de los préstamos que componían dicho bloque, de ahí la diferencia. Situación que no se produce en el resto de los bloques en los que sí coinciden los saldos de deuda viva y sus coberturas.

Por lo tanto, las operaciones de permuta financiera se contrataron tomando como base el capital vivo de los préstamos existente en ese momento, no sus nominales.

Por otro lado, la obligada cancelación del bloque de préstamos de 62M €, por sentencia judicial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuya ejecución fue acordada con el Ministerio, como se explicó en la información remitida en julio pasado a ese Tribunal, provocó que sus coberturas, que hasta ese momento cumplían con su objeto y actuaban como tales, dejasen de hacerlo, al no existir subyacente.

No se cancelaron las permutas porque su valor de mercado y liquidación (a pagar) era elevado y no existía crédito presupuestario para ello, optándose por esperar a las ventanas de salida sin coste que preveían los contratos (diciembre de 2016), para cancelar las mismas, como así se hizo.

El resto de coberturas, la de 71,5M € y la de 55,2M €, salvo en el importe señalado de 2.807.500 €, siguieron funcionando como tales, vinculadas a los préstamos hasta la cancelación de las permutas en diciembre de 2018.

El efecto presupuestario-financiero de las coberturas de 62 M € es el mismo que si no se hubieran amortizado anticipadamente los préstamos que le servían de subyacente, ya que:

- El cumplimiento de los contratos hasta su término (tanto si había préstamos como si no), suponía liquidar en base a los nominales pactados, como así se hizo hasta la utilización de la ventana de salida de diciembre de 2016.
- Si se hubiera cancelado anticipadamente la cobertura esto hubiera supuesto liquidar la misma por su valor de mercado, lo que implicaba adelantar a la fecha de la cancelación de aquel momento las liquidaciones que se realizarían en el futuro, teniendo en cuenta las características financieras y condiciones de los contratos.

4. Las novaciones modificativas

El Tribunal menciona finalmente que *“el hecho de que en 2012 no se contara con crédito suficiente para abonar los intereses de las operaciones examinadas, derivó en que se formalizaran novaciones de los contratos para diferir el pago de intereses, las cuales tuvieron como consecuencia el incremento de los diferenciales inicialmente pactados, estimándose el incremento del coste adicional para la Corporación en 770.250 euros”*.

El informe del Tribunal hace mención al incremento de los tipos fijos de los contratos, fruto de las novaciones modificativas, comparando los mismos con la media de tipos a diez y a quince años en ese momento, señalando que estos son notablemente inferiores a los aplicados en la operación.

A finales de 2011 y como parte de los ajustes presupuestarios que era preciso realizar en aquel momento, se solicitó diferir las liquidaciones de 2012 de las coberturas contratadas, a fin de dedicar esos recursos a atender prioridades básicas, de ahí que se procediera a modificar tres de los cuatro contratos.

El banco no estaba dispuesto a negociar modificaciones ni nuevos contratos con tipos inferiores a los contemplados en los contratos ya firmados y menos aún con los tipos de interés descendiendo, pues de lo contrario no recuperaría el importe que se pretendía diferir.

Además, detrás de los contratos, el banco tenía a su vez coberturas contratadas, como es habitual en estos casos. El objetivo y única opción posible, ante la imposibilidad de pagar, era posponer los pagos previstos a realizar en 2012, sin modificar el plazo de los contratos. Para ello, sólo existía una fórmula, que era incrementar a partir de 2013 los tipos fijos lo necesario para compensar el diferimiento de las liquidaciones de 2012 y los costes de reestructuración de las operaciones, repartiendo los importes entre los años restantes de contrato.

Por esa razón, a partir de 2013 los tipos no pueden ser inferiores a los iniciales y la reducción de tipos que se estaba produciendo en ese momento no era aplicable a la situación generada, que implicaba modificar los contratos.



5. Los informes de la Intervención General sobre las propuestas de gasto anteriores a 2015

En el informe del Tribunal se señala que la Intervención General del Cabildo indica que las propuestas de gasto anteriores a 2015 (2012-2014) no fueron informadas negativamente por no advertirse la naturaleza de las operaciones, al presentar la apariencia de liquidaciones de intereses de préstamos.

Ante esta afirmación, cabe decir que las propuestas de gasto mencionadas y remitidas a la Intervención para su fiscalización (documentos contables), reflejaban todos los datos necesarios para su identificación, incluida la descripción de lo que se tramitaba. Además, dichas propuestas iban acompañadas de los contratos de permuta financiera, de un informe explicativo y de la notificación de liquidación del banco, información toda esta que consta en el expediente, por lo que no puede haber duda alguna sobre lo que se estaba tramitando.

6. Los procesos judiciales instados y, en particular, la sentencia de 19 de abril de 2017 del Juzgado de 1ª Instancia.

El informe del Tribunal se refiere a los procesos judiciales instados por el Cabildo. En este sentido, es importante señalar que las conclusiones de la sentencia de 19 de abril de 2017 del Juzgado de 1ª Instancia nº 10, se basa en datos económicos erróneos, como así se hizo constar en el recurso de apelación que se presentó sobre dicha sentencia. El Tribunal de Cuentas se refiere al pronunciamiento del juzgado: *"en el momento de la firma en fecha 25 de marzo de 2011 la actora tenía que haber previsto que en la fecha de contratación ya estaban bajando los intereses (...)"* "No en 2011 no existía razonablemente ningún índice de que los intereses iban a subir".

El juzgado comete un error en la toma de datos para hacer su análisis y por ello concluye de forma equivocada y es que coge el Euribor a 1 semana en lugar del euribor a 12 meses, que es la referencia que debería haberse considerado, qué sí estaba subiendo en los meses previos y próximos posteriores a la contratación, no bajando. Además, como se ha comentado y consta en el expediente, los contratos se concertaron a los tipos de mercado de ese momento, previo procedimiento competitivo entre entidades financieras.

El recurso de apelación, en el que se explica con detalle esta circunstancia, fue remitido al Tribunal de Cuentas en diciembre de 2018, con el expediente y otros documentos solicitados.

7. La cancelación anticipada de las permutas financieras

Se hace mención al informe de la Intervención de 5 de diciembre de 2018, en el que se manifiesta que no se ha evaluado si existe margen legal para salvar o minorar la potencial compensación a la entidad financiera por la cancelación anticipada. A este respecto, como consta en los informes internos y documentación del expediente la cancelación hay que realizarla a valor de mercado, como establecen los contratos firmados, aplicándose el mismo criterio que para la compraventa de cualquier otro tipo de activo. Una posible

minoración en el precio por debajo del valor de mercado queda en el terreno de la negociación con la entidad financiera. No hay que olvidar que para cancelar de forma voluntaria las permutas antes del término de los contratos, se precisaba del acuerdo de las partes.

Fruto de la negociación realizada, la entidad aceptó cancelar ofreciendo asumir una parte, aunque pequeña, de los costes de dicha cancelación y renunció a percibir las costas judiciales del proceso instado por el Cabildo, como consta en la documentación que obra en el expediente.

SEGUNDA.-JUSTIFICACIÓN DE GASTOS CORRESPONDIENTES A UNA ENCOMIENDA DE GESTIÓN (PAGINAS 62 Y 63 DEL BORRADOR DE INFORME – EL30)

Conviene con carácter preliminar enmarcar el contexto en el que se produce la justificación de gastos reparada por la Intervención General del Cabildo, haciendo referencia a la propia encomienda de gestión a la Empresa Insular de Artesanía (EIASA).

La promoción (fomento) de la economía insular, en los distintos ámbitos materiales de la misma, es una competencia que se encomienda por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local a las Diputaciones Provinciales; esto es, en Canarias, a los Cabildos Insulares (art. 36.1.d, en relación con el art. 41.1).

Esta acción de fomento puede gestionarse de forma directa (es la propia entidad local, en sus distintas “personificaciones”, la que ejecuta las acciones de dicha competencia); o indirecta, en la que un tercero, total o parcialmente ajeno a la Entidad, es la que lleva a cabo tal ejercicio competencial. Y las formas directas son: - la gestión por la propia Entidad; - por Organismo autónomo; - o por sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegramente a la Entidad Local (art. 85.3 LBRL). Es decir, en todas las formas directas, y singularmente, por lo que aquí importa, en la de sociedad mercantil totalmente participada por la Entidad Local, es la misma Entidad Local la que ejerce la competencia, sólo que en el caso de la entidad mercantil con “otra vestidura”. Hasta tal punto esto es así que cabe recordar que la Junta General de estas entidades mercantiles es el propio Pleno corporativo. Es una entidad mercantil que, a la postre, es el propio Cabildo.

Pues bien, la promoción (el fomento) del sector textil y de la moda de Tenerife se desarrolla directamente por el propio Cabildo Insular de Tenerife (en adelante, el Cabildo), solo que a través de una entidad mercantil, en forma de sociedad anónima participada totalmente por la propia Entidad en tanto es propietaria del 100% de su capital social.

Contar con una entidad mercantil (Empresa Insular de Artesanía, S.A., en adelante, EIASA) que se constituye así en el “brazo ejecutor” de las competencias insulares en la materia señalada, determinó como lógica consecuencia que el Cabildo encomendara a dicha sociedad mercantil la ejecución de Acciones para la Promoción del Sector de la Confección Textil y de la Moda, que se desarrollaban en acciones que se precisaban en los Programas de Objetivos y Acciones que cada año se aprobaban por el Consejo de

Gobierno Insular. Tal modo de proceder toma, además, como base, el Convenio firmado entre el Cabildo y la EIASA el 24 de febrero de 2011 para la ejecución de acciones para la promoción del sector de la confección textil y de la moda.

Enmarcado el contexto, procede realizar las siguientes aclaraciones y alegaciones a lo recogido en el informe del Tribunal de Cuentas:

Primero.- Para el año 2014, en el marco antes descrito, se presentó por la EIASA y fue aprobado por el Consejo de Gobierno Insular del Cabildo en sesión de 19 de mayo de 2014, el correspondiente Programa de Acciones, que abarcaba el período de 1 de abril de 2014 a 31 de marzo de 2015 (luego ampliado al 30 de abril siguiente por acuerdo del mismo órgano de gobierno de 27 de abril).

En el desarrollo de dicho Programa 2014 se ejecutaron las acciones que en él venían contempladas, si bien cuando el Consejo de Gobierno Insular en la señalada sesión de 27 de abril de 2015 acordó modificar tal encomienda ampliando el plazo de ejecución (hasta el 30 de abril de 2015) y el importe final de la misma, no llevó a cabo ninguna ampliación del gasto para atender los que en lógica consecuencia se incrementaban: gastos varios, gabinete de prensa, plan de ferias y plan de marketing (Expediente administrativo, Informe del Servicio Técnico de Empleo, Desarrollo Económico y Comercio, folio 154). Sin perjuicio de ello, es lo cierto que tales acciones se ejecutaron por importe de 90.253,88 €, y así constan justificadas ante el Área de Empleo, Comercio, Industria y Desarrollo Económico, pues como señala el informe del referido Servicio Técnico “los servicios contratados (...) fueron, sin duda, realizados en unas condiciones y precios fijados de antemano” (Expediente administrativo, folio 154 vto. y 173).

Según manifestó en su momento la Gerencia de la EIASA, las premuras que se le demandaban desde el Cabildo (Área de Desarrollo Económico) y la tardanza de algunos proveedores en aportar las correspondientes facturas (por lo que dichos gastos no pudieron incluirse entre los realizados en el Programa 2014), hicieron que no fuera posible incluir en la justificación del programa 2014 los gastos antes señalados que importaban los citados 90.253,88 €.

El Programa 2014 fue liquidado por acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, sin que en tal liquidación se encontraran las facturas de las acciones que, por el importe ya repetido de 90.253,88 €, se habían ejecutado al amparo de dicho Programa que, como dijimos, abarcaba desde el 1 de abril de 2014 al 30 de abril de 2015.

Segundo.- En sesión del Consejo de Gobierno Insular de 21 de julio de 2015 se aprobó el Programa de Objetivos y Acciones para la Promoción del Sector Textil y de la Moda a desarrollar entre el 1 de mayo de 2015 al 31 de diciembre del mismo año (en adelante, Programa 2015), por importe de 300.475 € que es adelantado íntegramente a dicha entidad mercantil (Expediente administrativo, folios 2 a 27, y 47 a 49).

Con fechas 9 de octubre de 2015 y 22 de febrero de 2016, se presentan por la EIASA la justificación parcial y final, respectivamente, de los gastos producidos en la ejecución del Programa 2015 (Expediente administrativo, folios 63 a 150).

En este proceso de justificación, el Servicio Técnico citado, al emitir su informe sobre tal justificación, observa que “se han presentado una serie de facturas con fecha anterior a la fijada como inicio de la encomienda”, que se extendía desde el 1 de mayo hasta el 31 de diciembre de 2015, y “por lo tanto estas facturas corresponderían a la encomienda anterior que se extendía desde el 1 de abril de 2014 al 31 de marzo (en realidad, al 30 de abril) de 2015”. Tales facturas alcanzaban la cantidad de 90.253,88 €. Y sin perjuicio de efectuar una crítica a la gestión del ente encomendado (EIASA), precisaba que “habida cuenta de que estos gastos se corresponden con actividades ejecutadas dentro del período anterior, procedería revisar la liquidación realizada con anterioridad (...), lo que implicaría ampliar el importe del pago a realizar a la Empresa Insular de Artesanía S.A. con motivo de la encomienda para ejecutar el programa de acciones programado para el año 2014” por el importe de los tantas veces citados 90.523,88 € (Expediente administrativo, folios 154 a 155).

Y es este informe el que lleva a la Intervención General a decir que “hacer una nueva liquidación del periodo anterior (se refiere al Programa 2014) para incluir las facturas que correspondían al mismo (...) sería otorgar conformidad a una serie de actuaciones llevadas a cabo por la vía de hecho”, pues “las actuaciones que superaban el presupuesto inicial (...) debieron ser aprobadas previamente por la Administración a través del procedimiento y órgano competente”. Asimismo, señala que “no cabe la figura de la compensación de deudas que se plantea”, por lo que “emite nota de reparo que deberá ser solventada por el Presidente de la Corporación, todo ello en virtud de los artículos 216.2 c) y 217 del TRLHL”. (Expediente administrativo, folios 163 y 163 vto.)

A la vista del informe de la Intervención General, el citado Servicio Técnico emite informe en el que destaca lo siguiente: “Cabe señalar que las facturas por importe de 90.253,88 € que fueron presentadas erróneamente en la justificación del año 2015, cuando debieron serlo en la anualidad 2014, no suponían una ampliación del objeto del contrato (en realidad, de la encomienda) sino parte de las actividades habituales y aprobadas para esa anualidad, aunque, en el momento de presupuestarlas la EIASA subestimó el coste real de las actividades y que eran imprescindibles para su funcionamiento habitual en el desarrollo de este Programa”. Asimismo aclara la naturaleza de la operación a realizar, sin que quepa hablarse de compensación de deudas. (Expediente administrativo, folio 168 y 168 vto. El subrayado y negrilla es nuestro).

El Consejo de Gobierno Insular en sesión de 19 de julio de 2016 (que no 25 de julio, como incorrectamente se dice en el Anteproyecto) adopta el acuerdo por el que, de un lado, aprueba la justificación del Programa 2015, declara la procedencia del reintegro por importe de 90.253,88 € y ordena efectuar una liquidación complementaria del Programa 2014 por el mismo importe a reintegrar, de forma que se abonara a la EIASA el importe de los gastos efectivamente realizados dentro de la encomienda del Programa 2014.

El que suscribe, en tanto Presidente del Cabildo en esas fechas, mediante Decreto de fecha 25 de octubre de 2016, dispuso, por las consideraciones de hecho y derecho que se recogen en el mismo, “resolver la discrepancia (...) toda vez que se considera dicho

Acuerdo (el adoptado por el Consejo de Gobierno Insular en sesión de 19 de julio de 2016) plenamente ajustado a Derecho y, en consecuencia, ordenar su ejecución”.

Tercero.- Al margen del error ya señalado referido a la fecha de la sesión en la que se adopta el acuerdo del Consejo de Gobierno Insular reparado, el Tribunal señala que dicho acuerdo supuso “una compensación de deudas”. Y citando el informe de la Intervención General del Cabildo apunta que tal forma de proceder comportaba “una legalización de actos realizados por la vía de hecho, señalando la improcedencia de pagar facturas correspondientes a una encomienda que ya había sido liquidada de conformidad con anterioridad. Además, indicó que no se habían cumplido los requisitos formales para el pago de los gastos que se pretendían reparar”.

Más adelante, el Anteproyecto resalta lo siguiente: “En el propio Decreto que resuelve la discrepancia se argumentó que, debido a que el encargo se realizó a un ente con titularidad 100% del Cabildo, “se entiende que cabe una flexibilización de los aspectos materiales o de fondo” de la encomienda, argumento que no debe servir de soporte para legalizar actos dictados sin la debida observancia de los requisitos legales”.

Y, en fin, con cita del art. 15.2 de la Ley 30/1992 (hoy art. 11.2 Ley 40/2015) cierra su Anteproyecto de Informe en lo referido a este punto concreto diciendo que “antes de la formalización de la encomienda, la actividad, de haberse desarrollado, se estaría ejecutando por un órgano manifiestamente incompetente”.

En relación con cada una de estas consideraciones cabe argumentar:

1º.- Compensación de deudas.

Ni en el acuerdo reparado del Consejo de Gobierno Insular de 19 de julio de 2016 ni en el Decreto del día 25 de octubre siguiente firmado por el que suscribe, se dice u ordena que se lleve a cabo una compensación de deudas. En la propuesta definitiva que se redacta a la vista del informe del Servicio Técnico obrante al folio 168 y 168 vto. del expediente se explica la naturaleza de la operación que se pretende. El informe técnico, correctamente, señaló que “se produce simultáneamente una obligación de reintegro por la EIASA y una liquidación complementaria a favor de la misma, ambas por el mismo importe, razón por la cual no se pretende realizar una compensación entre ambas (...)”.

Y en línea con lo expresado en dicho informe, el Consejo de Gobierno Insular en el acuerdo reparado dispone, por un lado (apartado tercero) “declarar la procedencia del reintegro de un total de 90.253,88 € a que queda obligada la EIASA (...)”; y, por otro lado (apartado cuarto) “ordenar, con cargo a la partida presupuestaria (...) una liquidación complementaria por importe de 90.253,88 € a favor de la EIASA (...)”. Asimismo, concluye (apartado quinto), con toda lógica, que para la ejecución de tales actos (reintegro y pago) “se lleve a cabo la pertinente regularización contable que evite el movimiento físico de los fondos”.

No hay, pues, en puridad, una compensación de deudas, ni se señala así en el acuerdo reparado ni en el Decreto del que suscribe por el que solventa el reparo.

2º.- Legalización de actos realizados por la vía de hecho.

