

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14192 *Resolución de 18 de mayo de 2021, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de mayo de 2021 a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno y a las comunidades autónomas a:

– Establecer las medidas necesarias para asegurar una dotación de efectivos suficientes de funcionarios de habilitación nacional en los órganos de control interno de las entidades locales, cuya selección corresponde a la Administración General del Estado, y la Comunidad Autónoma debería impulsar la agrupación de puestos.

– Revisar la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito en el marco presupuestario actual, emanado de la Ley 47/2007, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para que se regulen los supuestos excepcionales en los que se ha aplicado, con la finalidad de impedir la utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito como una fórmula alternativa al procedimiento de revisión de los actos nulos, la cual no está admitida en nuestro ordenamiento.

3. Instar al gobierno de la comunidad a:

– Agilizar la celebración anual de concursos ordinarios, a los cuales deben acudir las corporaciones locales siempre que no tengan su plaza cubierta de forma definitiva, a efectos de asegurar una cobertura ordinaria y efectiva de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional y así evitar los nombramientos accidentales, los puestos vacantes y la ocupación por funcionarios interinos o por funcionarios con habilitación nacional por acumulación.

4. Instar a las entidades locales a:

– Implementar procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía y, en general, para garantizar 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.

– Analizar la posible utilización de las centrales de contratación, especialmente cuando, por carecer de medios suficientes, no estén en condiciones de tramitar por sí mismas los procedimientos ordinarios de adjudicación de los contratos necesarios para la prestación de los servicios a su cargo.

– 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 incurridos en causas de nulidad.

– Evitar 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de mayo de 2021.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.327

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

*EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 25 de junio de 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 LA RIOJA 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.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.
- I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.2.1. Ámbito subjetivo.
 - I.2.2. Ámbito objetivo.
 - I.2.3. Ámbito temporal.
- I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO.
- I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO.
- I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS.
- I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

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.
 - II.1.2. Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos.
 - II.1.3. Alcance y configuración del sistema de control interno.
 - II.1.4. Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto.
 - II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos.
 - II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa.
 - II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos.
- II.2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS EXPEDIENTES DE IMPORTE SUPERIOR A 50.000 EUROS DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.
 - II.2.1. AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO.
 - II.2.2. AYUNTAMIENTO DE ALFARO.
 - II.2.3. AYUNTAMIENTO DE VILLAMEDIANA DE IREGUA.
- II.3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

ANEXOS

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma a 31 de diciembre de 2017
- Cuadro 2. Nivel de cumplimiento por tipo de entidad a 5 de abril de 2019 en La Rioja
- Cuadro 3. Entidades respecto de las que se han remitido certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población
- Cuadro 4. Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población
- Cuadro 5. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población
- Cuadro 6. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado
- Cuadro 7. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL
- Cuadro 8. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada
- Cuadro 9. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo
- Cuadro 10. Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población
- Cuadro 11. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve
- Cuadro 12. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso
- Cuadro 13. Representatividad de la muestra de expedientes
- Cuadro 14. Expedientes con omisión de fiscalización. Ayuntamiento de Logroño
- Cuadro 15. Muestra de expedientes. Ayuntamiento de Logroño
- Cuadro 16. Facturas de mayor importe en el expediente REC.PLENO 1/2016 del Ayuntamiento de Logroño
- Cuadro 17. Facturas de mayor importe en el expediente REC.PLENO 5/2016 del Ayuntamiento de Logroño
- Cuadro 18. Muestra de expedientes analizados. Ayuntamiento de Alfaro
- Cuadro 19. Ayuntamientos cuyo sistema de control interno se analiza
- Cuadro 20. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y antigüedad en la última ocupación
- Cuadro 21. Puestos adscritos al órgano de Intervención municipal y nivel de ocupación

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
EBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
EATIM	Entidades de ámbito territorial inferior al municipio
EELL	Entidades locales
FEMP	Federación de Española de Municipios y Provincias
FHN	Funcionarios de habilitación nacional
HAB	Habitantes
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
OCEX	Órgano de Control Externo
RCI	Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local
RJFHN	Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional
RPPFHN	Real Decreto 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRLRL	Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modificó diversas normas reguladoras de la organización, la gestión y el control del Sector público local, entre ellas, el artículo 218 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL). El número 3 de dicho artículo establece la obligación para los órganos de Intervención de las entidades locales de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos y resoluciones adoptados por el órgano competente de dichas entidades en los que concurren posibles irregularidades o deficiencias puestas de manifiesto en el ejercicio de la función interventora y que hayan dado lugar al oportuno reparo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Esta obligación de remisión ha de cumplimentarse desde el ejercicio 2014.

Para hacer efectivo el cumplimiento de este deber se dictó la *“Instrucción que regula la remisión 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 tanto el control interno como externo sobre la gestión económico-financiera del sector público local, cada uno respecto de su ámbito de competencias, lo que potencia los efectos de las diversas actuaciones que sobre las entidades locales se realizan, maximizando sus resultados.