El informe del Servicio Técnico citado anteriormente es claro en este sentido, por lo que conviene volver a transcribirlo: *“Cabe señalar que las facturas por importe de 90.253,88 € que fueron presentadas erróneamente en la justificación del año 2015, cuando debieron serlo en la anualidad 2014, no suponían una ampliación del objeto del contrato (en realidad, de la encomienda) sino parte de las actividades habituales y aprobadas para esa anualidad, aunque, en el momento de presupuestarlas la EIASA subestimó el coste real de las actividades y que eran imprescindibles para su funcionamiento habitual en el desarrollo de este Programa”*. Es decir, los actos no fueron ejecutados por la vía de hecho, pues se encontraban dentro del Programa de Acciones a ejecutar, sino que se produjo un incremento del gasto de algunas acciones.

3º.-Imprudencia de pagar facturas correspondientes a una encomienda que ya había sido liquidada de conformidad con anterioridad, sin haberse cumplido los requisitos formales para el pago de los gastos que se pretendían reparar.

El Consejo de Gobierno Insular, órgano competente, encomienda la ejecución del Programa 2014 por un importe determinado a la EIASA, y liquida dicho Programa. Posteriormente, con ocasión de la liquidación del Programa 2015, se aprecia que unos gastos por importe de 90.253,88 € que pretendían ser imputados a dicha anualidad (2015) eran, en realidad, gastos efectuados dentro de la anualidad anterior (2014), si bien *“no suponían una ampliación del objeto del contrato (en realidad, de la encomienda) sino parte de las actividades habituales y aprobadas para esa anualidad, aunque, en el momento de presupuestarlas la EIASA subestimó el coste real de las actividades y que eran imprescindibles para su funcionamiento habitual en el desarrollo de este Programa”*. En tanto eran gastos que tenían el adecuado soporte documental que acreditaban, sin duda alguna, que los mismos se habían ejecutado, se propone, y así se hace, realizar una liquidación complementaria del Programa 2014, incorporando a esta anualidad los referidos 90.253,88 €.

La cuestión que suscita los términos en que se redacta el informe de la Intervención General es por qué resulta improcedente pagar unas facturas de unos gastos correspondientes a una encomienda ya liquidada con anterioridad. ¿Puede el mismo órgano que aprueba una liquidación volver sobre la misma, una vez aprecia que falta incorporar gastos acreditados, rectificándola y ordenar el pago de dichos gastos? Es evidente que se produjo una irregularidad por la EIASA a la hora de gestionar el Programa 2014; pero tal irregularidad no alcanza tan siquiera la naturaleza de anulable, sino en todo caso de *“irregularidad no invalidante”*. Cuando el Consejo de Gobierno Insular acuerda en sesión de 19 de julio de 2016 (apartado cuarto) *“ordenar, con cargo a la partida presupuestaria (...) una liquidación complementaria por importe de 90.253,88 € a favor de la EIASA de la justificación de la encomienda de gestión realizada a la misma para la Ejecución de acciones de promoción del sector textil y de la moda durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 3 de abril de 2015”*, lo que está haciendo es efectuar, efectivamente, una liquidación complementaria que convalida los actos y gastos realizados en su momento por la EIASA. En definitiva, la liquidación complementaria



aprobada por el Consejo de Gobierno Insular en el acuerdo reparado de 19 de julio de 2016 no es más que una convalidación que efectúa el órgano competente de unos gastos efectuados por la EIASA sin la previa autorización del mismo. Parece oportuno recordar aquí lo que dispone el art. 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Artículo 52. Convalidación.

1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos.

3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

4. Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.”

Es decir, ya estemos ante un supuesto de incompetencia, que en ningún caso sería determinante de nulidad; ya estemos ante un supuesto de falta de autorización del órgano competente tal como apuntan tanto el informe del Servicio Técnico como el informe de Intervención General, es claro que el acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, órgano competente, sanaría el acto subsanando el vicio del que adoleció, en este caso, ejecutar unas acciones excediéndose del gasto sin haber pedido la pertinente autorización para ello. Si un acto anulable puede ser convalidado, cuanto más una mera irregularidad no invalidante, como es el caso.

Señala además el Anteproyecto que en el informe de la Intervención General se indicaba que “no se habían cumplido los requisitos formales para el pago de los gastos que se pretendían compensar”. Al parecer se está refiriendo el Anteproyecto a la expresión que se recoge en el informe de la Intervención General (folios 163 y 187, del expediente administrativo) de que “aunque efectivamente las facturas presentadas ahora correspondan al periodo de la encomienda anterior, las actuaciones que superaban el presupuesto inicial –esto es, las que suponían una ampliación el objeto y presupuesto del encargo- debieron ser aprobadas previamente por la Administración a través del procedimiento y órgano competente”. Respecto a esto ya se ha señalado que efectivamente, las facturas, o mejor, los gastos, no suponían una ampliación del objeto de la encomienda sino parte de las actividades habituales y aprobadas para esa anualidad, aunque, en el momento de presupuestarlas la EIASA subestimó el coste real de las mismas; así como que eran imprescindibles para su funcionamiento habitual en el desarrollo de este Programa, pero que ciertamente debieron ser aprobados previamente por el Cabildo, pues los demás requisitos exigidos para el pago de facturas, singularmente la verificación de que dichas facturas responden a gastos correspondientes a acciones

encomendadas y ejecutadas correctamente se cumplieron con rotundidad, hasta tal punto que la Intervención General, en ningún momento, pone tacha alguna a este extremo.

3º.- La flexibilización de los aspectos materiales o de fondo de la encomienda, como argumento del Decreto del que suscribe para legalizar actos dictados sin la debida observancia de los requisitos legales.

En la página 63, el informe se remite a un argumento del Decreto de 25 de octubre de 2016 que resolvió la discrepancia. Ha entendido el Tribunal que dicho Decreto justificaba que debido a que el encargo se realizó a un ente con titularidad 100% del Cabildo “se entiende que cabe una flexibilización de los aspectos materiales o de fondo” de la encomienda, argumento que no debe servir de soporte para legalizar actos dictados sin la debida observancia de los requisitos legales”.

A la vista del texto que el Tribunal transcribe, entrecomillado y en cursiva, creo poder afirmar que se ha producido un error material de lectura del texto del citado Decreto.

Reproduzco a continuación la transcripción correcta del Resultando del Decreto de 25 de octubre de 2016:

“Resultando que es precisamente por esta razón por la que se entiende que cabe una flexibilización en la exigencia por parte de este Cabildo del cumplimiento de los requisitos formales en desarrollo de tales encomiendas; sin que ello, en ningún caso, pueda interpretarse como una flexibilización de los aspectos materiales o de fondo de las mismas, respecto de los que queda plenamente acreditada la rigurosidad del análisis realizado, pudiendo así constatarse a la vista de los expedientes de referencia que, tal y como se ha indicado anteriormente, todos los gastos aceptados por el Área, cuentan con el correspondiente soporte documental y todos ellos tienen vinculación directa con el desarrollo de las acciones de promoción del sector textil y de la moda encomendadas”.

Como puede observarse, lo que se dice en el Decreto por mí firmado es justo lo contrario de lo que se ha recogido en el anteproyecto de informe del Tribunal. Lo que digo es que “cabe una flexibilización en la exigencia por parte de este Cabildo del cumplimiento de los requisitos formales”, y a renglón seguido rechazo rotundamente que quepa, como se dice en el Anteproyecto, una flexibilización de los requisitos materiales o de fondo: “sin que ello, en ningún caso, pueda interpretarse como una flexibilización de los aspectos materiales o de fondo de las mismas”.

Cuarto.-A la vista de lo anterior, rechazo que haya podido producirse un menoscabo de caudales o efectos públicos del Cabildo al ordenar una liquidación complementaria de una encomienda a una entidad mercantil de exclusiva propiedad del Cabildo, pues ha quedado acreditado que dichos gastos fueron aceptados por los funcionarios del Área (Servicio Técnico de Empleo, Desarrollo Económico y Comercio), y que todos ellos tienen vinculación directa con el desarrollo de las acciones de promoción del sector textil y de la moda encomendadas. No puede entenderse que se ha producido menoscabo en los caudales o efectos públicos del Cabildo por admitir que se abonaran unas acciones

ejecutadas por el propio Cabildo, bajo la vestidura de entidad mercantil, en el ejercicio de competencias propias, aunque hayan sido justificadas extemporáneamente.

Quiero terminar señalando que llevar a cabo la operativa que se desprende del informe de la Intervención General, esto es, exigir sin más el reintegro de la cantidad de 90.253,88 € a una entidad mercantil participada exclusivamente por el Cabildo, hubiese supuesto, sin duda, colocar en una grave situación económico-financiera a dicha entidad que, a la postre, repercutiría en las cuentas del propio Cabildo, lo cual sin duda sí hubiese supuesto una irresponsabilidad por mi parte.

TERCERA.-DISOLUCIÓN DE LA ASOCIACIÓN MIXTA DE COMPENSACIÓN DEL POLÍGONO INDUSTRIAL DEL VALLE DE GÜÍMAR (PAGINAS 63 Y 64 DEL BORRADOR DE INFORME – EL30)

Primero.-En relación con lo puesto de manifiesto en el anteproyecto de informe respecto a que “la formalización de la cesión de las parcelas a que se refiere este expediente se produjo por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de 5 de diciembre de 2017 y que, no obstante, a fecha de diciembre de 2018, no habían sido dadas de alta en el inventario de la entidad”, cabe señalar:

La rectificación del inventario de bienes de la Corporación Insular de cada ejercicio económico se aprueba, de conformidad con el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en el ejercicio siguiente a aquel cuya rectificación se produce, si bien, de manera excepcional y debido al retraso en la presentación de los inventarios de las entidades dependientes de la Corporación, el Inventario 2017 fue elevado al Pleno Insular para su aprobación en sesión celebrada el 25 de enero de 2019, previo informe de la Intervención General.

Debe indicarse que en dicha rectificación anual se incluyen como alta las parcelas 6 y 7 de la Manzana VI del Polígono de Güímar, transmisión formalizada en virtud de escritura pública de cesión en pago el 9 de octubre de 2017.

De conformidad con dicho acuerdo plenario los datos que figuran en el Inventario de Bienes de la Corporación Insular respecto a las parcelas indicadas son los siguientes:

Inmueble: 1-00569: Parcelas 6 y 7 de la Manzana VI del Polígono de Güímar (desaladora)

Fecha de alta en el inventario: 9/10/2017

Título: Escritura pública de cesión en pago de 9/10/2017

Fecha de aprobación del acuerdo de rectificación del inventario de bienes: Sesión plenaria de 25/01/2019.

Respecto a las causas del retraso en el otorgamiento de la escritura pública de “cesión en pago” al Cabildo Insular de Tenerife, por parte de la Asociación Mixta Polígono Industrial de Valle de Güímar de la parcela 16, manzana XIV del Polígono:

El día 25 de marzo de 2014 se solicitó al Ayuntamiento de Güímar licencia de segregación de la parcela 16 de la manzana XIV del Polígono Industrial del Valle de Güímar, abonándose la correspondiente tasa por prestación de servicios urbanísticos. Dicha parcela, de conformidad con los acuerdos adoptados por la Asociación y el Cabildo Insular de Tenerife, sería cedida al mismo en “dación en pago” por un importe de 727.800 €.

Ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento en lo que tenía que ser un acto reglado, se reiteró dicha solicitud en varias ocasiones.

Por fin, en fecha 25 de abril de 2018, se presentó escrito en el citado Ayuntamiento en el que se solicitaba que se proporcionara información sobre el estado de tramitación del expediente de referencia, se indicara el sentido del silencio administrativo y se concediera la licencia solicitada.

Al seguir sin respuesta, con fecha 15 de noviembre de 2018, se presentó nuevo escrito por el que se solicitaba que, teniendo por producido el silencio estimatorio respecto a la solicitud de licencia de segregación de la parcela 16 de la manzana XIV del Polígono Industrial del Valle de Güímar, se expidiera certificación de dicho acto presunto en el plazo de 15 días a partir de la fecha de la presentación de tal solicitud.

Ante la inexplicable falta de actividad del Ayuntamiento, en enero de 2019 se formuló ante el Ayuntamiento requerimiento de ejecución de la certificación de acto presunto estimatorio respecto de la solicitud de licencia de segregación.

En mayo del presente año 2019 se notificó a la Asociación el Decreto del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Güímar concediendo la mencionada licencia. Dicha licencia junto con el resto de documentación, se ha trasladado al notario que por turno se designó para el otorgamiento de la escritura, estando pendiente de la firma en los próximos días

Segundo.-Sobre las razones por las que la Asociación, a fecha de la realización del anteproyecto de informe de fiscalización, diciembre 2018, no ha sido disuelta, cabe señalar:

Con fecha 23 de julio de 2013, se firmó el Acta de recepción de la Urbanización del Polígono de Güímar, y cesión de bienes, por parte de los Ayuntamientos de Arafo, Candelaria y Güímar.

Entregada la Urbanización a los Ayuntamientos, administraciones actuantes, el Consejo Rector de la Asociación, en fecha 21 de enero de 2015, y asistiendo representantes de los tres Ayuntamientos, acordó por unanimidad lo siguiente:

“A.- Proceder a la disolución de la Asociación, al haberse cumplido el fin para el que fue creada con la ejecución de la Urbanización del Polígono Industrial “Valle de Güímar” y su entrega a los Ayuntamientos de Arafo, Candelaria y Güímar, y existir

un acuerdo de adjudicación entre los socios de los últimos activos inmobiliarios, e iniciar su proceso de liquidación, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de los citados Estatutos.

B.- Trasladar este acuerdo a las administraciones competentes para su ratificación.

C.- Extinguir el Comité Ejecutivo y nombrar liquidadores de la Asociación a sus tres socios (Cabildo Insular de Tenerife, a Caixabank, S.A. y a SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo), una vez haya sido ratificado el acuerdo de disolución por los Ayuntamientos citados, quedando vigentes las delegaciones de facultades y apoderamientos otorgados con anterioridad al mismo”.

Dicho Acuerdo, a los efectos de lo contenido en el apartado B.-, se comunicó a los Ayuntamientos en febrero de 2015, siendo reiterada la petición en diciembre de 2015, octubre de 2016 y, por fin, ante la inactividad de la Administración, en julio de 2017, advirtiendo que:

“(…) producido el silencio estimatorio respecto a la solicitud de autorización para la disolución de la Asociación Mixta de Compensación del Polígono Industrial “Valle de Güímar”, se expida certificación del acto presunto producido en el plazo de 15 días a partir de la fecha de presentación de este escrito”.

El Ayuntamiento de Güímar hasta la fecha no ha contestado acerca de dicha petición, por lo que debe estimarse producida por silencio administrativo positivo la ratificación del acuerdo del Consejo Rector.

El Ayuntamiento de Arafo tampoco contestó en el plazo establecido legalmente, si bien con fecha 5 de febrero de 2018 nos notifica acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arafo, adoptado en sesión extraordinaria de urgencia de fecha 16 de mayo de 2017, denegando la autorización para el inicio de los trámites para disolver la Asociación. Se subrayan las fechas para resaltar la diferencia entre la de adopción del acuerdo plenario y la notificación a la Asociación.

Ante tal acuerdo se ha interpuesto recurso contencioso administrativo, que ha dado lugar al procedimiento ordinario nº 133/2018, en el Juzgado de lo Contencioso nº 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Se han personado en el mismo, como codemandados del Ayuntamiento de Arafo, los otros dos Ayuntamientos, Candelaria y Güímar. Se encuentra pendiente de sentencia.

En cuanto al Ayuntamiento de Candelaria, en agosto de 2017, y en diciembre de 2017, se dictan Decretos desestimando nuestra petición para iniciar los trámites de liquidación y disolver la Asociación.

Estos acuerdos del Ayuntamiento de Candelaria fueron objeto de recurso contencioso administrativo, que ha dado lugar al procedimiento ordinario nº 409/2017, en el mismo Juzgado que el recurso de Arafo.

9

También se han personado como codemandados los otros dos Ayuntamientos -Arafo y Güímar-. El pasado mes de septiembre ha recaído sentencia desestimando el recurso de la Asociación, sentencia que ha sido objeto de recurso de apelación actualmente el trámite.

Lo anterior ha significado que la Asociación, a pesar de haber cumplido con su objeto y no tener actividad relacionada con el mismo, y haber liquidado sus activos, no haya podido culminar el proceso iniciado en enero de 2015 por su Consejo Rector.

Tercero.-Respecto a la utilización del mecanismo de dación en pago como mecanismo de compensación y la ausencia total de procedimiento, cabe señalar:

No puede concluirse que se produjo una ausencia total de procedimiento dado que constan en el expediente informes favorables tanto del Servicio de Gestión Financiera y Tesorería como por el Servicio Administrativo de Régimen jurídico y Asesoramiento Legal que en su informe concluye que *"..por esta Asesoría jurídica se considera que la entrega al Cabildo Insular de las parcelas de referencia como abono de parte de los excedentes de tesorería que le corresponden como integrante de la Asociación, respeta los principios básicos de la libertad de pactos y en su caso la terminación convencional y con ello no se infringe el ordenamiento jurídico y tiene por objeto la satisfacción del interés público"*.

En el expediente, constan informes de las áreas competentes en materia de Sostenibilidad de Recursos y Energía y de Aguas respecto al interés público que conllevaría la obtención de las citadas parcelas, cuestión que además es ratificado por la propia Intervención General en sus informes.

Respecto al momento en el que se procede a realizar la valoración de las parcelas objeto de transmisión, por parte de los servicios promotores del expediente se señala que la formalización de la dación en pago a precio actualizado de mercado conllevaría un enriquecimiento injusto de la Administración, en tanto que implicaría formalizar la operación aplicando un valor que se ha depreciado precisamente por las actuaciones llevadas a cabo por la propia administración insularal haber asumido de facto su titularidad, aun no estando formalizada.

Dicha conclusión se apoya en los siguientes hechos: existen acuerdos adoptados por el Comité Ejecutivo de la Asociación desde el ejercicio 2003 en relación a la puesta a disposición de la corporación de las citadas parcelas, constan diversos escritos de las diferentes Consejerías competentes manifestando la voluntad de materializar dichas reservas; además el propio Cabildo, directamente o a través del Consejo Insular de Aguas, ha ejercido actos concluyentes relativos a la titularidad de las parcelas referenciadas, tanto materiales como en relación al planeamiento territorial, modificando así los criterios de valoración que pudieran obtenerse en la actualización de las tasaciones (por su afectación al uso público insular, con una lógica minoración de su valor de mercado).

Adicionalmente y según consta en expediente, por parte de la Asociación mixta se encargan informes de actualización de tasación de las citadas parcelas, utilizando los criterios de valoración originarios (los que se deducen del momento de la reserva de

parcela, diciembre de 2004 para las parcelas 6 y 7 y diciembre de 2008 para la parcela 16) pero actualizadas a fecha de la formalización (septiembre de 2016), resultado unos valores de tasación superiores en los que se produjo efectivamente dicha compensación.

Cuarto.- Respecto al incumplimiento de la Ley General de Subvenciones, en relación a la ausencia de concurrencia y publicidad en la tramitación de la subvención en especie, se ha de señalar que la tramitación de la misma siguió el procedimiento previsto en la citada Ley respecto a las subvenciones nominadas, justificando el interés público y social de la misma (por los efectos negativos que la implantación del polígono había tenido en el municipio de Gúímar y colindantes, respecto a los núcleos urbanos y caseríos que los circundan), realizando los ajustes contables necesarios y la incorporación de las mismas en el anexo de subvenciones directas aprobada por acuerdo plenario de fecha 27 de mayo de 2016, siguiendo el procedimiento determinado para este tipo de subvenciones. Adicionalmente se ha de indicar que el Pleno celebrado el día 30 de septiembre de 2016 aprobó en sesión ordinaria el reconocimiento extrajudicial de crédito de dichas obligaciones siguiendo en este sentido las recomendaciones de la Intervención.

[Continua en la página siguiente]

Adicionalmente, en relación con el resto de expedientes citados por el Borrador de informe en el apartado de Acuerdos contrarios a Reparos y aunque el que suscribe no forma parte de los órganos de gobierno de las entidades dependientes del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife que son citados a continuación, ni actuó como órgano superior en la resolución de las discrepancias, hago mías las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA.- CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE ATENCIÓN A ADOLESCENTES EN DESAMPARO DEL INSTITUTO INSULAR DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIO SANITARIA (IASS) (PAGINAS 64 Y 65 DEL BORRADOR DE INFORME – EL30).

El Consejo Rector del IASS, el 30 de junio de 2016, acordó la prórroga de un convenio suscrito en marzo de 2015 entre una entidad sin ánimo de lucro y el IASS para la gestión de un centro especializado en la atención a adolescentes en situación de riesgo social.

La vigencia del convenio había finalizado el 31 de agosto de 2015, y la prórroga se preveía con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de julio de ese mismo año.

El reparo se fundamenta en dos aspectos. Por un lado, se argumenta que la materia del convenio tiene carácter contractual, por lo que, según se dispone en el artículo 4.1 c) del TRLCSP, no cabe excluirla de la regulación relativa a la contratación pública, debiendo haber sido objeto de licitación pública. Por otro lado, la propuesta de prórroga, fechada el 15 de marzo de 2016, se refería a un convenio cuyo plazo estaba extinto desde el 31 de agosto del año 2015, por lo que la entidad colaboradora había estado prestando el servicio desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2016 sin documento acreditativo que diera soporte a la relación jurídica prorrogada y sin mediar contraprestación económica.

El acto del Consejo Rector por el que se solventó el reparo de la Intervención y se acordó la celebración del convenio, no se sustentó en ningún informe justificativo ni definió los motivos por los que aquél se entendía solventado, de forma que, sin perjuicio del levantamiento del reparo en relación con las irregularidades puestas de manifiesto por el órgano de Intervención, la prestación se realizó durante cuatro meses —desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2015— sin cobertura jurídica.

Se produjo, por tanto, la prestación analizada sin cobertura jurídica durante un periodo aproximado de seis meses, además, y a pesar del informe de Intervención, su gestión se siguió realizando a través de un convenio, en contra de lo dispuesto en la normativa contractual, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 47 define los convenios como acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas con sujetos de derecho privado para un fin común, y excluye del objeto de estos negocios jurídicos las prestaciones propias de los contratos.



Primero.- En relación a la manifestación “la prestación se realizó durante cuatro meses — desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2015— sin cobertura jurídica”, manifestar que una vez revisado el expediente administrativo del mencionado convenio, consta que mediante Decreto de la Presidencia del IASS nº113, de 13 de octubre de 2015, se formalizó dicha prórroga con fecha 4 de noviembre de 2015, con lo cual el periodo siguiente era el que se pretendía resolver por medio de la nueva prórroga del convenio, a partir de enero de 2016.

Segundo.- En cuanto al hecho de que “El acto del Consejo Rector por el que se solventó el reparo de la Intervención y se acordó la celebración del convenio, no se sustentó en ningún informe justificativo ni definió los motivos por los que aquél se entendía solventado”, mencionar que en el expediente consta informe del Director de la Unidad de Infancia y Familia, en que pone de manifiesto los siguientes hechos del servicio a prestar por parte de la entidad:

- a) Que es destinado a la atención de menores en acogimiento residencial para menores procedentes de familias con importantes conflicto social, único centro en la isla que da esta atención de alta especialización.
- b) Que son menores, que al menos en el periodo de tiempo en que residen en el mismo, presentan graves trastornos de conducta, con procesos autolesivos, que en algunos casos se materializan en intentos autolíticos de repetición, lo que determina la necesidad de un alto nivel de especialización de los profesionales que prestan esta atención. Muchos de estos menores presentan necesidades de seguimientos terapéuticos hospitalarios tras las altas hospitalarias y que precisan de una adecuada coordinación y traslado de profesionales y menores entre el centro residencial y el centro hospitalario de referencia o la unidad de salud mental infanto-juvenil lo que, todo esto hace imposible suspender la atención que se les da a los menores en tanto se resuelve el modelo contractual con los mismos.
- c) Que la financiación de este centro procede en un 45 % de la financiación propia del organismo autónomo y en un porcentaje del 55 % procede de una financiación de la comunidad autónoma, a través de la Dirección General del Menor, dicha financiación a la fecha de los hechos, se otorgaba por medio de una subvención, cuya transferencia de crédito llegaba en el último trimestre del año en curso. Estas características en la financiación hacía imposible materializar la contratación del servicio con licitación pública, dado que no se contaba con la dotación presupuestaria suficiente desde el principio del año para conseguir la autorización del gasto para proceder a licitar. De ahí que en muchas ocasiones el convenio solo se podía realizar por pocos meses, haciendo frente los primeros meses del año con el presupuesto aportado por el Cabildo Insular al Organismo Autónomo.
- d) Que en la ley 26/2015, del 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, incluye el artículo 21 bis apartado h) relativo a los derechos de los menores acogidos,... “Recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico por parte de la Entidad Pública, para superar trastornos psicosociales de origen...”

- e) Que ya en el segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, en el objetivo 7. 10.2, establece como fundamental “ mejorar y ampliar los servicios y programas orientados a la salud mental y de orientación psicológica para los niños y adolescentes con especial atención aquellos con especial vulnerabilidad”
- f) Que con el objetivo de mitigar el déficit de concurrencia se solicitó a tres entidades sin ánimo de lucro, habilitadas para el trabajo con infancia en acogimiento residencial, oferta técnica y económica para la Gestión y funcionamiento del mencionado centro Cango, que permitiera una valoración de las condiciones de trabajo ofertados entre unos y otros y en base de los cuales se optó por la Asociación Coliseo, por ser el mejor proyecto técnico y mejor presupuesto de gasto para la atención a los menores.

Teniendo en cuenta el objeto del convenio a que hacemos referencia y la situación referenciada, así como La Ley 1997, de 7 de febrero de Menores de Canarias que establece:

Artículo 4. Principios rectores de la actuación administrativa

2. Específicamente en materia de atención integral a los menores, las actuaciones administrativas responderán a los siguientes principios:

a) Prevalencia del interés de los menores sobre cualquier otro concurrente

Todo esto pone de manifiesto el carácter ininterrumpible de este servicio, y por otro lado, cabe señalar que la asociación Coliseo, ha venido justificando el destino de los fondos que ha recibido como consecuencia delo establecido en el convenio.

SEGUNDA.- OTORGAMIENTO DE SUBVENCIÓN DIRECTA POR PARTE DEL IASS (PAGINA 65 DEL BORRADOR DE INFORME – EL30)

Intervención formuló reparo el 22 de noviembre de 2016 a la propuesta del Servicio de Gestión Administrativa de atender la solicitud de una asociación de 1.233.519,89 euros para la cofinanciación de la ejecución de las obras de construcción de un complejo asistencial para personas con discapacidad intelectual. El reparo se basó en que la aceptación de la solicitud conllevaría la concesión directa de una subvención, sin justificar previamente la ausencia de concurrencia, en los términos del artículo 22 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones (LGS).

El Consejo Rector, en sesión extraordinaria de 28 de noviembre de 2016, aprobó solventar el reparo de la Intervención y propuso un texto base para el Convenio que habría de regir la concesión de la subvención, firmándose el mismo el 26 de diciembre de 2016.

El artículo 22.2 c) de la LGS establece que “Con carácter excepcional, [podrán concederse de forma directa] aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”.



No obstante, en el expediente no se acreditó la existencia de estas circunstancias excepcionales, las cuales se dieron por supuestas en el acuerdo del Consejo Rector que solventó el reparo.

Adicionalmente a lo anterior, las subvenciones en las que se opta por este procedimiento de concesión deben contar con una norma reguladora —con carácter general, un convenio o, en su defecto, una norma especial—, en la que consten los extremos definidos en el artículo 28.3 de la LGS y que son soporte de la ausencia de concurrencia a la concesión. Como se ha expuesto, el convenio regulador se formalizó con posterioridad al compromiso del gasto.

Primero.- El otorgamiento de la subvención analizada en el presente expediente, se enmarca en el contexto de la relación existente en el momento de su concesión, entre el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, el Organismo Autónomo IASS y la entidad sin ánimo de lucro, ASPRONTE, dicha relación deriva de la situación de reversión de la parcela cedida previamente por el ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna a la entidad ASPRONTE. Es decir, podemos explicarla por medio de la intervención subsidiaria de la administración competente en servicios sociales, en este caso el Cabildo de Tenerife, por medio del Organismo Autónomo IASS, ante la incapacidad financiera de una entidad sin ánimo de lucro para afrontar su compromiso de colaborar con una tercera administración para dotar de un equipamiento, que finalmente debería ser concertado por la Administración competente, el Cabildo

Segundo.- Realizamos las siguientes consideraciones, vinculando este punto con el siguiente, dado que pensamos permite fundamentar el otorgamiento de la subvención directa en la previsión de la propia Ley General de Subvenciones (art. 22.2 c) establece: “Con carácter excepcional, [podrán concederse de forma directa] aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”.

ASPRONTE es una entidad sin ánimo de lucro y de trayectoria avalada, a lo largo de sus 50 años de existencia, por su quehacer en la atención a las personas con discapacidad intelectual en la isla de Tenerife; desde el año 2003 mantiene relación de colaboración en el marco del Convenio suscrito con la Comunidad Autónoma, que el año 2016 significaba la financiación 144 plazas de atención diurna.

La necesidad de incrementar las plazas de atención a la discapacidad intelectual en la isla viene demostrada por el hecho, de que desde el año 2006 por medio de acuerdo con la Consejería de Políticas Sociales de la Comunidad Autónoma, el propio Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, determinaron la necesidad de la construcción de un centro ocupacional con capacidad para 120 usuarios en la isla, dentro del marco de desarrollo del primer plan de infraestructura socio sanitario de la Comunidad Autónoma, motivo por el cual se procedió por parte del Ayuntamiento a la cesión de un solar para la construcción del mencionado edificio.

La parcela cedida por parte del Ayuntamiento constaba de 9000 m² y contemplaba la dotación de 120 plazas del centro ocupacional y áreas de equipamiento dotacional para la



atención para personas con discapacidad intelectual. La aparición de la crisis económica del 2008, y la reducción de las opciones financieras tanto públicas como privadas, imposibilitó conseguir las dotaciones económicas suficientes por parte de la entidad para poder finalizar un centro con un coste de 11 millones de euros previsto en el presupuesto.

Una vez finalizada la crisis económica y el análisis sobre la oportunidad de la nueva construcción, a la luz del aprendizaje derivado de la existencia de la propia crisis, llevó a la mencionada entidad a cuestionar la viabilidad de la misma, por un lado, dado la alta inversión a realizar y la reducción de economías de escala que generaría posteriormente su mantenimiento, por el hecho de dispersar los servicios, y por otro lado, se cuestionaba la oportunidad de desplazar a los usuarios con discapacidad intelectual fuera del núcleo urbano de Santa Cruz de Tenerife, con la dificultad que ello implicaba para favorecer la autonomía del paciente, y los traslados de forma autónoma, utilizando transporte público que permitía la ubicación urbana, sobre una ubicación más a la periferia, que obligaría a dotar al centro de transporte propio con el consiguiente incremento de costes, lo que conjuntamente con la inversión necesaria podría poner en serio peligro la estabilidad financiera de la entidad. (en la ubicación actual más del 50% de los usuarios no usaban transporte adaptado, dada la cercanía al centro o la utilización de transporte público, por el contrario el acceso hasta la nueva parcela obligaba a la utilización de combinar varias líneas que imposibilitaría a personas con discapacidad intelectual su utilización con garantías)

En este contexto, ante la imposibilidad del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna de hacer frente a las obras, y por otro lado de la necesidad manifestada en el análisis de necesidades dotacionales en materia de recursos socio sanitarias en la isla, tanto para la atención a personas mayores dependientes, como a las personas con discapacidad, que permitió la materialización posterior de un convenio con la Comunidad Autónoma y el Cabildo para financiar un plan de inversiones con un presupuesto estimativo de 205 millones de €, que significaba un crecimiento neto de 1.700 plazas y una actuación en un total de 2.665 plazas que se remodelan o reforman. Hay que tener en cuenta, según informe de la directora técnica de la unidad de atención a la dependencia que consta en el expediente, que en ese momento teníamos unos indicadores de dotación de camas residenciales por población muy inferiores a los recomendados tanto a nivel nacional e internacional.

Dado los antecedentes presentados anteriormente, y dado que no existía impedimento por ninguna de las partes, se sometió a informe del servicio de asesoría jurídica del IASS, la viabilidad de asumir una reversión al ayuntamiento de la parcela a cargo de la entidad, y posteriormente que el ayuntamiento cediera al IASS, asumiendo este último el compromiso de compensar económicamente la inversión realizada por parte de la entidad, dado que sería el Organismo Autónomo el que se beneficiaría de las obras realizadas en la parcela, el cual realizó las recomendaciones de "realizar un Convenio entre las tres partes en el que el Organismo asumiera como carga de la cesión de la parcela y sus acciones el abono a ASPRONTE de las obras realizadas" Así como de la necesidad de contar con un informe que constatará el buen estado de las obras.

La concesión de la subvención estuvo soportada por una valoración técnica, tanto de la parcela donde se iba a realizar las obras de adaptación, como del proyecto básico que se pretendía realizar, informe que consta en el expediente y que valora "Que el proyecto básico, como documento previo al proyecto de ejecución, se considera adecuado en su propósito y pretende consolidar y potenciar el complejo asistencial, apostando por su actual ubicación". Así mismo, dicho informe realiza una serie de recomendaciones, que fueron tenidas en cuenta en el convenio que se realizó entre la entidad y el organismo autónomo, con el objetivo de establecer las condiciones entre partes para la materialización de la subvención, así como las condiciones de seguimiento y evaluación de su ejecución o en su defecto el reintegro de la totalidad o parte de la subvención otorgada en caso de incumplimiento.

En este sentido, la entidad que recibía la financiación por parte del IASS, no sólo se comprometía a invertir con un proyecto de ejecución revisado y visado por la unidad de infraestructura y mantenimiento del propio Organismo Autónomo, sino además a justificar toda la inversión y la ejecución presupuestaria del proyecto. En ese sentido, con fecha 26 de octubre de 2019 el servicio de infraestructura y mantenimiento del Organismo Autónomo emite informe que consta en el expediente, y que concluye de la siguiente forma:

Una vez valorada toda la documentación aportada por ASPRONTE, con la correspondiente visita a la obra, se concluye de la siguiente forma:

- Que todos los gastos inherentes a la misma, así como todos aquellos que han servido para su ejecución, están cotejados por una consultoría externa que con sus facturas dan fe que el gasto ha sido correcto.
- Que, en la correspondiente visita, y tras inspección ocular, se puede observar que el volumen de la obra contempla todas aquellas partidas no ocultas reflejadas en las certificaciones justificativas.

Justifica de esa forma la ejecución de las obras previstas en la parcela situada en Santa Cruz de Tenerife por el valor total, no solamente de la cantidad otorgada en la subvención de 1.233.519,89, sino además, de la cantidad recibida de forma compensatoria por las obras realizadas en la parcela que el Ayuntamiento de San Cristóbal de la Laguna tiene actualmente en trámite de cesión al IASS para la construcción de un centro sociosanitaria de atención a los mayores, al que se hace referencia el siguiente punto.

TERCERO.- CONVENIO PARA CESIÓN DE UNA PARCELA MUNICIPAL AL IASS E INDEMNIZACIÓN POR OBRAS EJECUTADAS POR PARTE DE UNA ASOCIACIÓN (PAGINAS 65 Y 66 DEL BORRADOR DE INFORME – EL30)

El expediente tiene origen en la cesión de un terreno por parte del Ayuntamiento de La Laguna a una asociación para que ésta realizase unas obras en el año 2006, aunque las obras no comenzaron hasta julio del año 2010, y ese mismo año, se paralizaron aduciendo la asociación motivos económicos.



El IASS acordó con la asociación que esta le cediera la parcela en la que se ubicaban las obras, si bien para la realización de un proyecto constructivo diferente y previa indemnización por las obras que ya habían sido ejecutadas. Este acuerdo se materializó en una Declaración de Intenciones formalizada el 14 de julio de 2016 por el Ayuntamiento de La Laguna, la Asociación y el IASS, por la que el Ayuntamiento procedería a la reversión de los terrenos, con el objeto de cederlos al Organismo Autónomo.

El 28 de noviembre de 2016 el Consejo Rector del IASS acordó abonar la indemnización a la asociación, ante lo cual se formuló reparo de la Intervención respecto de la utilidad y valoración de las obras en relación con el nuevo proyecto que se iba a realizar, así como en las aplicaciones presupuestarias previstas para su imputación. La indemnización se calculó detrayendo del coste de las obras (cifrado en 1.091.087,78 euros) el importe correspondiente a los factores de depreciación e inadecuación, siendo la cuantía resultante de 927.424,62 euros.

Se resolvió el reparo de la Intervención por Decreto de Presidencia del IASS de 29 de diciembre de 2016, acordando la celebración del convenio y la indemnización a la asociación, argumentando que la asunción de la titularidad de las obras sin que mediase la indemnización aprobada podría ocasionar un enriquecimiento ilícito de la entidad.

No consta que se hayan realizado informes que justifiquen la necesidad e idoneidad de la construcción que el IASS se comprometió a realizar. A mayor abundamiento, a fecha de estos trabajos —abril de 2019— no consta tampoco que se hayan iniciado los trabajos necesarios para la realización de las obras.