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

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

Estas circunstancias evidencian, por sí mismas, el especial interés que reviste realizar un análisis específico sobre la información enviada por los interventores locales, lo que motivó que el Tribunal de Cuentas incluyera en su Programa de Fiscalizaciones para el año 2016 la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas”*. En él se determinaron, en relación con los referidos ejercicios, los negocios y actos que dieron lugar a acuerdos contrarios a reparos, así como las principales causas y los tipos de gastos que, con mayor frecuencia, se concluyeron con omisión de la fiscalización previa, a la vez que se detectaron las anomalías en materia de ingresos que se produjeron en el ámbito local en mayor medida.

Esta actuación se desarrolló de manera coordinada con los órganos de control externo de las comunidades autónomas (OCEX), de modo que también estos incluyeron una fiscalización sobre esta

materia en sus respectivos Programas de Fiscalización, elaborando y aprobando cada uno de ellos un informe relativo a las entidades locales sitas en el ámbito territorial en el que despliega su actividad fiscalizadora. De este modo, se efectuó un análisis de la materia más amplio y representativo, a la vez que homogéneo.

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

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

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

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por el Pleno de la Institución el 21 de diciembre de 2017, incluyó, en el Apartado III.5, entre las llevadas a cabo a iniciativa propia de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016”*.

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

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

las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción: medida 1 –Desarrollar fiscalizaciones en aquéllos ámbitos en los que, a la vista de las actuaciones desarrolladas, entre otros, por los órganos de control interno, pudiera apreciarse la existencia de irregularidades que pudieran dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad-; y en su objetivo específico 1.4. Incrementar las fiscalizaciones operativas; medida 2 –Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos; y además, en su Objetivo Estratégico 2. Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas. Estos mismos objetivos se recogen en el Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno de la Institución el 25 de abril de 2018.

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

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización viene constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a las que les resulta de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Están integrados en el ámbito subjetivo, por tanto, 174 ayuntamientos, 34 mancomunidades y cuatro entidades locales menores.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo comprende los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir los órganos de Intervención de las entidades locales, así como las demás información que han de presentar en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

I.2.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a la información correspondiente al ejercicio 2016, sin perjuicio de que, para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos, se efectúen los análisis y comprobaciones relativos a ejercicios anteriores o posteriores que se consideren relevantes.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Se trata de una fiscalización horizontal, esencialmente de cumplimiento, dirigiéndose sus objetivos a verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la gestión económico-financiera de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la materia

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

objeto de la misma. También constituye una fiscalización operativa en la medida en que se han examinado los sistemas y procedimientos de control interno de las entidades locales.

Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización:

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

Asimismo, en las Directrices Técnicas se preveía que se verificaría la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia en todo aquello que, de conformidad con la misma, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Los trabajos de esta fiscalización se han efectuado a partir del análisis de la información y documentación que los órganos de Intervención de las entidades que conforman el ámbito subjetivo han remitido a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendiciondecuentas.es), en adelante, la Plataforma, en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de 30 de junio de 2015, que comprende:

- Información general sobre el control interno desarrollado en la entidad local durante el ejercicio.
- Información sobre los acuerdos adoptados en contra del reparo formulado por el órgano de Intervención, así como de los expedientes concluidos con omisión de fiscalización previa y de las principales anomalías de ingresos.
- Copias de los acuerdos y resoluciones y de los informes de Intervención, y, en su caso, del informe justificativo de la unidad gestora de los expedientes de importe superior a 50.000 euros.

Se han fiscalizado todos los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las anomalías de ingresos remitidos por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de importe superior a 50.000 euros. Para ello, se ha examinado, fundamentalmente, la información remitida por los interventores a través de la Plataforma. Además, se ha solicitado información y documentación específica sobre aquellos aspectos que requirieron aclaraciones adicionales.

Se han examinado también determinadas áreas del control interno -régimen de control, alcance de la fiscalización limitada previa o de requisitos básicos y dotación de su personal, entre otros aspectos- de una muestra de entidades, habiéndose considerado para su selección los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes y aquéllos de los que se han examinado expedientes cuyo sistema de control no fue objeto de análisis en el Informe de "Fiscalización sobre los acuerdos

y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas” que fue aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2017.

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

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

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

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos (RD 500/90).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), derogada, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)³.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPGB).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

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

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

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

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 aquéllos 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 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 (FHN), que ejercerán la jefatura funcional del órgano de Intervención.

El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en el periodo fiscalizado es el establecido con carácter básico en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y, además, en el artículo 92 bis de la LRBRL, tras la modificación efectuada por la LRSAL.

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

- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (RJFHN).
- Real Decreto 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (RPPFHN).

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

- o Intervención de clase 1^a: En 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.

- o Intervención de clase 2^a: En ayuntamientos de municipios cuya población esté comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes, así como en los de población inferior a 5.000 habitantes cuyo presupuesto supere los 3.005.060,52 euros. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada.
- o Secretaría de clase 3^a: 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.

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

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

A los funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería que ocupen el puesto reservado en Intervenciones de clase primera o de clase segunda⁵ les corresponden las funciones de control y fiscalización y, además, las de contabilidad, excepto para los municipios de gran población, para los cuales, se prohíbe expresamente la atribución de la contabilidad a los órganos de intervención. En La Rioja el único municipio con estatuto de gran población es el Ayuntamiento de Logroño.