Asimismo, no queda suficientemente motivada la valoración de las obras realizadas por la entidad sin ánimo de lucro, tal y como pone de manifiesto la Unidad Orgánica de Planificación, Evaluación y Sistemas, en su informe de fecha 15 de julio de 2016: "Respecto a los parámetros de referencia para calcular el valor de lo ejecutado, decir que se nos insta a basar la referida valoración en las certificaciones de obra emitidas, así como cualquier otro dato económico que figure en relación con la obra, datos económicos que han sido presentados en el IASS a través de un documento redactado por la propia Asociación a modo de Memoria, sin tener en cuenta, por el abajo firmante, otros aspectos tales como el valor del suelo, los valores de mercado o comparativo alguno. "

En este mismo informe, en otro punto se indica que "(...) tanto estos datos económicos, así como los reflejados en las certificaciones, no han podido ser comprobados dado que para que esto fuese posible sería necesario un estudio exhaustivo de todas y cada una de las partidas y facturas emitidas, así como su identificación y comprobación en obra"

El importe de la indemnización incluyó facturas de honorarios de redacción del proyecto, licencias y otras facturas correspondientes a la obra que no se llegó a ejecutar en su integridad por importe de 303.661,23 euros. Además, del total del importe se detrajo un montante de 160.944,51 euros, correspondientes a una subvención librada a favor de la asociación en los años 2003 y 2004 cuyo objetivo era la financiación de la realización de las obras afectadas por este expediente, sin tener en cuenta los oportunos intereses de demora e indemnizaciones conforme a los artículos 37.1 y 40.1 de la LGS.



Por lo tanto, no queda acreditada en el expediente la justificación de la cuantía abonada de 927.424,62 euros.

Por otra parte, el artículo 111 del REBEL establece que: "Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos". En aplicación de este literal, hubiera sido procedente la reversión de los bienes por la Asociación al Ayuntamiento de La Laguna y, en caso de que así se acordara, su posterior cesión al IASS.

Este expediente está relacionado con el expediente anterior, por lo que sirven los antecedentes anteriormente expuestos, realizando aquí solamente algunas consideraciones específicas.

Primero.- Sobre la afirmación de que no queda suficientemente motivada la valoración de las obras realizadas, dicha valoración se realizó en base a las certificaciones de obra y facturas presentadas por parte de la entidad sin ánimo de lucro, tal como consta en el informe de la Unidad Orgánica de Planificación, Evaluación y Sistemas de Información. Así mismo, no procedía realizar valoración alguna del suelo, ni mucho menos de los valores de mercado, ya que no se estaba tratando de adquirir la totalidad del bien propiamente dicho, máxime cuando el suelo iba a ser cedido por parte de otra administración. Se perseguía indemnizar a la entidad por los gastos generados en la misma, con el interés por un lado, de que la entidad no se viese perjudicada económicamente por la reversión de la parcela y cesión posterior al IASS, y por otro, de que se pudiese alcanzar el objetivo inicial planteado desde el año 2006 de mejorar las dotaciones de instalaciones de atención a personas con discapacidad intelectual en la isla, y ratificado posteriormente con la aprobación del II plan de infraestructuras socio sanitarias.

En ese sentido, se manifiesta el mencionado informe de que se han utilizado las facturas y certificaciones aportadas, y por otro lado se comprueba en informe posterior referenciado en el punto anterior, que la cantidad indemnizatoria aportada, ha sido invertida en su totalidad por la entidad, en infraestructuras de mejora y ampliación del centro de atención a las personas con discapacidad de Santa Cruz de Tenerife, con lo cual se ha podido constatar el adecuado uso final de la cantidad indemnizatoria, en virtud de las cláusulas de seguimiento y devolución establecida en el documento convenido entre las partes.

Segundo.- Sobre la afirmación relativa a que no consta que se hayan realizado informes que justifiquen la necesidad e idoneidad de la construcción que el IASS se comprometió a realizar, hacemos referencia a lo ya mencionado en el punto anterior, sobre la necesidad de plazas socio-sanitarias en la isla, las necesidades dotacionales en materia de recursos socio sanitarias en la isla, tanto para la atención a personas mayores dependientes, como a las personas con discapacidad, fue lo que permitió la materialización posterior de un convenio con la Comunidad Autónoma y el Cabildo para financiar un plan de inversiones con un presupuesto estimativo de 205 millones de €, que significaba un crecimiento neto



de plazas de 1.700 plazas y una actuación en un total de 2.665 plazas que se remodelan o reforman. Hay que tener en cuenta, según informe de la directora técnica de la unidad de atención a la dependencia que consta en el expediente, que en ese momento teníamos unos indicadores de dotación de camas residenciales por población muy inferiores a los recomendados tanto a nivel nacional e internacional.

Por otro lado, la posibilidad de uso de la construcción queda reflejada por la copia de los planos anexados del anteproyecto de construcción del centro socio sanitario (**Anexo V**), con 150 camas y 30 plazas de centro de día, donde pone de manifiesto el uso del mencionado espacio. De todas formas, la inversión realizada, no solo constaba de una edificación, sino como dice el propio informe de la unidad de planificación, abarcaba también un muro perimetral de la parcela, que permite el cerramiento de la misma, de todas formas necesaria para el futuro.

En cuanto a la posibilidad de uso de lo construido, el propio informe previo dice literalmente, "...al estar destinada a un uso administrativo tampoco parece causar mayor inconveniente"

Tercero.- Sobre la afirmación relativa a la detracción de un montante de 160.944,51 euros, correspondientes a una subvención librada a favor de la asociación en los años 2003 y 2004 cuyo objetivo era la financiación de la realización de las obras afectadas por este expediente, sin tener en cuenta los oportunos intereses de demora e indemnizaciones conforme a los artículos 37.1 y 40.1 de la LGS.

Tal como refiere el informe del servicio de Gestión administrativa del organismo autónomo que consta en el expediente, la mencionada entidad fue autorizada a realizar el cambio de uso de la primera subvención otorgada, autorizándosele a invertirla en la construcción de la edificación motivo de este expediente, en el año 2004, la cual fue materializada tal como muestra las certificaciones y justificaciones presentadas, por tanto no se aprecia en la misma voluntad de engaño o de incumplimiento por parte de la entidad, ya que la materialización de la inversión fue realizada y debidamente justificada, aunque no se pudo materializar la totalidad del proyecto no afecto por esta parte de la subvención, por causas ajenas a la entidad. Hay que tener en cuenta que la parte correspondiente a la subvención es 160.944,51 euros, frente al coste total de la obra de 11 millones.

Por otro lado, la cantidad invertida, no solo no se revalorizó, sino que se le aplicó una tasa de depreciación del 10%, con lo cual no apreciamos una vía en la que la misma haya sido beneficiada por la demora en la finalización de las obras.

Cuarto.- Sobre la afirmación, "hubiera sido procedente la reversión de los bienes por la Asociación al Ayuntamiento de La Laguna y, en caso de que así se acordara, su posterior cesión al IASS".

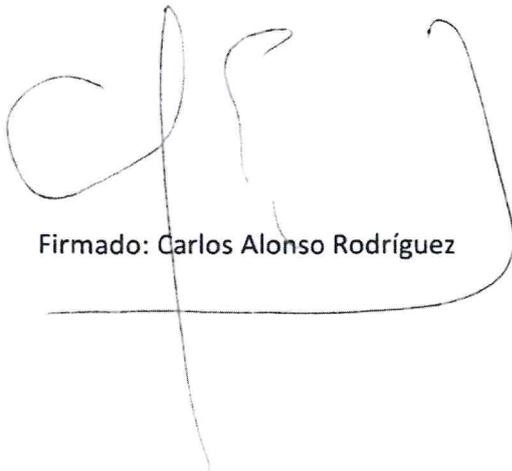
Nos parece oportuno mencionar lo alegado por la jefa de los servicios jurídicos en el informe que analiza esta situación y que le permite concluir en la oportunidad de la



realización de un convenio entre las tres partes, que permitiera la posibilidad de realizar una compensación indemnizatoria con la entidad.

“Cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Madrid de 21 de junio de 2013 que si bien referida a la reversión de terrenos en adecuado estado de uso y conservación lo declarado puede ser aplicable al supuesto analizado. Así, la mencionada Sentencia , en su fundamento de Derecho Sexto , declara :”Sentencias de 8 de julio de 2.004 y 27 de abril de 2005 establecen entre otras , una reiterada doctrina de esta Sala que ha venido justificando en la doctrina del enriquecimiento injusto la procedencia de reclamaciones de la naturaleza de la que aquí se analiza ,cuya idea principal, como es bien sabido, consiste en evitar que cualquiera de los interesados pueda obtener una ganancia patrimonial o una pérdida del mismo carácter sin causas que puedan justificarlas. Se sustituye así el carácter rígido del principio *pacta sunt servanda* por el de flexibilidad, en base al interés público y el principio de buena fe que debe presidir las relaciones contractuales. Así lo establecen las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1.985 y 20 de diciembre de 1.986”.

Es todo lo que se tiene que alegar, en Santa Cruz de Tenerife a 18 de noviembre de 2019



Firmado: Carlos Alonso Rodríguez



TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA ALCALDESA DEL
AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOME DE TIRAJANA



TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Calle Fuencarral 81, Madrid

Por el Tribunal de Cuentas se otorga trámite de alegaciones, con fecha 17 de octubre de 2019, recibido el 24 de octubre de 2019, con número de registro de entrada 23390, en relación a la “Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016”, para cuyo fin se traslada el texto del anteproyecto en el que se identifica a este ayuntamiento el alfanumérico “EL 18”, y de cuya lectura se deduce cuanto sigue.

Visto el citado anteproyecto de informe de Fiscalización en lo relativo a este ayuntamiento se formula las siguientes alegaciones:

En el informe de fiscalización, de los catorce expedientes enviados se ha procedido a examinar dos expedientes con omisión de fiscalización previa remitidos cuya cuantía asciende a 18.482.604,82 euros, referidos a un contrato de servicios y al rescate de una concesión de obra pública. En relación al contrato de servicios:

PRIMERO.- De una parte se analiza el reconocimiento extrajudicial de crédito para la imputación de gastos que habían sido reparados por el órgano de intervención.

En este aspecto se menciona en el cuadro 31 Servicios y Suministros realizados sin cobertura contractual donde hay cuatro casos en los que no se ha tramitado nuevo contrato. De los cuatro casos, dado el importe resulta preciso destacar la zona marítima, esto es, el



servicio de hamacas en playas y servicios de limpieza, mantenimiento y recaudación de aseos públicos.

Una vez estudiado las necesidades de este municipio de elevada importancia turística se plantea como mejor opción la concesión administrativa como modalidad contractual.

Para ello, se precisa la autorización del órgano competente de Costas existiendo lagunas sobre la transferencia o no a la Comunidad Autónoma de Canarias de la gestión de las aguas marítimas canarias aprobado mediante la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas de Canarias. De otra, la solicitud de los permisos se inicia al amparo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Así con fecha 4 de abril de 2015, se presenta en la Demarcación de Costas solicitud de explotación de los servicios de temporada y con fecha 15 de mayo de 2015 solicitud de inicio de evaluación de impacto ambiental. Estas solicitudes fueron objeto de subsanaciones. La resolución del expediente de autorización, para la ocupación de bienes de dominio público marítimo terrestre, para la explotación de los servicios de temporada se adopta por la Demarcación Costas de Canarias con fecha 19 de noviembre de 2018, recibándose en este ayuntamiento con fecha 26 de noviembre de 2018 con número de registro de entrada 28055. Se aporta como documento número 1.

En dicha resolución se establece un canon de importe 423.859,06 euros cuyos cálculos son muy superiores a los realizados por esta entidad por lo que manifiesta su disconformidad. Con fecha 8 de mayo de 2019 número de registro de entrada 10725, se recibe de la Demarcación de Costa la tasa de canon por importe 423.859,06 euros al que se presenta alegaciones con fecha 10 de junio de 2019 con número de registro de salida 3180. Se aporta como documentos números 2 y 3.

Para el inicio de la contratación administrativa bajo la modalidad de concesión administrativa se precisa, de una parte, la correspondiente autorización de la Demarcación



de Costas, y de otra, la cuantificación del canon para la determinación del importe del contrato.

Por lo expuesto, esta entidad no ha podido realizar con la debida diligencia la correspondiente tramitación del expediente de concesión administrativa por las causas señaladas ajenas a esta entidad local.

SEGUNDO.- De otra parte, el denominado “rescate de una concesión” con un resultado final a favor de la concesionaria de 12.485.000, 00 euros.

En este apartado, después de analizar de forma exhaustiva el expediente se concluye que “en este tipo contractual, el concesionario se obliga a satisfacer un canon por la utilización del dominio público, el cual, de no haberse liquidado habría de suponer una reducción en la indemnización..... señalando que en el Acuerdo de Mediación se acordó la cantidad de 1.248.500,00 euros para cubrir las liquidaciones pendientes; no obstante, no consta el detalle de los cálculos que justifiquen dicha cuantía, pudiendo como consecuencia, haberse producido una minoración de los derechos de cobro de la hacienda local.”

En cuanto al aspecto de la reducción de la indemnización tal y como señala el informe de fiscalización, este ayuntamiento procedió a la retención de la cantidad de 1.248.500,00 euros a fin de reducir la indemnización en el importe del canon o de cualquiera otra obligación del concesionario que se derivara en el momento de la liquidación.

En cuanto al cálculo estimado de 1.248.500,00 euros resulta preciso analizar detenidamente la tramitación de la concesión administrativa de obra pública.

El expediente de concesión de obra pública se inicia en el año 1998 siendo de aplicación la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

En el pliego de condiciones técnicas generales de la concesión se regulan el inicio del devengo del canon y las modalidades de canon.



El pliego tiene por objeto regular, por el sistema de concurso, la adjudicación de la concesión administrativa para la realización de la construcción y explotación de un aparcamiento público para vehículos en el barranco de Maspalomas de acuerdo con el proyecto aprobado.

El artículo 15 del citado pliego denominado recepción señala que una vez acabadas las obras se procederá a la recepción provisional y **recibidas provisionalmente las obras se iniciará el período de explotación**. Se aporta como documento número 4.

El artículo 16 del pliego denominado uso y características del estacionamiento establece que el aparcamiento podrá ser de uso mixto: rotatorio y residente laboral. Para las plazas de uso de residentes- laborales se podrán ofertar hasta el 25 % del total o límite superior a considerar en la oferta. Se aporta como documento número 5.

El artículo 19 denominado canon del aparcamiento señala que por cada una de las plazas que compongan el total de aparcamientos para residentes laborales ofrecerá un canon por todo el período de la concesión pagaderos en cuotas anuales. Para las plazas destinadas a uso indiscriminado o de rotación, se ofrecerán un canon libre anual por plaza o un tanto por ciento sobre la recaudación bruta. Se aporta como documento número 6.

El artículo 21 de situación respectiva de la Corporación y del concesionario, obligaciones y derechos establece que mantener el equilibrio financiero de la concesión, compensando al adjudicatario. Se adjunta como documento número 7.

En el informe del Técnico municipal de 18 de junio de 1998 en que se analiza las ofertas de los licitadores para proponer su adjudicación, en cuanto a la entidad mercantil Parking Maspalomas S.A. señala que el canon concesional propuesto en la oferta es de 5.000.000 de pesetas el primer año y 100.000.000 de pesetas al finalizar la concesión el último año. Este canon se ofrece como canon libre anual por la totalidad de las plazas en régimen rotatorio.

Así mismo se ofrece un canon por el total de aparcamiento que compongan las plazas para residentes laborales, que asciende al 5% pagaderos en cuotas anuales durante el período de



la concesión. La cesión plaza residente es a un precio de 1.900.000 pesetas. Se aporta como documento número 8.

En la comisión de gobierno de fecha 6 de julio de 1998 se adoptó el siguiente acuerdo; adjudicar a la entidad mercantil Parking Maspalomas S.A.”, el concurso abierto para la adjudicación de un contrato de concesión administrativa de obra pública en orden a la construcción y explotación de un edificio de aparcamientos públicos en el margen derecho del barranco de Maspalomas.

En cuanto al canon concesional: A) De rotación: 5.000.000 de pesetas el primer año de la concesión hasta llegar a 100.000.000 de pesetas en el año 50, en las cuantías indicadas en el cuadro de explotación que refleja un montante total de 1.606.861.178 pesetas, siendo este canon revisable. B) De residente laboral: 29.450.000 pesetas pagaderos en cuotas anuales, que corresponde al 5% del total de aparcamientos de residentes laborales. Se aporta como documento número 9.

Con fecha 28 de septiembre de 1998 se formaliza el contrato con la entidad mercantil Parking de Maspalomas donde de forma detallada se determina el canon concesional, de un lado, el de rotación y de otro, el residente laboral. Se aporta como documento número 10.

La Comisión Municipal de Gobierno en sesión ordinaria celebrada el 16 de junio del año 2000, adoptó el acuerdo de autorizar la apertura y puesta en funcionamiento de la actividad en la planta baja del edificio de aparcamientos. Se aporta como documento número 11.

Teniendo en cuenta que la obra constaba de tres plantas y que sólo se autoriza una planta con fecha 16 de junio de 2000, habría tenerse en consideración a la hora de determinación del canon.

No obstante, a los efectos de retención del importe de 1.248.500,00 euros para la reducción de la indemnización a favor del concesionario no se tuvo en cuenta y todo ello a fin de garantizar el interés general.

Teniendo en cuenta lo señalado, esto, los pliegos, el acuerdo de concesión y el contrato los cálculos a señalar son los siguientes:



En cuanto al canon residente se establece un importe total de 29.450.000 pesetas pagaderos en cuotas anuales, que corresponde al 5% del total de aparcamientos de residentes laborales .

Este cálculo resulta de multiplicar los 310 plazas máximas a un importe unitario de 1.900.000 pesetas que figura la oferta presenta por el adjudicatario por el 5%.

Así $310 \times 1.900.000 = 589.000.000$

$589.000.000 \times 5\% = 29.450.000$ pesetas.

Este importe con su cambio en euros resulta un total de **176.998,06** euros en todo el período concesional.

Por otro, está el canon rotatorio señalar que según el contrato existe especificados unos importes fijos que comienza en el año primero por 5.000.000 de pesetas y finaliza con 100.000.000 en el año 50.

Considerando que la actividad comienza en el año 2000, mes de junio y finaliza el 30 de junio del año 2016 con la mediación los importes según el contrato y calculados en euros el siguiente: si se considera el año 1 completo en vez de seis meses 30.000,50 euros, y los siguientes años; 31.945,14 euros, 33.959,12 euros, 36.100,07 euros, 38.376,00 euros, 40.795,41 euros, 43.367,36 euros, 46.101,45 euros, 49.007,92 euros, 52.097,62 euros, 55.394,13 euros, 58.873,67 euros, 62.585,36 euros, 66.531,06 euros, 70.725,51 euros, 75.184,40 euros y 37.592,20 euros correspondientes a los seis meses del año 2016. Ver documento número 10.

La suma total del canon rotacional es de **782.535,02** euros.

Por lo que el importe total, esto es, la suma del canon residente y el rotatorio es el siguiente:

$176.998,06 + 782.535,02 = 995.533,08$ euros

Por lo tanto, el importe total del canon asciende a un máximo de **995.533,08** euros inferior al importe propuesto por el Servicio para su retención de la indemnización, esto es, **1.248.500,00**.



Y por otro, desde el Servicio de recaudación se inició el procedimiento recaudatorio por un importe superior que continua de conformidad con lo establecido en el Reglamento General de Recaudación y que ha sido objeto de impugnación por el concesionario en cuanto al importe por el inicio de la actividad parcial y el importe del canon residente pues aporta que no se ha producido el mismo, entre otros argumentos. Los recursos están pendientes de resolución sin paralizarse el procedimiento de recaudación y además con la retención del importe de 1.248.500,00 euros para proceder a su compensación, en su caso.

Por lo que se puede afirmar que esta entidad local, haciendo una retención de importe superior a lo calculado por el canon residente y rotatorio de 1.248.500,00 euros así como continuando con el proceso recaudatorio al existir discrepancia en el cálculo por parte del concesionario, no existe posibilidad alguna de minoración de derechos de la hacienda local.

Téngase por presentada las presentes alegaciones, sean admitidas a trámite y estimadas en su totalidad.

En San Bartolomé de Tirajana, a 18 de noviembre de 2019.

LA ALCALDESA PRESIDENTA

Fdo: María Concepción Narváez Vega.



TRIBUNAL DE CUENTAS
Departamento de
Entidades Locales

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXALCALDE DEL
AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOME DE TIRAJANA

II. 2.9. AYUNTAMIENTO DE EL 18 (Pags. 70 a 75 del Preinforme).

Expediente de Reconocimiento de Crédito: (Pag 71-72 y CUADRO 31)

Destaca en el preinforme las referidas a los servicios de recogida de basuras, limpieza viaria y de limpieza de playas. Relacionando en el informe una cuantía de 50.274.355,68 € y 13.060.900,10 € respectivamente. (PAG 71 y 72. CUADRO 31 del preinforme)

Para poder entender todo lo anterior es necesario saber que el Ayto tramitó un Expdte por el que se reunifican ambos servicios en un nuevo contrato y ello se lleva a cabo por la incoación del Expdte nº 1/2013 donde se pretende resolver la recogida de residuos, la limpieza viaria y la limpieza de playas del municipio. Su tramite desde su incoación hasta llegar a su adjudicación está lleno de cuestiones tan singulares como si la recogida de la basura era una tasa o un precio público (debido a los cambios legislativos operados por el camino que llevó hasta consultas por este pliego y por otros más de la FEMP a la junta consultiva), destacando entre otros avatares la jubilación del técnico municipal (ingeniero superior - único en plantilla) que redactó las condiciones técnicas particulares del mismo generando un verdadero quebradero de cabeza no ya su interpretación sino su modificación fruto de los recursos planteados por las partes interesadas, esas cuestiones y otras muchas que constan en el Expdte hacen que su trámite fuera tan dilatado en el tiempo.

El inicio de la finalización de esta situación se produce con la adjudicación en pleno ordinario de 28/04/2016 (ANEXO Nº 1). Una vez se produce ese acto administrativo comienza por parte de la adjudicataria (UTE Maspalomas) los preparativos para la puesta en marcha del servicio que duran desde la adjudicación en pleno hasta que se lleva a cabo el 28 de febrero de 2017 la firma del ACTA DE INICIO del "Contrato de gestión del servicio público de limpieza de playas y paseos marítimos, recogida de residuos y otros análogos, en la costa de san Bartolomé de Tirajana; y recogida de residuos domésticos, limpieza viaria y otros análogos en el Termino municipal de San Bartolomé de Tirajana". (ANEXO Nº 2)

Todo ese tiempo que transcurre desde que este Ayto incoa el expdte, lo aprueba en pleno, lo adjudica y da comienzo el servicio por el nuevo adjudicatario es lo bastante largo (4 años) que se producen facturas fuera del período concesional del anterior contrato pero son servicios que no podemos prestar de otra forma que continuando con el contrato anterior con eso que podemos llamar en prorrogas tácitas y que su prestación generaba facturas que si bien tenían consignación presupuestaria era necesario su reconocimiento extrajudicial para hacer efectivo su pago.

Otro de los reconocimientos que se destacan en informe de anteproyecto elaborado es el referente a los servicios que se prestan para la gestión de las hamacas en las playas. Debemos señalar que nuestro municipio en los últimos años se ha convertido en la localidad de España que más pernoctaciones de turísticas gestiona justo detrás de Madrid y Barcelona con más de 16.000.000 de pernoctaciones/año y que la gran mayoría de los visitantes lo hacen para disfrutar del sol y la playa de nuestra tierra. Eso convierte a los servicios de temporada como algo imprescindible dentro del sector turístico.

Con relación al asunto en cuestión nos encontramos que durante todo este tiempo no hemos podido llevar a cabo el trámite para obtener la renovación de la autorización para explotar los mismos lo que no nos permitía conocer sí se mantendrían las condiciones y tamaño del servicio de cara al futuro, todo ello debido que lo que se estaba modificando eran condiciones legislativas que afectaban directamente a la costa y de sobremanera a la nuestra al encontrarse enclavada en un área de alta sensibilidad medioambiental (Dunas de Maspalomas).

Para entender lo antes dicho debemos comenzar en primer lugar con todo el trámite y polémica político pública sobre la transferencia o no a la Comunidad Autónoma de Canarias de la gestión de las aguas marítimas canarias que concluye con la aprobación de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas de Canarias. De ella se deriva que competencias tiene el Estado y cuales la Comunidad sobre la gestión de las llamadas "Aguas Territoriales Canarias" que en caso que nos compete quedó definido que las autorizaciones de explotación e servicios de temporada quedan en manos del Estado pero la autorización para realizar obras en la Comunidad.

A la vez que se definían las Aguas de Canarias se mantiene abierto otro frente que hace referencia a los Espacios Naturales de Canarias que también culmina con la aprobación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Protegidos de Canarias ya que afecta directamente al Espacio Protegido de las Dunas de Maspalomas donde se encuentran enclavadas las playas principales de nuestro municipio (Playa del Inglés y de Maspalomas).

Y conjuntamente con lo anterior y que afecta más directamente a como se debía tramitar la autorización, ya que hasta este momento los permisos se tramitaban al amparo de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas que es sometida a un profundo cambio que culmina con la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Bajo esta normativa es con la que comenzamos a solicitar las autorizaciones pertinentes una vez que se publican los Reglamentos de desarrollo de la misma.

Es con fecha 04 de abril de 2015 cuando tiene lugar la entrada en la Demarcación de Costas la solicitud por parte de nuestro Ayto de la petición de autorización de explotación de los servicios de temporada ya que antes era imposible realizarlo debido a los diferentes cambios legislativos enumerados y que no estar fijado el ámbito legal sobre como realizar la misma. Esta solicitud recorre un largo camino administrativo, por ser la primera que se tramita con la nueva normativa en un Espacio Protegido Medioambientalmente, hasta que llega la primera de las Resoluciones que habilitan al Ayto a poder actuar con el nuevo modelo normativo con fecha de salida, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, el pasado 19 de

noviembre de 2018: “Resolución de expediente de autorización para la ocupación de bienes de dominio público terrestre para la explotación de los servicios de temporada del Ayto de SBT, en la isla de Gran Canaria para explotar las temporadas: 2016/2017; 2017/2018; 2018/2019 y 2019/2020”. (ANEXO Nº 3).

La referida autorización está en estos momentos recurrida por el Ayto ya que la misma incrementa el canon que tiene que pagar el Ayto de 57.000 €/año a 423.859 €/año

Es necesario reseñar que los créditos presupuestarios para hacer frente a los gastos han estado consignados en los presupuestos iniciales de cada ejercicio, ya que se conocen de antemano. Sólo es posible que algunas facturas (certificaciones) se tramiten en el ejercicio siguiente debido a que la empresa prestaría del mismo la presenta en unas fechas (final de año o inicio del siguiente en algunos casos) que no da tiempo a los técnicos municipales de verificar lo contenido en ellas ya que en todas ellas verificar lo referente al personal (días trabajados, vacaciones, bajas médicas, sustituciones, etc) conlleva dilación en el tramite pues es necesario su comprobación para dar el VºBº, poner los oportunos reparos o exigir correcciones en las mismas en el caso de que fuere necesario. Por ese motivo y no por otro diferente algunas facturas pasan al ejercicio siguiente y exigen de su reconocimiento.

Con relación al uso del mecanismos del reconocimiento extrajudicial de crédito era la herramienta que se usaba en la administración española para solventar tales situaciones conforme las intervenciones de fondos sugirieron que esa fórmula quedaba en desuso por cambio normativo así se realizó en nuestro Ayto.

Rescate de una concesión. (Pag 74 – 75)

El referido expediente de rescate de una concesión se inicia al llegar al Ayto una PROVIDENCIA de 10 de abril de 2015 dictada por el TSJC, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera, dando traslado al Ayto de escrito presentado por la entidad recurrente (Parking Maspalomas S.A.) solicitando acogerse al procedimiento de Mediación Intrajudicial.

En pleno de 28/10/1998 se adjudicó el concurso público de concesión administrativa de obra pública para construir y explotar un edificio de parking en el margen derecho del barranco de Maspalomas. Al ser un contrato de obra (construir un edificio para su posterior explotación) desde siempre ha sido un motivo de conflicto y disputa en el Ayto y el Adjudicatario.

Por un lado la recepción de la obra, declaración de obra nueva e inicio de la explotación. Destacando al comienzo de la misma cuando ante la liquidación del canon concesional el mismo es impagado y recurrido frente al Ayto por el concesionario. Teniendo el Ayto que tomar en Junta de Gobierno de 17/10/2003 ACUERDO de ESTIMAR el recurso interpuesto y ANULAR las providencias que liquidaban el CANON CONCESIONAL hasta que fuese otorgada el ACTA DE INICIACIÓN DEL SERVICIO conforme lo que establece el pliego del concurso. (ANEXO Nº 4)

Elementos estos, ACTA DE INICIO DEL SERVICIO, RECEPCIÓN DE LA OBRA y DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA son las que van lastrando el funcionamiento del parking y las relaciones entre las partes. Sobre ese particular basta con leer lo expuesto en el informe técnico municipal de fecha 01/10/2007 que concluye: “en cualquier caso no podrá otorgarse dicha recepción provisional sin que antes la Junta de Gobierno Local otorgue la licencia para la instalación del globo aerostático”(ANEXO Nº 5)

Visto todo lo resumido anteriormente y que el Ayto tenía la puerta abierta para resolver definitivamente el conflicto a través de la Mediación Intrajudicial (algo novedoso en el apartado contencioso-administrativo) es por lo que se da curso al expediente administrativo que daría lugar a una RESOLUCIÓN JUDICIAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS.

Ello lleva a un ACTA de mediación entre la parte que fija una indemnización de 12.485.000€ que se firma el 24/09/2015 que adquiere firmeza cuando se emite el AUTO de la Sala del TSJC de 21/04/2016 y que al ser dictado por el Tribunal Superior de Canarias se acaba el recorrido jurídico del mismo y que resuelve definitivamente la controversia entre las partes, a la vez que es una RESOLUCIÓN DEL CONTRATO y FIJA EL PRECIO DEL RESCATE.

El acuerdo plenario de diciembre de 2015 se toma en base a tres vertientes:

1. Utilizar el más que previsible superávit presupuestario y destinarlo a liquidar este acuerdo cuando fue ratificado por TSJC.
2. Resolver el ligio entre las partes y recuperar la concesión (edificio de parking) para el Ayto

3. Fijar los condicionantes que el Ayto trasladaría al TSJC como necesarios para asumir el acuerdo de Mediación Intrajudicial

Tenemos que decir que el referido acuerdo se toma con informe "in voce" de la Interventora municipal, que conforme al acta del pleno dice: "centrándonos en el ámbito presupuestario y contable, y en cuanto atañe a esta Intervención General, el acuerdo que hoy se pretende tomar por el Pleno Corporativo permitirá realizar un asiento en la contabilidad municipal con cargo a la cuenta 413 reflejándolo como un acreedor por operaciones pendientes de aplicar al Presupuesto. De tal forma que, una vez se proceda a la liquidación del presupuesto de 2015, si ésta arroja un resultado de superávit presupuestario, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que regula las reglas especiales para el destino del superávit presupuestario, en concomitancia con el art 32 de la citada ley orgánica, y siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la misma, al no existir operaciones de crédito a largo plazo vigentes, el Ayuntamiento podría destinar el importe del superávit a sanear la cuenta 413 e imputar dicha obligación al presupuesto del ejercicio 2016 Por tanto, en todo caso, el acuerdo que se adopte estará condicionado a que se liquide el presupuesto del ejercicio de 2015 con superávit presupuestario y además, se cumplan los demás requisitos exigidos por la Disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"-

Consecuencia de lo anterior se genera por el departamento de INTERVENCION la Reserva de Crédito con nº de operación: 220150025358, de fecha 30/12/2015 bajo el concepto: Edificio de Aparcamiento Público Margen Derecho Barranco de Maspalomas por importe de 13.394.581,58 €. (ANEXO Nº 6)

Ese acuerdo plenario es el que da pie para que en la Mediación Intrajudicial el Ayto aporte su propuesta avalada por el Pleno ya que es en este acuerdo de diciembre de 2015 donde se aprueban los condicionantes que el Ayto está dispuesto a asumir. Una vez remitido a la Sala del TSJC este DICTA su resolución sobre la misma mediante AUTO de fecha de 21 de abril de 2016 por lo que debemos entender que es justo en ese momento donde debemos dar comienzo a su ejecución.

Previo al decreto de julio de 2016 donde la alcaldía resuelve la ejecución del AUTO de referencia se llevó a cabo un PLENO el 31/05/2016 donde se aprobó una modificación presupuestaria en la se explicaba que "con la misma y una vez producidos los ajustes necesarios consecuencia de la aprobación del plan económico financiero que se viene en el apartado número 8 del orden del día; se incorporan unos remanentes del presupuesto municipal, con las dos modificaciones por un total de 20.488.581,27€ con la finalidad de acometer necesidades existentes en nuestro municipio. La primera de las cuestiones que se planteaban es la incorporación de la cantidad de 13.394.581,27 € para atender el auto judicial producido en la negociación del parking de Maspalomas. Es la fórmula encontrada para no acumular los superávit y poder resolver una problemática de nuestro Ayuntamiento. Una vez que se detraen esos 13.000.000 millones que es una incorporación del ejercicio económico anterior, la cantidad de 7.094. 000€ se utiliza para acometer....."

Visto que tenemos un AUTO JUDICIAL que ejecutar y que la consignación económica necesaria para hacerle frente se encuentra incorporada a los presupuestos del ejercicio económico de referencia se DICTA decreto por la alcaldía de fecha 07/07/2016 donde se dispone la ejecución del mismo conforme a los condicionantes establecidos en el AUTO en cuestión y con las garantías de que su cumplimiento derivase en la recepción del Edificio de Parking y como consecuencia la RESOLUCION del CONTRATO CONCESIONAL.

Destacando sobremanera la parte dispositiva (ACUERDO) del referido decreto lo dispuesto en el punto SEGUNDO apartado 4. (En cuanto a los efectos de cumplir con la obligación de pago del Ayuntamiento de SBT, y la obligación de asegurar la entrega de la obra y el servicio libre de cargas de la entidad "Parking de Maspalomas SA") fijándose de manera cautelar en el punto 4.5. lo siguiente: "Fijado el sobrante, previos los informes preceptivos y/o necesarios, se ordenará el pago a su favor de la cantidad que corresponda, reteniendo este Ayuntamiento el 10% del total de la indemnización, lo que equivale a 1.248.500,00€ . Esta retención, previa su liquidación, será abonada en los términos que se indicarán en el pronunciamiento 5.3., sin que la cantidad retenida genere ningún tipo de interés". Todo ello viene derivado del informe/propuesta realizado previamente para dar soporte al decreto de alcaldía.

La referida cantidad de 1.248.500 € sigue retenida y depositada en las cuentas bancarias municipales para entre otras cosas dirimir sobre el canon. Asunto este que está resolviéndose en estos momentos y que en las condiciones más desfavorables para el concesionario sería una cantidad más que suficiente para cubrir la totalidad del canon por el máximo del plazo concesional. Situándonos en esa opción (la más desfavorable para el concesionario) y conforme al articulado del contrato concesional tendría que pagar como máximo lo siguiente:

- 1) Canon de rotación relacionado con la explotación diaria del parking
Se propone por el concesionario en su oferta partiendo el primer año: 5.000.000 ptas (30.000 €) y va aumentando año a año. Sabemos a ciencia cierta que hasta 2004 no se puede comenzar a liquidar nada ya que el Ayto no ha recibido la obra y es en ese año donde sólo o realiza de forma parcial para la primera planta. Y si sumamos lo ofertado por ese concepto año a año (sin discriminar que no ha podido utilizar la totalidad del edificio) cuando llegamos al año 2016 el sumatorio de todos ellos sería la cantidad de 516.056,53 €
- 2) Canon de residente laboral relacionado con la "venta de la plaza de parking por el periodo concesional" y que como máximo serían 310 plazas/50años/5% que cuantificado económicamente serían 176.998 €. Y que también sabemos con absoluta certeza que el concesionario no "vendió" ninguna por lo que su suma sería cero (0)

En definitiva lo que se pretende con esa cantidad retenida es entre otras cuestiones garantizar saldar las cuentas a favor del erario público.



MARCO AURELIO PEREZ SANCHEZ con DNI 43647829Q ha registrado el trámite D7FF45_4 Trámite de alegaciones de la Fiscalización sobre acuerdos contrarios a reparos, ejercicio 2016. Canarias a las 15:58:19, el día 18/11/2019.

Su número de registro es el 201999900045148.

D7FF45_4 TRÁMITE DE ALEGACIONES DE LA FISCALIZACIÓN SOBRE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EJERCICIO 2016. CANARIAS

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos:

MARCO AURELIO PEREZ SANCHEZ

DNI:

43647829Q

Cargo

Expresidente o Expresidenta

Entidad:

AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOME DE TIRAJANA

Periodo:

2011-2019

Correo electrónico:

tirajana2020@gmail.com

En caso de que el Presidente/Expresidente de la entidad no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".