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

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

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

En primer lugar, y conforme al artículo 30 del RPPFHN, se prevé, como nombramiento no definitivo de carácter prioritario, el nombramiento provisional, el cual debe ser realizado por la comunidad autónoma correspondiente y recaer sobre un FHN. Se deberá realizar de forma obligatoria este nombramiento cuando lo solicite un funcionario con habilitación de carácter nacional que reúna los requisitos para el puesto y 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 éste⁶.

En tercer lugar, se prevé el nombramiento en acumulación para aquéllos 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

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

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

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, vigentes en el ejercicio 2016.

En la fecha de elaboración del presente Proyecto de Informe once Ayuntamientos no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2017, de los cuales, tres tampoco han rendido la correspondiente al ejercicio 2016.

Además, de las 34 mancomunidades de la Comunidad Autónoma, diez no han rendido las cuentas generales correspondientes a 2016 y 2017, y otra más tampoco la relativa a 2017.

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 subjetivo⁷ en los ejercicios 2016 y 2017 a la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

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

Asimismo se envió, con igual fin, a quienes ocuparon dicho cargo a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidían con quienes lo ocupan en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe, lo que ocurre en una de las entidades.

Además, y aunque Ayuntamiento de Rincón de Soto no ha formado parte de la muestra de entidades, se ha remitido, tanto a su Alcalde actual como al que lo fue durante el periodo fiscalizado, la parte del Proyecto de Informe en la que se alude a dicha entidad, en tanto del análisis de los datos remitidos a través de la Plataforma, en el Proyecto se pone de manifiesto una incidencia relativa a la Corporación mencionada.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado, de tres representantes legales, que 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.

⁷ Fuente: Cuentas generales rendidas al Tribunal de Cuentas a 13 de junio de 2019.

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 La Rioja 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 ingreso.

De acuerdo con la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que desarrolla la referida obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, la remisión de la información correspondiente al ejercicio 2016 debía realizarse antes del 30 de abril de 2017.

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

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

El nivel de cumplimiento de la obligación analizada para el conjunto de entidades del territorio nacional a 31 de diciembre de 2017 se proporciona en el cuadro siguiente, siendo el porcentaje de envíos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja fue del 64%.

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

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

Nota: No incluye País Vasco y Navarra.

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas

El índice de cumplimiento de la obligación de remisión de la información antedicha fue algo más elevado que el correspondiente al nivel nacional. El mapa territorial específico de la Comunidad Autónoma de la Rioja -conformado en un 95% por municipios de población inferior a los 5.000 habitantes- determina que el nivel de cumplimiento sea más bajo que en otras comunidades, en tanto son las entidades más pequeñas las que en menor medida cumplen con esta obligación.

Se han considerado los datos de remisión de información a 5 de abril de 2019 –fecha de corte en la toma de datos tenida en cuenta a efectos de esta fiscalización-. 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:

Cuadro 2. Nivel de cumplimiento por tipo de entidad a 5 de abril de 2019 en La Rioja

Tipo entidad	Nº EELL	Entidades que han remitido la información	En plazo	Fuera de plazo
Ayuntamientos	174	126	69	57
Más de 25.000 h. ⁸	1	1	1	0
Entre 5.001 y 25.000 h.	8	8	5	3
Entre 1.001 y 5.000 h.	20	20	9	11
Menos de 1.000 h.	145	97	54	43
Mancomunidades	34	13	8	5
Entidades Locales Menores	4	3	2	1
Total	212	142	79	63

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

La totalidad de los órganos de intervención de los ayuntamientos de más de 1.000 habitantes remitieron la información; de ellos, el 52% lo hizo con anterioridad a la fecha límite establecida -30 de abril de 2017-, siendo los de menor población dentro de este tramo, los que en mayor porcentaje cumplieron la obligación fuera de plazo.

Respecto de los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes, el 67% remitió la información, de los cuales, el 44% lo hizo una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas. La ratio de cumplimiento de la obligación analizada fue más elevada en relación a las entidades locales menores, puesto que tres de las cuatro existentes remitieron la información, realizándolo una de ellas fuera de plazo.

Por lo que se refiere a las mancomunidades, únicamente en 13 de las 34 existentes los órganos de Intervención cumplieron la obligación señalada, de las cuales, cinco lo hicieron una vez transcurrido el plazo marcado en la Instrucción.

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 consistente 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

⁸ El único Ayuntamiento con población superior a 25.000 habitantes de la Comunidad Autónoma es el Ayuntamiento de Logroño, cuya población a 31 de diciembre de 2016 era de 150.927 habitantes.

publicidad al procedimiento; asimismo se impartieron sesiones formativas y se elaboró una guía de ayuda, disponible en la página www.rendiciondecuentas.es

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

La evolución del cumplimiento de la obligación de remisión de la información relativa a reparos desde el ejercicio 2014 -año para el que entró en vigor el cumplimiento de esta obligación-, hasta el ejercicio 2016 ha permanecido estable, pasando del 66% en 2014 al 67% en 2016.