Sí

FORMULARIO 2: ALEGACIONES PRESENTADAS

Alegaciones

Anexos de la sección:

Nombre: II.2.9. AYUNTAMIENTO DE EL 18.docx, Hash: evDDDkD/UffKPIhKgq6TDA==

Documentos y justificantes



Grupo 1 de 1

Nombre del fichero:

II.2.9. AYUNTAMINETO DE EL 18

Id alegación:

D7FF45

Anexos de la sección:

Nombre: Nº4 comgob2003.pdf, Hash: f/hGZZ02UDTur1u6kx2uzA==

Nombre: Nº 1 2016BASURA.pdf, Hash: 28hm28y+zDngx+5xQKNMtA==

Nombre: Nº 2 ACTA DE INICIO EXPTE BASURA.pdf, Hash: FdsW4Abd0w+8JM5b6VCRFw==

Nombre: Nº 6 RC 2015.pdf, Hash: A6+PTEflrnZ+NYaePyI8IA==

Nombre: Nº5 informe parking maspalomas.pdf, Hash: S9kfp0yJKLWhyXMBdx7njA==

Nombre: Nº 3 RESOLUCIÓN EXPEDIENTE AUTORIZACION SERVICIOS DE TEMPORADA.pdf, Hash: pv7KXO2wlsEig2Zis8clvA==



TRIBUNAL DE CUENTAS
Departamento de
Entidades Locales

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXPRESIDENTE
DEL CABILDO INSULAR DE TENERIFE

ALEGACIONES que presenta Ricardo Melchior Navarro, Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de Tenerife entre 1999 y 2013, en relación con el "ANTEPROYECTO DE 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 CANARIAS Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASI COMO LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016".

Dentro del plazo establecido por el Tribunal de Cuentas y como consecuencia de que el Sr. Interventor General del Cabildo Insular de Tenerife incorpora e "informa de un expediente con omisión de fiscalización - a su juicio - relativo a la contratación en marzo de 2011 de productos financieros consistentes en la permuta financiera de tipos de interés o swaps".

La inclusión de este expediente de 2011, según deducimos, se pone en concordancia con lo expresado en la introducción del referido Anteproyecto de Informe a raíz de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, al incluir en su artículo 28 entre las infracciones de gestión económica-presupuestaria 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.

Es preciso aclarar que desempeñó la Presidencia en el periodo en el que se produjeron algunos de los actos administrativos objeto de reparos posteriores por parte de la Intervención General de dicha Corporación, objeto del citado Anteproyecto de Informe remitido por el Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del mismo, concretando que su mandato, como consecuencia de dimisión voluntaria, finalizó en el mes de septiembre de 2013, por lo que entiende que:

- De los asuntos a que se refiere ese Anteproyecto de Informe sólo debe formular alegaciones respecto de los CONTRATOS DE PERMUTA FINANCIERA DE TIPOS DE INTERÉS, que si bien sólo fueron reparados en

cuanto a su ejecución en fecha posterior, fueron celebrados durante su ejercicio como Presidente, no formulando alegaciones respecto de los otros asuntos objeto del proyecto de informe de referencia por haberse producido íntegramente con posterioridad.

- Es preciso aclarar, tal y como se indica posteriormente que, si bien en el informe de la Intervención General de la Corporación se indica que los referidos contratos no fueron objeto de fiscalización por desconocimiento de los mismos, es lo cierto que tal y como consta en el expediente (folio 0078) se remitieron a dicha Intervención General el día 4 de marzo de 2011, no siendo objeto de reparos sino a partir de 2015, fecha en la que ya no era Presidente. Independientemente de dicha circunstancia, desea manifestar que las citadas contrataciones se efectuaron dentro de la legalidad y fueron necesarias, en cuanto a la modalidad de contratación "Swaps", por la delicadísima situación financiera de la Corporación a partir de la crisis económica acaecida en el periodo 2007-2008, en un momento de incremento sucesivo de tipos de interés, por lo que la decisión más racional y prudente era su utilización para garantizar que los tipos de interés no rebasaran en ningún caso los máximos pactados. Dado que era totalmente impensable en esas fechas, absolutamente para todas las administraciones públicas, que se pudiera producir la decisión posterior del Banco Central Europeo de reducción paulatina de tipos de interés, motivo por el que muchas Administraciones Públicas los concertaron. Y como es lógico, de haberse conocido tal decisión no se hubieran concertado.

Para mejor **contextualizar, comprender y analizar** estas alegaciones, procede hacerlo a nuestro parecer siguiendo el siguiente **INDICE**:

1.- Sobre EL CONTEXTO presupuestario, financiero y de gestión en el que se sitúa el expediente analizado, año 2011 y siguientes.

2.- Sobre los ANTECEDENTES y HECHOS reflejados en el Anteproyecto de informe de fiscalización para contextualizar el expediente analizado.

3.- Sobre las afirmaciones y valoraciones (irregularidades) recogidas en el Anteproyecto de Informe en base al informe emitido por el Interventor del Cabildo de Tenerife.

3.1.- Consideraciones Generales

3.2.- Sobre la omisión del trámite de fiscalización previa

3.3.- Sobre el órgano competente para la contratación

3.4.- Sobre haber prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación

3.5.- Sobre posible vicio de consentimiento

3.6.- En relación al saldo vivo de los préstamos y sus coberturas

3.7.- En relación con las novaciones modificativas

3.8.- Sobre la falta de prudencia financiera

3.9.- Sobre el decreto de la Presidencia, de 10 de diciembre de 2015, mediante el que se solventa el reparo formulado por la intervención general y se convalidan las actuaciones realizadas en relación con los contratos analizados.

4. Sobre las Conclusiones del Anteproyecto de Informe.

5. Anexos:

5.1.- Informes externos más relevantes

5.2.- Informes internos más relevantes

1.- Sobre el CONTEXTO presupuestario, financiero y de gestión en el que se sitúa el expediente analizado, año 2011 y siguientes.

En los primeros años del presente siglo (2000 – 2007) el Cabildo de Tenerife llevó a cabo una **intensa actividad inversora** en infraestructuras necesarias para la isla: primera línea del tranvía de Tenerife, auditorio, museo de arte contemporáneo (TEA), varias residencias para mayores, más de 100 campos de fútbol con césped artificial, diversas instalaciones culturales en los municipios, mejora significativa de la red viaria insular, etc. Lo que situó al Cabildo de Tenerife entre las administraciones locales de España con mayor inversión ejecutada en dicho periodo.

Una parte de la financiación necesaria para llevar a cabo tan ambicioso plan de inversiones procedía del endeudamiento. **Un endeudamiento que siempre se formalizó cumpliendo con los límites legales establecidos en la normativa de aplicación y que era gestionado sin mayor dificultad** en el contexto de un presupuesto con la dimensión que tiene el del Cabildo de Tenerife; y en el marco de una planificación presupuestaria y financiera plurianual, como queda reflejado en los correspondientes expedientes presupuestarios.

La grave crisis financiera internacional, que nadie predijo, y que se inició en 2008, afectó de forma extraordinaria a la economía española y a las cuentas públicas en general a partir de dicho ejercicio, se alargó hasta 2015 y tuvo sus efectos más devastadores en 2010, 2011 y 2012.

El Cabildo de Tenerife por su estructura de ingresos, muy dependiente de la imposición indirecta (Impuesto General Indirecto Canario) y por lo tanto de la actividad económica, sufrió una **extraordinaria caída en sus ingresos corrientes**, que fue necesario compatibilizar con un gasto inevitable en servicios públicos esenciales derivados de su singular marco competencial, a caballo entre una gran ciudad y una comunidad autónoma. Recordemos que en Canarias se produjo una segunda descentralización de las competencias autonómicas en los Cabildos Insulares.

Este sombrío panorama en relación con los ingresos coincidió con un **elevado volumen de deuda** vinculada directamente a la financiación de las fuertes inversiones referidas. Un endeudamiento cercano a los 500 millones de euros, con un 70% en operaciones contratadas a tipo variable.

Por eso, cuando se inicia un proceso -no esperable sin la crisis sobrevenida - de **subida de los tipos de interés**, influido por una imparable subida de la prima de riesgo que llegó a escalar hasta los 600 puntos, en los servicios técnicos financieros del Cabildo creció la preocupación hasta el punto de pensar que se podía poner en riesgo la estabilidad presupuestaria, financiera y patrimonial de la Institución. Recordemos que solo una decisión calificada de heterodoxa y no previsible, adoptada más adelante por el Banco Central Europeo, pudo cambiar radicalmente la tendencia y el panorama catastrófico que se cernía sobre la deuda pública y las cuentas públicas en España.

Influidos por esa situación, obvia decir que radicalmente distinta a la actual, en el **segundo semestre de 2010** y tal y como refleja la prolija documentación que

obra en el expediente administrativo, es cuando se llevan a cabo por el Servicio de Gestión Financiera y Tesorería múltiples consultas y se recaban informes especializados sobre la materia, en aras de anticiparse a un escenario que podría llegar a ser incontrolable y catastrófico. Piénsese que, **según los cálculos del servicio, el mero incremento de un 1% del euribor incrementaría el gasto financiero del Cabildo en 3,4 millones de euros al año.**

Con los datos disponibles y los análisis técnicos realizados, se llegó a la conclusión de que **era necesario minimizar esas posibles y esperables consecuencias negativas**, adoptando medidas viables económicamente y previstas en el ordenamiento jurídico que, al menos, establecieran un techo en buena parte de los futuros gastos financieros derivados de la cartera de deuda existente.

En el contexto esbozado en estas líneas y con los antecedentes apuntados se gesta y genera el **informe del Jefe del Servicio de Gestión Financiera y Tesorería, de 14 de febrero de 2011, remitido el 4 de marzo al Sr. Interventor General** y con el que de alguna manera se inicia un complejo expediente administrativo.

Afortunadamente, **más de 8 años después el contexto es radicalmente distinto. A finales de este año 2019, la deuda del Cabildo de Tenerife será prácticamente nula porque todas sus operaciones crediticias estarán canceladas. Las de cobertura de tipos de interés (contratos de permuta financiera) ya quedaron canceladas a 31 de diciembre del pasado año.**

Conviene recordar que estos contratos vinculados a la deuda pública fueron suscritos en esos años por un **gran número de Ayuntamientos y administraciones de España y de Europa**, así como por numerosas grandes y medianas empresas, incluso por particulares.

Y, tal y como afirmó el Presidente que me sucedió en el cargo, en el Pleno del Cabildo de Tenerife el 30 de junio de 2017: **“ las coberturas de tipos de interés que suscribió la corporación en 2011 se hicieron para proteger la administración en un contexto muy complicado “.** Para añadir también en esa misma sesión plenaria que **“la cobertura de tipo de interés es un contrato de**

aseguramiento de un riesgo, no es una figura especulativa, y su firma es legal y avalada por legislación como la ley de haciendas locales o ley presupuestaria“. Aspecto este, el de su carácter, naturaleza o calificación, sobre el que – según consta en el expediente administrativo – se han pronunciado tanto el Consejo Consultivo de Canarias como la Audiencia de Cuentas de Canarias. Para, en definitiva, ratificar que **las operaciones que suscribió el Cabildo de Tenerife se realizaron como cobertura de los riesgos de variación del tipo de interés y vinculadas claramente a las operaciones de préstamo o crédito concertadas con anterioridad por esa administración.**

Finalmente, quiero dejar constancia que en septiembre de 2013 se produjo mi cese voluntario en la Presidencia del Cabildo de Tenerife, con la consiguiente desvinculación de su estructura administrativa. Motivo por el que es fácil de entender la solicitud de ampliación del plazo inicialmente concedido (seis días) para poder dar respuesta a lo requerido por ese Tribunal de Cuentas con rigor y fundamento, en relación con un expediente ciertamente complejo por la materia técnica que aborda, el largo periodo de tiempo transcurrido y el contexto radicalmente distinto del actual en relación con la gestión presupuestaria y financiera. A lo que hay que añadir el lógico tiempo necesario para estudiar un expediente con tantos folios, una vez solicitado y concedido el acceso al mismo.

2.- Sobre los ANTECEDENTES o HECHOS reflejados en el Anteproyecto de informe de fiscalización para contextualizar el expediente analizado.

2.a. A nuestro juicio, debe ser incluido expresamente el siguiente párrafo en la página 57 del Anteproyecto de Informe:

El 4 de marzo de 2011, el jefe del Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería (SAGFT) remitió un oficio al Señor Interventor General, con registro de entrada en la Intervención el mismo día 4 de marzo (folio 0078 del expediente), adjuntando “informe relativo a la contratación de una cobertura de tipos de interés, para lo cual se ha solicitado oferta a diversas entidades financieras conforme con las condiciones que se detallan en el escrito que se acompaña”.

2.b. Así mismo, debe quedar reflejado como antecedente objetivo y acreditado en el expediente administrativo que durante los años 2011 a 2013 y

parte de 2014, se cumplieron las obligaciones derivadas de los contratos sin que se solicitaran aclaraciones o realizasen advertencias o reparos, constando las preceptivas fiscalizaciones por parte del Interventor General en los correspondientes Mandamientos de Pagos. Teniendo en cuenta, además, que los pagos se producen en dos momentos distintos del año, junio y diciembre.

Los correspondientes documentos contables y Propuestas de Gasto siempre iban acompañados de un oficio del SAGFT en el que de forma resumida se describían los principales hitos del contrato correspondiente, en un informe bajo el título de : “Asunto: Pago de liquidación BBVA de la operación de seguros de interés”. Sirva como ejemplo el correspondiente a diciembre de 2013 (folio 0363 del expediente).

2.c. A nuestro juicio, debería ser recogido también entre los antecedentes que entre junio y diciembre de 2010 el Servicio de Gestión Financiera y Tesorería del Cabildo había llevado a cabo, con asesoramiento especializado externo, un análisis de su cartera de deuda, analizando la previsión de incrementos de tipo y su incidencia sobre la deuda de la Corporación; tal y como aparece acreditado y documentado en el expediente administrativo (Folios 1- 64)

2.d. Procede corregir, porque se trata de un error, la referencia a la firma de los contratos en marzo y abril de 2011, así como las novaciones modificativas formalizadas en 2012, ya que ninguno fue firmado por el Consejero del Área de Presidencia y Hacienda, tal y como erróneamente se recoge en la página 57 del Anteproyecto de Informe, ya que fueron resoluciones del Presidente.

3.- Sobre las consideraciones y valoraciones (irregularidades) recogidas en el Anteproyecto de Informe (páginas 56 a 62) en base al informe emitido por el Sr. Interventor.

3.1.- Consideraciones Generales.-

Tal y como se deduce del voluminoso expediente administrativo que hemos podido pedir y consultar en estos pocos días, son numerosos los informes, externos e internos, en los que los Servicios gestores del Cabildo de Tenerife fundamentan las decisiones adoptadas. Tanto antes como después de que el

órgano de Intervención emitiera el 13 de enero de 2015 su primera manifestación al respecto como nota de reparo.

Especial importancia damos a los informes aportados desde el 14 de febrero de 2011 por el Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería (en cuyo seno se integra la Tesorería General de la Corporación) que es la Unidad Administrativa que inicia, impulsa y gestiona la formalización y cumplimiento de los "Contratos de permuta financiera de tipos de interés". Entre otros, y sin ánimo de resultar en exceso prolijo: el de 31 de julio de 2015 (folio 0466), el de 12 de junio de 2015 (folio 0425), el de 9 de diciembre de 2015 (folio 0558) y, más recientemente, el de 10 de diciembre de 2018 (folio 1021). Todos ellos, a nuestro juicio, rigurosos, correctamente fundamentados y apoyados en el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación, llegándose en alguno a calificar de "claramente erróneas" algunas afirmaciones de la Intervención. Y todo ello, argumentado en base a la documentación que obra y a precisiones de naturaleza técnica sobre una materia tan específica. Aquellos que nos parecen más ilustrativos se referencian en el apartado de Anexos.

Y sin perjuicio o menoscabo de otros muchos que obran en el expediente - todos ellos contradictorios total o parcialmente con las manifestaciones del Interventor – y por la importancia objetiva que debe atribuírsele a la hora de los pronunciamientos jurídicos en la Corporación, queremos llamar la atención sobre los fundamentos y conclusiones que quedan plasmadas en sendos informes del Secretario General del Pleno: el de 28 de mayo de 2015 (folio/0404) y el de diciembre de 2015 (folio/0501). También referenciados en el apartado de Anexos.

Tal y como la Intervención conocía desde el día 4 de marzo de 2011, los contratos se formalizaron siguiendo un procedimiento formal de subasta, garantizando la publicidad y concurrencia, entre siete entidades financieras, de las que solo dos fueron adjudicatarias. La relación de las siete entidades que recibieron la petición de oferta incluía en la práctica a todas las que podían estar en condiciones de presentarla y comprendía tanto a entidades que estaban al margen de las operaciones de préstamo como aquellas con las que existían las operaciones vivas de préstamo o crédito a tipo variable, a las que, desde el inicio y de forma clara, se vincularon las operaciones de cobertura de tipos.

3.2.- Sobre la omisión del trámite de fiscalización previa.-

No debe ofrecer dudas, y tampoco lo niega el Sr. Interventor, la existencia de una comunicación oficial - mediante oficio - del Jefe del Servicio de Gestión Financiera y Tesorería al Sr. Interventor General, con registro de entrada en la Intervención el 4 de marzo de 2011 (folio 0078) con el siguiente tenor literal, incluidas las negritas:

"Adjunto se remite informe relativo a la **contratación de una cobertura de tipos de interés**, para lo cual se ha solicitado oferta a diversas entidades financieras conforme con las condiciones que se detallan en el escrito que se acompaña."

En consecuencia, la intervención general sí conoció los motivos, la intención y las condiciones con las que se pretendía contratar las operaciones de cobertura de riesgo de tipos de interés con anterioridad a la formalización de las mismas.

Conviene también dejar constancia expresa de la **ausencia de informes de la Intervención General sobre las propuestas de gasto, llevadas a cabo en cumplimiento de los contratos analizados entre 2012 y 2015**

En el informe del Tribunal se señala que la Intervención General del Cabildo indica que las propuestas de gasto anteriores a 2015 (2012-2014) no fueron informadas negativamente por no advertirse la naturaleza de las operaciones, al presentar la apariencia de liquidaciones de intereses de préstamos.

Ante esta afirmación, cabe decir que las propuestas de gasto mencionadas y remitidas a la Intervención para su fiscalización (documentos contables), reflejaban todos los datos necesarios para su identificación, incluida la descripción de lo que se tramitaba. Además, dichas propuestas iban acompañadas de los contratos de permuta financiera, de un informe explicativo y de la notificación de liquidación del banco, información toda esta que consta en el expediente, por lo que no puede haber duda alguna sobre lo que se estaba tramitando.

3.3.- Sobre el órgano competente para la contratación.-

El Tribunal de Cuentas entiende, en línea con la tesis defendida por la Asesoría Jurídica del Cabildo insular, tesis además confirmada por el dictamen

del Consejo Consultivo de Canarias 333/2018, que los contratos de permuta financiera que conforman el expediente examinado están excluidos de la normativa contractual administrativa, en base a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 30/2007, y de la Directiva 2004/39/CE.

No obstante, considera que “cualquier tipo de contratación realizada por una entidad local está sujeta al régimen de competencias establecido en la normativa contractual administrativa —en este caso, en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, cuyos términos son recogidos de forma exacta en la normativa contractual posterior—, siendo, por tanto, el órgano competente para la contratación que nos ocupa el Consejo de Gobierno Insular y no el Presidente del Cabildo. Todo ello a pesar de la atribución que de esta materia hacen las Bases de Ejecución de Presupuesto al Presidente de la Entidad, en tanto contravienen una norma de rango superior”.

Sobre esta afirmación, cabe argumentar:

Primero.- Tal como afirma la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su Informe 18/11, de 1 de marzo de 2012, emitido en relación a una solicitud de informe sobre la aplicabilidad de un precepto de la Ley 30/2007 a los contratos relativos a los servicios financieros excluidos de la misma:

“La respuesta a la consulta viene dada desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista lógico-jurídico, debemos atender al bloque de legalidad que constituye la misma ley de contratos públicos, en la actualidad, el TRLCSP. Puesto que se trata de contratos excluidos del TRLCSP, ya que las prohibiciones de contratar forman parte de esa regulación, la primera deducción lógica a la que podemos llegar es que no se les puede aplicar. La ley de contratos se considera como un todo, dentro del cual aparecen las causas de prohibición de contratar, por tanto, si no les resulta de aplicación la ley, tampoco una parte de ésta como es la regulación de las prohibiciones de contratar. Por otro lado, desde un punto de vista práctico, los contratos sobre los servicios financieros a que se refiere la consulta, se encuentran excluidos del TRLCSP, según declara éste. Al encontrarse excluidos, no existe la posibilidad de que una Administración pública pueda aplicar esas reglas para celebrar este tipo de contratos, por tanto, el hecho de que se pueda declarar una prohibición de contratar, cuyo efecto es evitar que el contratista sobre el que recaiga pueda contratar con la Administración pública, carece de sentido en estos casos en los que ya se trata de contratos que se rigen por el TRLCSP.

Por tanto, tal como afirma la Junta Consultiva, la ley de contratos debe considerarse como un todo. Si el contrato que nos ocupa está excluido de dicha ley, como el propio Tribunal de Cuentas admite, no sería aplicable ningún precepto de la misma, tampoco la Disposición Adicional segunda.

Segundo.- Pero es que además, la propia Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007 excluye este tipo de contratos cuando relaciona los contratos a los que resulta de aplicación y menciona “los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados” pero no las permutas financieras.

Tercero.- Siendo así, sólo cabría acudir a la DA Segunda como derecho supletorio en ausencia de otra norma en el ordenamiento jurídico que atribuyera la competencia a un órgano distinto para celebrar este tipo concreto de contratos. Pero es que este hipotético supuesto no se daba en el caso que nos ocupa.

Cabe recordar que el art. 40.2 propia Ley 30/2007 (actualmente art. 51.2 TRLCSP), dedicado a la regulación de la competencia para contratar, permitía la delegación o desconcentración de las competencias y facultades en la materia.

Haciendo uso de lo previsto en ese artículo, la Base 72ª de las de Ejecución del Presupuesto para 2011, atribuía la competencia para suscribir este tipo de contratos al Presidente del Cabildo. Dicha base señalaba lo siguiente:

“4.- las operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo de tipo de interés y del tipo de cambio serán negociadas, aprobadas y formalizadas por el presidente, dando cuenta de las mismas al consejo de gobierno insular.”

En su informe de 28 de mayo de 2015, la Secretaría General del Pleno (y titular de la Asesoría Jurídica) sostuvo que las Bases de Ejecución constituyen disposiciones administrativas de carácter general, lo cual encuentra apoyo en las siguientes consideraciones:

“PALAO TABOADA, considera los presupuestos locales “como auténticos acuerdos normativos y por proceder de una Corporación que forma parte de la Administración Territorial, tendrán naturaleza reglamentaria, con una raigambre semejante al de las ordenanzas locales en cuanto a que su aprobación se atribuye al Pleno de la Corporación”.

En base a lo indicado sobre la necesidad de que las bases de ejecución han de presentarse necesariamente junto con los presupuestos al Pleno de la Corporación, han llevado a concluir que la naturaleza normativa del presupuesto se extiende a las Bases de ejecución. A esa tesis parece apuntar la Exposición de Motivos del RD 500/1990 "...lo que ha llevado a introducir en el Real Decreto el máximo posible de definiciones y de aclaraciones aunque no constituyan propiamente preceptos imperativos. Finalmente, y en cuanto a la autorregulación normativa de los Entes locales, han sido muchos los aspectos en los que, después de definirse figuras presupuestarias y establecer unas normas mínimas, ya de obligado cumplimiento, ya de tipo supletorio, se declara la competencia de las distintas Entidades locales para el desarrollo de aquéllas. En tal sentido, adquieren una fuerza e importancia, que hasta ahora no tenían, las Bases de Ejecución del Presupuesto que se configuran, por su alcance y contenido, como auténticas normas presupuestarias propias aprobadas por las Corporaciones Locales".

La Asesoría Jurídica concluye que:

"Del tenor de esta base 72ª se concluye que se atribuye la competencia a la presidencia de la corporación para la negociación, aprobación y formalización de operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo de tipo de interés y del tipo de cambio."

Por tanto, en la fecha en la que se suscribieron los contratos existía un título jurídico atributivo de la competencia al Presidente del Cabildo, lo cual excluiría cualquier hipotética aplicación subsidiaria de la Disposición Adicional segunda.

Cuarto.- Cabe destacar que fue en las bases de ejecución del Presupuesto 2005 cuando se introduce por primera vez la posibilidad de contratar este tipo de operaciones. En concreto, la base 67ª de aquel momento tenía el siguiente tenor:

"BASE 67ª.- CONTRATACIÓN DE OPERACIONES DE DERIVADOS.

Las operaciones de cobertura de riesgo de tipo de interés, tanto las operaciones de permuta financiera que permitan pasar de tipo variable a fijo o viceversa, como las opciones que permitan cobertura ante los tipos de interés, o cualesquiera otras combinaciones de las anteriores, serán acordadas por el Consejo de Gobierno Insular.

Asimismo, se autoriza al Consejero del Área de Presidencia y Hacienda para la firma de toda la documentación legal para la formalización de las citadas operaciones de cobertura con las entidades financieras correspondientes”.

El informe de Intervención General al proyecto de Presupuesto de 2005, de fecha 20 de diciembre de 2004, no hace ninguna mención a la nueva base.

Es en el Presupuesto 2006 cuando se produce una modificación sustancial, de tal forma que desaparece la base 67ª como tal, regulándose en la base 72ª.3º las coberturas de riesgo de tipos de interés, siendo su tenor el siguiente:

“3º.- Las operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo de tipo de interés y del tipo de cambio serán negociadas, aprobadas y formalizadas por el Presidente, dándose cuenta de las mismas al Consejo de Gobierno Insular”.

Es decir, se produce una modificación que afecta directamente al órgano competente para aprobar las operaciones de cobertura de riesgo de tipos de interés.

Sin embargo, el informe de Intervención General al proyecto de Presupuesto de 2006, de fecha 14 de diciembre de 2005, no hace observación alguna a la modificación señalada, de forma que da por válido que el órgano competente para aprobar y formalizar estos contratos cambie y sea a partir de ese momento el Presidente.

El contenido de la base ha tenido exactamente la misma redacción desde el ejercicio 2006 al 2016, ambos inclusive (aunque pasó a ser la base 72ª.4 en un momento determinado) sin que la misma haya sido tampoco objeto de informe desfavorable por la Intervención General durante el período indicado.

3.4.- Sobre haber prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación.-

Tal y como se expresa en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización remitido para alegaciones:

“Los contratos de permuta financiera que conforman el expediente examinado están excluidos de la normativa contractual administrativa. Así se interpreta del art.4.1 e) de la Ley de Contratos 30/2007 (aplicable a los contratos

analizados en función de su fecha de formalización) y de la normativa contractual posterior; en este mismo sentido ya se pronunciaba la Directiva 2004/39/CE.

Es también la tesis recogida en el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 333/2018 mencionado con anterioridad”.

Tal consideración admitida y respetada absolutamente por la Doctrina, las resoluciones judiciales constantes al respecto, por los Consejos Consultivos y órganos similares de las Comunidades Autónomas, Junta Consultiva de Contratación del Estado y Servicios Jurídicos de la Corporación, cuyos informes obran en el expediente, es incuestionable; por lo que toda vinculación de una hipotética nulidad a la no aplicación estricta de la Ley de Contratos se considera errónea.

No obstante ello, es preciso indicar, que tal y como consta en el expediente y recoge el propio Anteproyecto de Informe, “el 14 de febrero de 2011, el Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería emitió una propuesta en la que se aconsejaba valorar la posibilidad de contratar operaciones de cobertura de tipos de interés de las operaciones de préstamos vigentes”, lo que puede perfectamente considerarse como el documento que inicia el expediente y, dado su contenido, incluso, el informe de necesidad de tal contratación dadas las necesidades imperiosas existentes, producidas por la crisis de ingresos del momento y los compromisos adquiridos.

Lo recoge igualmente en el Anteproyecto que “seguidamente, el 23 de febrero, el Consejero del Área de Presidencia y Hacienda solicitó a siete entidades financieras la presentación de ofertas para una operación de cobertura de tipos de interés para diversos préstamos suscritos por la Corporación”.

Aunque no se actuara en aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, es evidente que tal solicitud es equiparable a la práctica de un procedimiento de selección de contratista “negociado sin publicidad”, habiéndose adjudicados los contratos a las entidades bancarias que ofrecieron mejores condiciones para ello.

“En los siguientes meses de marzo y abril de 2011, el Presidente (no el Consejero), firmó cuatro contratos de permuta financiera con dos de las entidades financieras anteriores”, continúa el Anteproyecto de Informe.

Tales actos procedimentales, equiparables además a los de su procedimiento recogido por la Ley de Contratos, no pueden ser constitutivos, en forma alguna, de una causa de nulidad basada en el supuesto de “dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” por razones evidentes.

A mayor abundamiento, ante las argumentaciones del Sr. Interventor, se tramitó expediente de posible declaración de nulidad, previos los informes de los Servicios Jurídicos y de la Audiencia de Cuentas de Canarias que posibilitaban plenamente la legalidad de lo actuado, pero agotando las posibilidades del ordenamiento jurídico en el sentido propuesto por el Interventor, expediente que no finalizó por el Dictamen preceptivo y vinculante, en sentido negativo respecto de la nulidad, emitido por el Consejo Consultivo de Canarias, no apreciando nulidad alguna y determinando:

“En los términos previstos en esta Ley (T.R.L.R. Haciendas Locales) las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como, operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio”.

En conclusión, no existe causa de nulidad, ni por el procedimiento seguido (excluido de la Ley de Contratos), ni por el objeto de los mismos, plenamente ajustados a Derecho.

3.5.- Sobre posible vicio de consentimiento.-

El vicio de consentimiento que anula contratos celebrados está regulado en el Código Civil en los siguientes términos:

Art.1265: “Será nulo el consentimiento prestado por error, violencia, intimidación o dolo”.

Art.1266: “Para que el error invalide el consentimiento, deberá recaer sobre la sustancia de la cosa que fuere objeto del contrato, o sobre aquellas condiciones de la misma que principalmente hubieran dado motivo a celebrarlo”.

Ello significa que habría vicio de consentimiento si en el momento de la celebración de los contratos se hubiera desconocido la naturaleza y las consecuencias de tales contratos, lo que no sucedía, salvo la necesidad imperiosa de obtener financiación en plena crisis y con los tipos de interés subiendo de forma evidente, notoria y peligrosa. Había que asegurar un techo límite de los mismos. Nadie podía prever que aconteciera posteriormente lo contrario.

Incluso, es preciso constatar que el Cabildo Insular de Tenerife era la única Corporación Insular que con mucha anterioridad a la celebración de tales contratos había constituido un Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería, precisamente el que, “el 14 de febrero de 2011 emitió una propuesta (inicio del expediente) en la que se aconsejaba valorar la posibilidad de contratar operaciones de cobertura de tipos de interés de las operaciones de préstamos vigentes. En la misma, advertía de que su rentabilidad para la Corporación era incierta”.

Ello demuestra que se conocía el riesgo, si bien se entendía, igualmente, que era más racional y prudente fijar unos techos a los intereses crecientes que mantener préstamos a interés variable.

Al respecto es significativo destacar que, por ejemplo, en el informe del Sr. Interventor, se indique que “tampoco queda acreditado en el expediente que se hayan firmado los test de idoneidad y conveniencia con el fin de comprobar la adecuación del producto financiero al perfil del cliente concreto que constituiría un vicio en la prestación del consentimiento para la firma de los contratos”, cuando consta en el expediente documento de 11 de marzo de 2011 que lleva por rúbrica “aportación de información y datos del cliente”, suscrito por la Presidencia del Cabildo y la entidad BBVA, cuyo apartado 3 indica (en formalización de test) que “**SÍ**” tiene un Departamento Financiero o Director

Financiero que adopta las decisiones de contratar instrumentos financieros y servicios de inversión.

Por otra parte, si bien el BBVA consideró al Cabildo Insular como “cliente minorista”, en el Documento Adenda sobre instrumentos financieros suscrito con fecha 18 de marzo de 2011, la Caixa califica al Cabildo Insular de Tenerife como “profesional”.

Desde el momento en el que el órgano fiscalizador interno de la Corporación Insular comenzó a formular reparo a las Órdenes de Pago en el año 2015 y una vez constatada la política monetaria del BCE de reducción paulatina de los tipos de interés, se propuso por la dirección de la Asesoría Jurídica del Cabildo, en informe de 16 de diciembre de 2016, la interposición de una demanda declarativa de juicio ordinario ejercitando, en primer lugar, pretensión resolutoria de los contratos suscritos con el BBVA S.A, relativos a contratos de cobertura de tipos de interés para las operaciones de préstamo suscritas por la Corporación, y, en segundo lugar, en caso de no ser atendida, pretensión de revisión y modificación del clausulado del contrato.

En ambos supuestos, en virtud de la aplicación de la cláusula “*rebus sic stantibus*”, al entender que la finalidad perseguida con la formalización de los contratos de proteger el patrimonio del Cabildo Insular de Tenerife, poniendo límite a la influencia de las variaciones de tipos que ha desaparecido, como consecuencia de circunstancias extraordinarias e imprevisibles derivadas del advenimiento de la crisis económica y el comportamiento del mercado, que ha llevado a la Unión Europea, a tomar toda una serie de medidas entre las que destacan la intervención imprevista de reducción paulatina de los tipos de interés.

En atención a tal propuesta, se interpuso la demanda de referencia promoviendo el Procedimiento Ordinario 13/2017, con sentencia desestimatoria por el Juzgado Nº 10 de Santa Cruz de Tenerife, en base al principio “*pacta sunt servanda*”, apelada ante la Audiencia Provincial, que confirmó tal desestimación en su sentencia 336/2018, si bien corrigiendo la del Juzgado de Primera Instancia en el sentido de reconocer formalmente que los tipos de interés en el año 2011 estaban ascendiendo con riesgo de seguir haciéndolo.

Es decir, el intento corporativo inducido por el informe del Interventor de declarar la hipotética nulidad de los contratos o la modificación de sus condiciones fue rechazada no sólo por el Consejo Consultivo de Canarias sino por dos sentencias judiciales que, en el fondo, reconocieron la legalidad y validez de dichos contratos, excluyendo en consecuencia la existencia de vicio de consentimiento.

3.6.- En relación al saldo vivo de los préstamos y sus coberturas.-

Afirma el Tribunal que “a pesar de que el objeto indicado en los contratos celebrados era la cobertura financiera de préstamos anteriores suscritos por la entidad local, como consecuencia de que las permutas se contrataron tomando como base el nominal de los préstamos a cubrir y no su capital vivo en el momento de la contratación de la cobertura y, como consecuencia, asimismo, de que se amortizó anticipadamente un préstamo sin cancelar simultáneamente la operación de swap que teóricamente estaba vinculada al primero, resultó que las permutas financieras excedieron al subyacente (préstamos a los que en principio daban cobertura) en 64.807.500 euros”.

Ante esta afirmación cabe argumentar lo siguiente:

El Cabildo decidió contratar al menos tres coberturas, sobre tres bloques de préstamos que se habían concertado entre 2009 y 2010, agrupándose éstos por fechas de formalización y duración de los contratos, es decir, de forma homogénea. Dichos préstamos presentaban una determinada deuda viva en el momento de la contratación.

El bloque de 71,5M €, tenía una deuda viva de 71.535.000 €. y la cobertura se firmó por 71.535.000 €, es decir, por el mismo importe.

El bloque de 62M €, presentaba una deuda viva de 62.000.000 € y se firmaron dos coberturas, una de 51.000.000 € y otra de 11.000.000 € y por tanto por el mismo importe, con dos entidades diferentes

El bloque de 55,2M € presentaba una deuda viva en el momento de la contratación de la cobertura (28 de marzo 2011), de 55.242.500 €, al igual que la cobertura.

Por tanto, las coberturas se contrataron por el capital vivo de los préstamos en ese momento, sirviendo éstos de subyacente a dichas coberturas, coincidiendo sus saldos vivos con las coberturas firmadas, por un total de 188.777.500 €.

Sin embargo, la diferencia entre 188.777.500 € y 185.970.000 €, se debe a que, en relación al bloque de 55,2M €, no se tuvo en cuenta que el día 30 de diciembre de 2011, día en el que comenzaba sus efectos la cobertura, se amortizaban 2.807.500 € de los préstamos que componían dicho bloque, de ahí la diferencia. Situación que no se produce en el resto de los bloques en los que sí coinciden los saldos de deuda viva y sus coberturas.

Por lo tanto, las operaciones de permuta financiera se contrataron tomando como base el capital vivo de los préstamos existente en ese momento, no sus nominales.

Por otro lado, la obligada cancelación del bloque de préstamos de 62M €, por sentencia judicial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuya ejecución fue acordada con el Ministerio, como se explicó en la información remitida en julio pasado a ese Tribunal, provocó que sus coberturas, que hasta ese momento cumplían con su objeto y actuaban como tales, dejasen de hacerlo, al no existir subyacente.

No se cancelaron las permutas porque su valor de mercado y liquidación (a pagar) era elevado y no existía crédito presupuestario para ello, optándose por esperar a las ventanas de salida sin coste que preveían los contratos (diciembre de 2016), para cancelar las mismas, como así se hizo.

El resto de coberturas, la de 71,5M € y la de 55,2M €, salvo en el importe señalado de 2.807.500 €, siguieron funcionando como tales, vinculadas a los préstamos hasta la cancelación de las permutas en diciembre de 2018.