El cumplimiento del envío de la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, en un periodo relativamente corto se encuentra totalmente implantado entre los órganos de intervención de las entidades locales de mayor tamaño, que son los responsables de la gestión de la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local de la Comunidad Autónoma.

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

En todos los casos la remisión de la información ha sido referida a la entidad principal, no contando ninguna de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja con entidades dependientes o adscritas sometidas a la fiscalización previa regulada en el artículo 214 del TRLRHL.

II.1.2. Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos⁹

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 5 de abril 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.

⁹ Los porcentajes incluidos en este apartado son todos ellos referidos a las entidades cuyos órganos de Intervención han remitido la información analizada, lo que no se especifica en cada uno de los párrafos en aras de una mayor claridad expositiva.

Cuadro 3. Entidades respecto de las que se han remitido certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Entidades que han remitido la información	Certificaciones negativas			
		Acuerdos contrarios a reparos (A)	Omisión de fiscalización previa (B)	Anomalías en ingresos (C)	Todos* (A, B, C)
Ayuntamientos	126	115	123	125	114
Más de 25.000 h.	1	1	0	1	0
Entre 5.001 y 25.000 h.	8	2	8	7	2
Entre 1.001 y 5.000 h.	20	18	19	20	18
Menos de 1.000 h.	97	94	96	97	94
Mancomunidades	13	13	13	13	13
Entidades Locales Menores	3	3	3	3	3
Total	142	131	139	141	130

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

* Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

El número de entidades en las que los órganos de Intervención han comunicado a través de la correspondiente certificación negativa, la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de los ingresos ha sido muy elevado. En el 92% de entidades en las que se ha enviado información, no se produjo ninguno de estos acuerdos o expedientes.

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

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

Así, en el 22% de las entidades de población superior a 5.000 habitantes los órganos de intervención remitieron certificación negativa en los tres supuestos, mientras que este porcentaje se incrementó hasta el 96% para los ayuntamientos de menor población de la cifra indicada. Las trece mancomunidades y las tres entidades locales menores que remitieron la información certificaron la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos.

Los órganos de Intervención del 99% de las entidades locales, con independencia del 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 se lleven a cabo controles posteriores sobre la gestión de los ingresos.

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

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

Cuadro 4. 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
Ayuntamientos	174	126	16	6	6
Más de 25.000 h.	1	1	-	-	-
Entre 5.001 y 25.000 h.	8	8	3	3	2
Entre 1.001 y 5.000 h.	20	20	1	-	1
Menos de 1.000 h.	145	97	12	3	3
Mancomunidades	34	13	2	0	0
Entidades Locales Menores	4	3	2	0	2
Total	212	142	20	6	8

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.

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*.

La única entidad de más de 100.000 habitantes es el Ayuntamiento de Logroño (150.927 hab.), no llevando a cabo, tal y como se muestra en el cuadro anterior, una fiscalización previa limitada, sino plena.

De las otros ocho entidades de población superior a 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma de la Rioja -, Alfaro, Arnedo, Calahorra, Haro, Lardero, Nájera, Santo Domingo de la Calzada y

Villamediana de Iregua-, tres habían establecido un sistema de fiscalización limitada previa, concretando los respectivos Plenos la comprobación de otros extremos de la gestión del gasto -además de que el crédito fuera adecuado y suficiente y que órgano gestor del gasto fuera, asimismo, competente, son los Ayuntamientos de Arnedo, Calahorra y Villamediana de Iregua -. A su vez, de estas tres entidades, Arnedo y Calahorra ejercían un control financiero posterior, no desarrollándolo el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua.

De los 117 Ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes de los que se ha dispuesto de información, el porcentaje de los que asumieron una fiscalización limitada previa fue del 11% (13 entidades), y de ellos, únicamente en tres, se exigía la revisión de extremos adicionales al crédito presupuestario y la competencia del órgano, siendo, por tanto, más deficiente el control interno de estas entidades, sobre todo en aquéllas que, a su vez, no desarrollaban un control financiero posterior, control que, únicamente se llevaba a cabo en cuatro de las que establecieron fiscalización limitada previa.

Los resultados globales sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su utilización entre las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Rioja ha sido prácticamente residual, habiéndose aplicado únicamente en el 6% de las mismas, lo que supone una deficiencia en el ejercicio del control interno de aquellas.

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, además del incumplimiento del mencionado artículo 220 del TRLRHL.

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

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

Los responsables de los órganos de Intervención, junto con la información general sobre el alcance del control interno que se lleva a cabo en la entidad local, deben informar si se han emitido informes negativos al presupuesto, a la liquidación del presupuesto y a los expedientes de modificaciones presupuestarias tramitados en el ejercicio. De las 142 entidades que remitieron los datos relativos al ejercicio 2016, únicamente dos señalaron haber informado negativamente alguno de los actos señalados.

II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos

A 5 de abril de 2019 la Plataforma registraba 117 resoluciones o acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por un importe total de 1.225.467,13 de euros.

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

Según el tipo de entidad

La distribución de los expedientes por acuerdos contrarios a reparos y según el tipo de entidad local se muestra en el siguiente cuadro, donde además se detalla el número e importe de los de cuantía superior a 50.000 euros, los cuales han sido objeto de análisis específico en el subapartado II.2 de este Anteproyecto de informe.

Cuadro 5. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Ayuntamientos	117	1.225.467,13	3	595.333,51
Entre 5.001 y 25.000 h.	82	1.158.030,51	3	595.333,51
Entre 1.001 y 5.000 h.	3	775,81	-	-
Menos de 1.000 h.	32	66.660,81	-	-
Mancomunidades	-	-	-	-
Entidades Locales Menores	-	-	-	-
Total	117	1.225.467,13	3	595.333,51

Los 117 reparos fueron remitidos por un total de once ayuntamientos, todos ellos de población inferior a 25.000 habitantes. En el anexo III se relacionan las entidades cuyos órganos de Intervención han comunicado estos acuerdos, indicándose el número de los remitidos y el importe acumulado.

Según la modalidad de gasto del expediente

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

Cuadro 6. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado

Modalidad de gasto	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Expedientes de contratación	52	787.741,01	3	595.333,51
Gastos de personal	32	296.841,94	-	-
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	14	121.514,37	-	-
Gastos derivados de otros procedimientos	19	19.369,81	-	-
Total	117	1.225.467,13	3	595.333,51

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

El 44% de los acuerdos contrarios a reparos son relativos a expedientes de contratación, de los que el mayor porcentaje, un 88%, corresponde a contratos de servicios, el 4% a suministros y el mismo porcentaje a contratos de obras.

A su vez, el 27% de los acuerdos contrarios a reparos se refieren a gastos de personal y son relativos, en su mayoría, a contratación de personal y abono de gratificaciones y productividad.

Según la motivación del reparo y la fase de gasto reparada

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

Cuadro 7. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL

Causa del reparo	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Insuficiencia de crédito o inadecuación del presupuesto	2	756,06	-	-
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	67	936.281,38	3	595.333,51
Derivación de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	8	6.447,48	-	-
Otras causas	40	281.982,21	-	-
Total	117	1.225.467,13	3	595.333,51

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

La causa más común de los reparos formulados es la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Concretamente en 2016 se comunicaron 67 acuerdos contrarios a reparos con esta motivación, que representaban el 57% de los expedientes y un 76% de la cuantía total; de los 67 acuerdos, 3 superaron la cuantía de 50.000 euros.

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

Cuadro 8. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada

Fase de gasto reparada	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Autorización	3	95.841,02	-	-
Compromiso	5	536.408,76	2	504.660,95
Reconocimiento de la obligación	91	470.477,54	1	90.672,56
Orden de pago	3	1.335,00	-	-
Pago	13	61.980,68	-	-
Otras	2	59.424,13	-	-
Total	117	1.225.467,13	3	595.333,51

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

El 77% de los acuerdos contrarios a reparos comunicados lo fueron en relación con el reconocimiento de la obligación, seguidos por reparos relativos a la fase de pago (11%) y del compromiso del gasto (4%).

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

El artículo 217 del TRLRHL establece que las competencias para resolver una discrepancia entre el órgano gestor del gasto y los reparos de naturaleza suspensiva interpuestos por los órganos de Intervención corresponde al Presidente de la entidad local o al Pleno en los casos en los que el reparo se basara en insuficiencia o inadecuación de crédito o a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia. La competencia de resolución de discrepancias es indelegable, no obstante, en algunos casos, fue la Junta de Gobierno Local el órgano que adoptó este tipo de acuerdos.

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

Cuadro 9. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo

Importe en euros

Órgano que resuelve	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Pleno	3	59.367,93	-	-
Presidente	106	709.883,70	2	142.672,56
Junta de Gobierno	8	456.215,50	1	452.660,95
Total	117	1.225.467,13	3	595.333,51

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

El órgano que más acuerdos contrarios a reparos adoptó fue el Presidente, tanto por importe, el 58%, como por número de expedientes, que alcanzó el 91%; el Pleno de la entidad aprobó el 3% de los acuerdos y el 5% del importe y los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno representaron el 7% de los acuerdos y el 37% del importe. La aprobación de las discrepancias por Junta de Gobierno Local supone una vulneración del artículo 217 del TRLRHL, en tanto atribuye esta competencia al Presidente de la entidad local o al Pleno, según los casos, y la califica de indelegable. Los acuerdos aprobados por la JGL correspondieron a los Ayuntamientos de Alfaro, Arnedo y Rincón de Soto.

II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa

El número e importe de los expedientes con omisión de fiscalización previa comunicados por los órganos de intervención de las entidades locales de La Rioja en 2016, se elevaron a 36 expedientes y 1.937.305,02 millones de euros

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

Cuadro 10. Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Importe en euros			
	Totalidad de expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Ayuntamientos	36	1.937.305,02	19	1.585.242,22
Más de 50.000 h.	33	1.936.695,81	19	1.585.242,22
Entre 25.001 y 50.000 h.	-	-	-	-
Entre 5.001 y 25.000 h.	-	-	-	-
Entre 1.001 y 5.000 h.	1	474,20	-	-
Menos de 1.000 h.	2	135,01	-	-
Mancomunidades	-	-	-	-
Entidades Locales Menores	-	-	-	-
Total	36	1.937.305,02	19	1.585.242,22

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

Los 36 expedientes fueron remitidos por los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Logroño, San Asensio y Baños de Rioja.