El efecto presupuestario-financiero de las coberturas de 62 M € es el mismo que si no se hubieran amortizado anticipadamente los préstamos que le servían de subyacente, ya que:

- El cumplimiento de los contratos hasta su término (tanto si había préstamos como si no), suponía liquidar en base a los nominales pactados, como así se hizo hasta la utilización de la ventana de salida de diciembre de 2016.
- Si se hubiera cancelado anticipadamente la cobertura esto hubiera supuesto liquidar la misma por su valor de mercado, lo que implicaba adelantar a la fecha

de la cancelación de aquel momento las liquidaciones que se realizarían en el futuro, teniendo en cuenta las características financieras y condiciones de los contratos.

3.7.- En relación con las novaciones modificativas.-

El Tribunal menciona finalmente que “el hecho de que en 2012 no se contara con crédito suficiente para abonar los intereses de las operaciones examinadas, derivó en que se formalizaran novaciones de los contratos para diferir el pago de intereses, las cuales tuvieron como consecuencia el incremento de los diferenciales inicialmente pactados, estimándose el incremento del coste adicional para la Corporación en 770.250 euros”.

El informe del Tribunal hace mención al incremento de los tipos fijos de los contratos, fruto de las novaciones modificativas, comparando los mismos con la media de tipos a diez y a quince años en ese momento, señalando que estos son notablemente inferiores a los aplicados en la operación.

A finales de 2011 y como parte de los ajustes presupuestarios que era preciso realizar en aquel momento, se solicitó diferir las liquidaciones de 2012 de las coberturas contratadas, a fin de dedicar esos recursos a atender prioridades básicas, de ahí que se procediera a modificar tres de los cuatro contratos.

El banco no estaba dispuesto a negociar modificaciones ni nuevos contratos con tipos inferiores a los contemplados en los contratos ya firmados y menos aún con los tipos de interés descendiendo, pues de lo contrario no recuperaría el importe que se pretendía diferir.

Además, detrás de los contratos, el banco tenía a su vez coberturas contratadas, como es habitual en estos casos. El objetivo y única opción posible, ante la imposibilidad de pagar, era posponer los pagos previstos a realizar en 2012, sin modificar el plazo de los contratos. Para ello, sólo existía una fórmula, que era incrementar a partir de 2013 los tipos fijos lo necesario para compensar el diferimiento de las liquidaciones de 2012 y los costes de reestructuración de las operaciones, repartiendo los importes entre los años restantes de contrato.

Por esa razón, a partir de 2013 los tipos no pueden ser inferiores a los iniciales y la reducción de tipos que se estaba produciendo en ese momento no era aplicable a la situación generada, que implicaba modificar los contratos.

3.8.- Sobre la falta de prudencia financiera.-

Menciona el Tribunal en su informe que estos productos financieros son considerados productos complejos por diversas instancias, además de calificarse como tal en el artículo 79bis.8.a de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores a raíz de la reforma introducida por la Ley 47/2007 para incorporar la Directiva 2004/39/CE.

Por este motivo, considera el Tribunal que “la exclusión de estos contratos de la normativa contractual no puede considerarse, en ningún caso, eximente de la obligación de justificar la necesidad de la contratación, cuando, precisamente en relación con estas operaciones y dado su alto riesgo, se deberían haber extremado la prudencia y las prácticas inherentes de un buen gobierno, resultando que no constaba en relación con los contratos examinados, un informe de necesidad de los mismos, un informe jurídico que determinara la normativa de aplicación a las operaciones que se formalizaban, así como tampoco documentos acreditativos de un estudio previo y conocimiento alcanzado sobre el riesgo que la Corporación asumía, figurando únicamente el informe inicial de propuesta de formalización de las operaciones, en el que ya se advertía de que su rentabilidad para la Corporación era incierta, no pudiendo, por tanto, enmarcarse la formalización de estos contratos examinados en una gestión regida por los principios de prudencia financiera y sostenibilidad de las finanzas públicas”.

De la lectura de este párrafo literal del informe podría entenderse que el Tribunal piensa que el Cabildo Insular de Tenerife suscribió estos contratos con una absoluta falta de criterio, sin asesoramiento previo, sin saber el riesgo que asumía, sin conocer la normativa aplicable y, en definitiva, sin observar la debida prudencia en la gestión de las finanzas públicas.

Nada que ver con la realidad. Quizás el hecho de que el Tribunal base su conclusión en la información obrante en el expediente, sin tener conocimiento de todo el trabajo técnico que acompaña a esta decisión; unido al hecho de que se esté valorando en 2019 una decisión del año 2011, en una coyuntura claramente diferente de la que existía en aquel momento y por tanto descontextualizando la misma, podría llevar a una conclusión de este tipo. De ahí que sea necesario aportar algunos datos que permitan situar la cuestión en sus justos términos.

Comenzaremos por resituar la decisión en la coyuntura económica vigente en el momento en que se tomó, cuestión que es absolutamente relevante para el caso que nos ocupa.

A principios de 2011 la deuda del Cabildo Insular de Tenerife alcanzaba una cifra cercana a los 500 millones € y las operaciones a tipo variable concertadas suponían aproximadamente un 70% de su endeudamiento total. En aquella época nos encontrábamos en un contexto alcista de los tipos de interés y los cálculos apuntaban a que un 1% de incremento del euribor supondría un gasto financiero adicional para el Cabildo de 3,4 millones de euros al año.

Ante el temor de las consecuencias que pudiera tener ese incremento del euribor en los intereses a pagar en dichas operaciones a tipo variable, se iniciaron los trabajos necesarios para valorar posibles alternativas que minimizaran los riesgos.

Previamente, entre junio y diciembre de 2010, el Cabildo Insular había llevado a cabo, con asesoramiento externo, un análisis de su cartera de deuda, con el objetivo de fijar el coste del endeudamiento para evitar incrementos en los flujos de caja si los tipos se incrementaban en el corto y medio plazo.

Dichos documentos hacen una exposición del escenario macroeconómico presente y esperado, analizando la previsión de incrementos de tipos y su incidencia sobre la deuda del Cabildo Insular de Tenerife. Se estudian, además, los posibles escenarios y estrategias a seguir, haciendo propuestas de optimización de costes, tomando como ejemplo uno de los bloques de préstamos sobre los que finalmente se contrató una cobertura.

Además de lo anterior, en los primeros días de febrero de 2011 se intercambiaron diversos correos electrónicos con varias entidades financieras, que sirvieron para definir el documento de condiciones técnicas que acompañaba a la oferta de coberturas remitida a los bancos.

Por su parte, las ofertas presentadas por las entidades financieras describen las ventajas y los inconvenientes de las operaciones, según los distintos escenarios posibles, en relación con las liquidaciones de las permutas.

Sobre la base de estos análisis previos, el Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería, emite su informe de 14 de febrero de 2011, en el que pone de manifiesto “la posibilidad de contratar operaciones de cobertura de tipos de interés de las operaciones de préstamo vigentes, de tal manera que se

proteja a la Corporación de los efectos negativos que pudiera tener un significativo incremento de los tipos de interés”.

Como ya se comentó, la cartera de deuda del Cabildo en ese momento estaba compuesta en un 70% por operaciones a tipo variable y el otro 30% por operaciones a tipo fijo. Teniendo en cuenta el entorno macroeconómico y la expectativa de incremento de tipos existente, la estrategia del Cabildo consistió en cubrir una parte de la deuda a tipo variable con instrumentos de cobertura, manteniendo la otra referenciada a euribor, de manera que la deuda quedó distribuida aproximadamente de la siguiente forma: 30% a tipos fijos, 30% a tipos variables y 40% protegida contra incrementos de tipos de interés.

En todo momento dichas operaciones de cobertura se consideraron como “una garantía de los intereses que tendrá que abonar la Corporación en los ejercicios futuros y que, por tanto, su rentabilidad para la Corporación es incierta habida cuenta de que estará en todo caso sujeta a lo estipulado en las mismas y a la evolución de los mercados financieros”.

La contratación de las coberturas se efectuó a precios de mercado mediante la correspondiente oferta a siete entidades financieras, siendo el precio el único requisito a considerar, ante las opciones "con o sin ventana de salida".

Por tanto, en el momento de la contratación hubo asesoramiento y existía documentación para amparar la misma. Se contaba con un escenario, un análisis de la cartera, propuestas y una estrategia de optimización de costes. A la vista de estos, el Cabildo actuó intentando protegerse de las esperadas subidas de tipos de forma que formalizó los contratos con una información especializada y compatible con los principios de prudencia financiera y sostenibilidad, previendo que un pequeño incremento de tipos provocaría importantes aumentos de pagos por servicio de la deuda.

Así lo recogen también los informes realizados en los años 2017 y 2018 por una entidad especialista en temas financieros, que el Cabildo encargó, en cumplimiento de la normativa contable local, para la valoración de la eficacia de las coberturas.

En el primero de dichos informes, de 20 de febrero de 2017, se afirma que “en el momento de la contratación inicial del SWAP, las expectativas sobre los tipos de

interés descontadas por el mercado, auguraban nuevas alzas. El Cabildo, al tener pasivos financieros referenciados al euribor, actuó con cautela y minimizó el potencial efecto adverso que provocaría (...) un incremento de gastos por intereses de deuda, contratando un swap a tipos de interés fijo cubriendo así el flujo de pagos”.

Cabe destacar que en las gráficas que aporta dicho informe se puede apreciar como las expectativas del euribor 12 meses en ese momento a 10 años vista, se situaba por encima del 4,5%.

El segundo informe, de 6 de febrero de 2018, reafirma lo que ya recogía el de 2017, cuando concluye que “todos los instrumentos derivados analizados, que han sido contratados a efectos de cubrir el riesgo de tipo de interés asociado a las operaciones crediticias formalizadas por el Cabildo Insular de Tenerife, se pueden calificar de “instrumentos de cobertura contable”.

Igualmente, los informes establecen que los instrumentos de cobertura han sido eficaces, tanto en el momento inicial de la contratación como en el de las novaciones modificativas, así como en los ejercicios posteriores y que la eficacia de las coberturas ha sido determinada de forma fiable, conforme a la metodología estándar empleada, salvo para las coberturas de los 62 millones € de préstamos, una vez que se produjo la cancelación del subyacente en 2014, dejando de ser eficaces a partir de ese momento.

A este relato, que ha intentado contextualizar la decisión y aclarar el proceso de debate y valoración que se efectuó internamente sobre la conveniencia de contratar este producto, es necesario añadir un tercer elemento, indispensable a la hora de valorar cual era el grado de prudencia razonablemente exigible.

Este tercer elemento es lo que ocurrió después. Porque si bien el Cabildo Insular de Tenerife, al igual que otras muchas instituciones españolas y europeas, podían prever un cierto escenario futuro y tomar una decisión asumiendo un cierto riesgo, lo que en ningún caso pudieron prever es que la crisis económica y financiera y las decisiones adoptadas por el Banco Central Europeo redujeran drásticamente los tipos de interés hasta quedar en negativo. Ningún informe de aquel momento, ni interno, ni externo, ni de instituciones monetarias internacionales fue capaz de prever la situación que se generó después.

De hecho, tanto el legislador como el Banco de España consideraban en ese momento que la contratación de coberturas era una decisión razonable desde la perspectiva de prudencia financiera. Y es que el Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril, posteriormente transformado en la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica, en su artículo 19, estableció la obligación de las entidades de crédito de "informar a sus deudores hipotecarios con los que hayan suscrito préstamos a tipo de interés variable sobre los instrumentos, productos o sistemas de cobertura del riesgo de tipo de interés que tuvieran disponibles", así como la de ofrecer al menos uno de estos productos a su clientela.

El Banco de España, en su página web, ya desde 2006, mencionaba que "con el fin de minimizar el riesgo de subida de tipos se puede contratar una cobertura que amortigua el aumento de cuotas en caso de subida de los tipos. La entidad de crédito está obligada a ofrecerle al menos un instrumento de cobertura del riesgo de esta naturaleza (art. 19 ley 36/2003)" (folios 795-796 Expediente General-Carpeta nº 2 del expediente).

De ahí que actualmente existan administraciones públicas españolas y europeas con coberturas de tipos contratadas en esos años e incluso en años anteriores, con tipos fijos más elevados, que están asumiendo hoy las consecuencias de esas reducciones drásticas de tipos de interés y por tanto haciendo frente a liquidaciones negativas de importante cuantía.

Por último, cabe señalar que la actual normativa de prudencia financiera obliga a contratar permutas financieras en el caso de efectuarse operaciones de endeudamiento en divisas distintas del euro, para cubrir el riesgo cambiario.

3.9.- Sobre el Decreto de la Presidencia, de 10 de diciembre de 2015, mediante el que se solventa el reparo formulado por la Intervención General y se convalidan las actuaciones realizadas en relación con los contratos analizados.-

El 10 de diciembre de 2015, mediante el Decreto D0000139516, el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife resolvió, conforme al artículo 217.1 del 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, **solventar los reparos formulados por la Intervención General en relación con los contratos de**

permuta financiera de tipos de interés firmados por la Corporación y convalidar las actuaciones realizadas en relación con dichos contratos.

El Presidente de la Entidad resolvió las discrepancias existentes teniendo en cuenta los informes de la intervención y de los órganos de gestión. En este caso reuniendo una amplia relación de informes que permitiese abordar con plenitud los distintos aspectos puestos de manifiesto por el Interventor en su nota de reparo de 15 de enero de 2015, y que afectaba a contratos formalizados en marzo y abril de 2011: **hasta siete informes internos: dos de la Secretaría General del Pleno (del 28 de mayo y del 7 de diciembre), cuatro del Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería (del 23 de febrero, del 12 de junio, del 31 de julio y del 9 de diciembre) y uno del Servicio Administrativo de Presupuestos y Gasto Público; y dos externos: de la Audiencia de Cuentas de Canarias, del 24 de noviembre, y la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad (del 9 de junio).** Llamando particularmente la atención sobre los dos externos y los de fecha 7 de diciembre de la Secretaría General del Pleno y de fecha 9 de diciembre del Servicio de Gestión Financiera y Tesorería a la hora de aclarar los aspectos esenciales de la tramitación de los expedientes de contratación y que se acompañan en el apartado de Anexos de estas alegaciones.

Dicho acto administrativo constituye una resolución ejecutiva y firme, cuyos efectos abarcan el expediente en su globalidad, por lo que llama la atención el reparo continuado de la Intervención en los meses y años posteriores.

Téngase en cuenta que el artículo 15 del vigente 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 establece que “...las opiniones del órgano interventor respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión...” Real Decreto, que al igual que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ve la luz en su espíritu y contenido tiempo después de la formalización de los contratos tantas veces referidos.

4.- Sobre las CONCLUSIONES del ANTEPROYECTO DE INFORME.-

Pone de manifiesto el Anteproyecto de Informe en su apartado de CONCLUSIONES, en la número 18 (Página 99) y siempre en base al informe de

la Intervención del Cabildo, que “las operaciones se habían contratado tomando como base el nominal de los préstamos a cubrir y no su capital vivo en el momento de la contratación de la cobertura”.

Entendemos que en el apartado 3.6 de este documento de alegaciones se da la argumentación necesaria en contrario, dicho con el máximo respeto, a tal afirmación. Y ello siempre en base a los informes del Servicio que gestionaba la formalización y cumplimiento de los contratos.

Por otra parte, en relación con las “irregularidades” que se recogen en el segundo párrafo de la conclusión núm. 18 del Anteproyecto, entendemos también, desde el máximo respeto a los argumentos del Sr. Interventor, que en el cuerpo de estas alegaciones hemos podido demostrar que, aun admitiendo desde la óptica actual ciertas omisiones o deficiencias en la tramitación, tales argumentos han quedado contradichos. Razones por las que entendemos que sólo se han podido producir irregularidades formales no invalidantes.

5. Anexos

5.1.- Informes externos más relevantes.-

Sin perjuicio de otros que puedan constar en el expediente, consideramos apropiado que consten como anexos a estas alegaciones los siguientes:

- Informe de la Audiencia de Cuentas de Canarias, de 24 de noviembre de 2015 (Folios 491-493)
- Dictamen nº 333/2018 del Consejo Consultivo de Canarias (Folios 877-914)
- Respuesta de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad (Folios 483-485)
- Nota sobre la contratación de derivados por las Administraciones Públicas, de AFI Consultores de las AAPP (Folios 432-433)
- Informe de Cross Capital de la valoración de la eficacia de las coberturas de tipos de interés de préstamos formalizados (Folios 592-661)

5.2.- Informes internos más relevantes.-

Sin perjuicio del resto que obran en el expediente administrativo, consideramos como más relevantes a los efectos de las presentes alegaciones los siguientes:

- Informes del Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería de las fechas: 14 de febrero de 2011 (Folios 57-59), 12 de junio de 2015 (Folios 425-431), 31 de julio de 2015 (Folios 466-476), 7 de diciembre de 2018 (Folios 1014-1020) y 10 de diciembre de 2018 (Folios 1021-1028)
- Informes del Secretario General del Pleno de fechas: 25 de mayo de 2015 (Folios 404-419) y 7 de diciembre de 2015 (Folios 501-505)
- Informe del Servicio Administrativo de Presupuesto y Gasto Público de 11 de junio de 2015 (Folios 423-424)



MARIA ISABEL CRUZ CASCAJO con DNI 42022029V ha registrado el trámite D7FF45_4 Trámite de alegaciones de la Fiscalización sobre acuerdos contrarios a reparos, ejercicio 2016. Canarias a las 22:58:47, el día 18/11/2019.

Su número de registro es el 201999900045174.

D7FF45_4 TRÁMITE DE ALEGACIONES DE LA FISCALIZACIÓN SOBRE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EJERCICIO 2016. CANARIAS

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos:

RICARDO MELCHIOR NAVARRO

DNI:

41943910Y

Cargo

Expresidente o Expresidenta

Entidad:

CABILDO INSULAR DE TENERIFE

Periodo:

JUNIO 1999 A SEPTIEMBRE 2013

Correo electrónico:

Rmelchior@Rmelchior.com

En caso de que el Presidente/Expresidente de la entidad no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".

No

Identificación del representante

Nombre y apellidos:

MARIA ISABEL CRUZ CASCAJO

DNI:

42022029V

Cargo:



ASESORA/ESPOSA

Correo electrónico:

sabelacruz45@gmail.com

Anexos de la sección:

Nombre: IMG_1422.jpg, Hash: 8OpOnd/1HSa969rIIEEU9Q==

FORMULARIO 2: ALEGACIONES PRESENTADAS

Alegaciones

Anexos de la sección:

Nombre: ALEGACIONES AL TRAMITE D7FF45_4_RMELCHIOR.pdf, Hash: HI+1VLXf9aVA0Lsc4tkmEw==

Documentos y justificantes

Grupo 1 de 1

Nombre del fichero:

ALEGACIONES AL TRAMITE D7FF45_4_RMELCHIOR

Id alegación:

EL30