Por lo que se refiere a la **modalidad de gasto**, en tanto cada expediente tramitado con omisión de fiscalización previa puede recoger más de una operación de gasto, en la información que los órganos de intervención deben remitir a este Tribunal, se solicita que se indique el tipo de gasto al que se refiere cada una de las operaciones. No obstante, cada uno de los 36 expedientes está integrado por una sola operación; el 69% son operaciones de contratación, de las que el 44% son contratos de gestión de servicio público y el 40% de servicios.

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

Cuadro 11. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve

Órgano gestor	Importe en euros			
	Totalidad de expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Pleno	9	644.468,42	4	558.627,33
Presidente	5	33.305,21	-	-
Junta de Gobierno	22	1.259.531,39	15	1.026.614,89
Total	36	1.937.305,02	19	1.585.242,22

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

La Junta de Gobierno de las distintas entidades locales resolvió un 61% de los expedientes, mientras que el Pleno y el Presidente aprobaron el 25% y el 14%, respectivamente.

Los 22 acuerdos adoptados por las Juntas de Gobierno de las distintas entidades, alcanzaron el 65% del importe total, superando 15 de ellos 50.000 euros, por lo que fueron incluidos en la muestra seleccionada. Estos acuerdos corresponden al Ayuntamiento de Logroño

II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos

Se han comunicado a través de la Plataforma cinco anomalías de ingresos en 2016, por una cuantía global de 376.982,97 euros, todos ellos remitidos por el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Alfaro. Una de las anomalías superó de forma individualizada el importe de 50.000 euros, según se detalla en el siguiente cuadro, que clasifica el conjunto de las anomalías atendiendo a la naturaleza de los ingresos a los que se refieren.

Cuadro 12. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso

Tipo de ingreso	Importe en euros			
	Anomalías		Expedientes mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Tasas	2	7.705,00	-	-
Precios Públicos	1	25.829,40	-	-
Subvenciones	1	314.991,57	1	314.991,57
Ingresos Patrimoniales	1	28.457,00	-	-
Total	5	376.982,97	1	314.991,57

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

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

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 la muestra de expedientes analizados respecto de la totalidad de los mismos:

Cuadro 13. Representatividad de la muestra de expedientes

	Importe en euros					
	Expedientes comunicados		Muestra seleccionada			
	Nº	Importe €	Expedientes		Representatividad	
Nº			Importe €	% Nº	% Importe	
Acuerdos contrarios a reparos	117	1.225.467,13	3	595.333,51	3	49
Expedientes con omisión de fiscalización previa	36	1.937.305,02	19	1.585.242,22	53	82
Anomalías de ingresos	5	376.982,97	1	314.991,57	20	84
Total general	158	3.539.755,12	23	2.495.567,30	15	71

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por la entidad a través de la Plataforma de rendición de cuentas

Se han examinado todos los acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros, lo que ha supuesto analizar un total de 23 expedientes que representan el 15% del total de los acuerdos y el 71% de su importe global.

Dos de los tres acuerdos contrarios a reparos corresponden al Ayuntamiento de Alfaro, y el tercero al de Villamediana de Iregua. Los tres son relativos a la contratación administrativa.

Por lo que se refiere a los expedientes con omisión de fiscalización previa, se han examinado los diecinueve de importe superior a 50.000 euros, todos ellos del Ayuntamiento de Logroño y relativos a expedientes de contratación. Representan el 82% del importe acumulado de expedientes sin fiscalización previa

La anomalía de ingreso analizada corresponde al Ayuntamiento de Alfaro y es referente a un convenio sobre una competencia delegada.

También se incluyen, dando así cumplimiento al objetivo cuatro de la fiscalización, los resultados obtenidos en relación con las áreas en las que se ha detectado una falta de homogeneidad en los criterios y procedimientos aplicados por los órganos de intervención en el ejercicio de su función y en su remisión al Tribunal de Cuentas, así como diferencias en la tramitación por los órganos de las entidades locales de los acuerdos contrarios a reparos o de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

II.2.1. AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

Sistema de control interno

Logroño tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 150.979 habitantes, y, según la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio, el volumen de obligaciones reconocidas netas ascendió a 130.898.825,25 euros.

Mediante la Ley 1/2004, de 16 de febrero, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se otorgó a Logroño la consideración de municipio de gran población por su condición de capital autonómica, como prevé el artículo 121 de la LRBRL, por lo que se le aplica el régimen de organización previsto en el Título X de la norma citada.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, tal y como el RPPFHN establece para las entidades de población superior a 20.000 habitantes, por lo que el puesto de intervención está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención–Tesorería, categoría superior, así consta en la RPT aprobada por el Pleno el 27 de abril de 2015. La cobertura del puesto se produjo mediante libre designación el 18 de febrero de 1997; el nombramiento recayó en la misma persona que continúa siendo Interventor municipal en la fecha de cierre de los trabajos de campo, noviembre de 2018.

El órgano de Intervención estaba asistido a 31 de diciembre de 2016 por un técnico A1, un técnico A2, 16 administrativos y un auxiliar administrativo. La totalidad de los puestos se mantuvo en noviembre de 2018, excepto el correspondiente al auxiliar administrativo.

El sistema de control interno se basa en la fiscalización plena de todos los gastos, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes. No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

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

Se ha informado de 33 expedientes con omisión de fiscalización previa —todos ellos tramitados por la entidad principal— y se ha remitido certificación negativa en relación con acuerdos contrarios a reparos y con anomalías de ingresos.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

La cuantía agregada de los 33 expedientes con omisión de fiscalización ascendió a 1.936.695,81 euros, con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Expedientes con omisión de fiscalización. Ayuntamiento de Logroño

Tipo de expediente	Expedientes con omisión de fiscalización			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje importe
Expedientes de contratación	25	1.371.650,79	75,8	70,8
Gastos derivados de otros procedimientos	7	534.795,02	21,2	27,6
Operaciones de derecho privado	1	30.250,00	3,0	1,6
Total general	33	1.936.695,81	100,0	100,0

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

Se han seleccionado para su análisis los diecinueve expedientes de importe superior a 50.000 euros, cuya cuantía agregada es de 1.585.242,22 euros. Todos ellos son relativos a contratación administrativa, en el cuadro siguiente se especifica la prestación a la que se refieren.

Cuadro 15. Muestra de expedientes. Ayuntamiento de Logroño

Prestación	Gastos con omisión defiscalización previa analizados
Asistencia sanitaria	704.408,46
Servicios postales	209.029,33
Mantenimiento hardware	47.716,10
Accesibilidad web	65.461,00
Prestaciones diversas procedentes de ejercicios anteriores	558.627,33
Total	1.585.242,22

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por la entidad a través de la Plataforma de rendición de cuentas.

○ *Prestaciones de servicios sin cobertura contractual*

Catorce de los expedientes analizados son reconocimientos extrajudiciales de crédito para la imputación a presupuesto de obligaciones derivadas de la prestación, en el propio ejercicio 2016, de tres servicios que no contaban con cobertura contractual: asistencia sanitaria al personal del Ayuntamiento, servicios postales y mantenimiento de hardware de periferia.

En los tres casos se trataba de prestaciones para las que había vencido el contrato que hubiera debido darles cobertura con las especificidades que se indican para cada uno de los tres servicios:

- *Asistencia sanitaria*

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento, a lo largo del año 2016, aprobó once reconocimientos extrajudiciales de crédito para imputar al presupuesto del ejercicio las

facturas generadas entre enero y noviembre de 2016 por el servicio de asistencia sanitaria a su personal, resultando un total de 22 facturas (dos en cada mes) por un importe agregado de 704.408,46 euros.

El servicio había sido contratado en el año 2006 por un periodo de tres años con la posibilidad de prorrogarlo por años naturales hasta un máximo de siete -es decir hasta 31 de diciembre de 2016-. No obstante, esta previsión no fue acordada por el órgano de contratación para el año 2016, procediéndose a la prestación del servicio mediante una prórroga tácita, que, según se indicaba en el informe del órgano gestor previo al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local que ordenaba su imputación a presupuesto y pago, se había realizado en base al carácter esencial del servicio.

Se formalizó un nuevo contrato para la prestación del servicio el 16 de febrero de 2017, por lo que el periodo transcurrido sin cobertura contractual válida fue de casi un año y dos meses, desde el 31 de diciembre de 2015 hasta febrero de 2017.

El expediente de contratación se había aprobado el 10 de agosto de 2016 y se adjudicó el 23 de noviembre de ese mismo año; sin embargo, se presentó un recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que derivó en la suspensión de la adjudicación hasta que, finalmente, el 27 de enero de 2017 se falló en contra del recurso y se levantó la suspensión. El contrato se formalizó el 16 de febrero de 2017. La cuantía total de las facturas generadas sin contrato en vigor fue de 829.712,63 euros, puesto que al expediente analizado se añaden las facturas correspondientes a los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, cuyo importe asciende a 125.304,17 euros.

Se produjo por tanto una demora en la tramitación del nuevo expediente de contratación; no obstante, parte del retraso en la formalización del nuevo contrato está explicada por la suspensión dictada por el órgano jurisdiccional.

- *Servicios postales*

Respecto de este servicio, la Junta de Gobierno Local aprobó dos expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe agregado de 209.029,33 euros, a través de los cuales se aplicaron a presupuesto y se ordenó el pago de las facturas expedidas en los meses de febrero y marzo de 2016, periodo en el que no se disponía de contrato, puesto que el anterior había perdido su vigencia el 31 de enero de 2016.

Posteriormente, el 24 de febrero de 2016 se adjudicó el nuevo contrato, iniciándose las prestaciones el 1 de abril, por lo que durante los meses de febrero y marzo se prestó el servicio a través de una prórroga tácita en tanto los servicios técnicos del Ayuntamiento habían indicado la necesidad de dar continuidad a la prestación del servicio.

- *Mantenimiento hardware*

El 21 de diciembre de 2016 la Junta de Gobierno Local aprobó las facturas que se habían generado por la prestación de este servicio durante los meses de marzo a octubre y ordenó su pago mediante la aprobación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 47.716,10 euros.

El contrato para la prestación del servicio de *Mantenimiento de hardware de periferia* con sus correspondientes prórrogas había finalizado el 31 de diciembre de 2014. No obstante, durante el año 2015 siguió prestándose el servicio por la misma empresa, sin la correspondiente formalización contractual. Derivado de esta prestación sin contrato, con fecha 5 de mayo de 2016, se había aprobado otro expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito que incluía tres facturas por importe de 108.240,15 euros; a este expediente se hace referencia en el análisis específico que, en relación con el Ayuntamiento de Logroño, se realiza sobre la imputación al presupuesto de 2016 de facturas de ejercicios anteriores.

El 29 de enero de 2016 se adjudicó un contrato menor para la prestación de este servicio por la misma empresa durante el período de enero a marzo, con el objetivo de dar cobertura a la prestación del servicio temporalmente, mientras se culminaba la correspondiente licitación, proceso que finalizó el 2 de diciembre de 2016 con la adjudicación de un nuevo contrato de mantenimiento a otra empresa por un importe anual de 108.900 euros.

Por lo tanto, durante todo el ejercicio 2015 y hasta noviembre de 2016, el servicio se llevó a cabo sin cobertura jurídica válida, en tanto el contrato menor formalizado se realizó sobre una prestación de carácter periódico, por lo que no cabía dicha modalidad de contratación según se deriva de los artículos 86 y 88 del TRLCSP, de los que se deduce la limitación de los contratos menores para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas y concretas.

Respecto de los tres servicios analizados, el órgano de Intervención emitió un informe en relación con cada uno de los reconocimientos extrajudiciales de crédito en los que indicaba que si bien existía crédito presupuestario en el ejercicio 2016 para la imputación de los gastos, las prestaciones se estaban desarrollando al margen del correspondiente expediente de contratación. Además, el Interventor indicaba la necesidad de gestionar con anticipación la tramitación de los expedientes contractuales que sustituyeran a los anteriormente vigentes, así como de dar adecuado cumplimiento a la normativa de contratos y a las normas municipales sobre la materia. Señalaba asimismo la necesidad de pagar las facturas en virtud del principio de no enriquecimiento injusto de la Administración, aludiendo además, a las responsabilidades a que podían dar lugar los incumplimientos señalados por parte de funcionarios y autoridades.

En los expedientes examinados relativos a la asistencia sanitaria y al mantenimiento del software se han vulnerado los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP, que sancionan el carácter formal de la contratación, exigen la formación de un expediente, así como que las prórrogas sean acordadas expresamente por el órgano de contratación antes de la finalización del contrato.

Las adjudicaciones directas y las prórrogas no formalizadas suponen, según se señala en el informe referido, un incumplimiento de la normativa contractual y originan, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del TRLCSP en relación con el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC –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 LRJPAC10, 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 relación con el contrato de servicios postales, en tanto el periodo sin cobertura contractual se concretó en un mes, y habiéndose procedido a la publicación de la licitación con bastante anterioridad a la finalización del contrato anterior, la prestación transitoria no se conceptuaría actualmente como una prórroga tácita de la prestación. Esta interpretación se recoge en el artículo 29 de la vigente ley de contratos, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que prevé que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente y por un periodo máximo de 9 meses, siempre que el anuncio

¹⁰ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

de licitación del nuevo contrato se hubiera publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

- *Imputación a presupuesto de facturas de ejercicios anteriores a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito*

El Pleno del Ayuntamiento de Logroño, en su sesión de 5 de mayo de 2016, acordó la aprobación de cuatro expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito por importes, respectivamente, de 231.844,01, 217.109,92, 57.326,97 y 52.346,43 euros.

Todos ellos fueron acompañados de los correspondientes informes de Intervención, emitidos en el mes de abril, en los que se ponía de manifiesto que las facturas que los conformaban no se imputaron al año en el que se había generado el gasto, bien por no presentación en plazo o bien, por deficiente tramitación administrativa. Además, se señalaba la vulneración del principio de anualidad de ejecución presupuestaria establecido en el art. 176 del TRLHL, indicándose, a su vez, la necesidad de continuar con el procedimiento en virtud del principio de no enriquecimiento injusto de la Administración.

El primero de los expedientes está conformado por 184 facturas relativas a diversos conceptos por un importe total de 231.844,01 euros, todos ellos gastos realizados en 2015 excepto 12 facturas de 2014 cuyo importe era de 1.095,61 euros. De las 184 facturas, las de mayor importe¹¹ son las siguientes:

Cuadro 16. Facturas de mayor importe en el expediente REC.PLENO 1/2016 del Ayuntamiento de Logroño

		Importe en euros
Nº registro contable	Descripción	Importe
16/ 943	Mantenimiento De Hardware Periferia Ayto Mayo a Agosto 2015	38.562,54
16/ 942	Mantenimiento de hardware periferia Ayto 1º trim.2015	35.797,61
16/ 944	Mantenimiento De Hardware Periferia Ayto 1-9-15 A 31-12-15	33.880,00
16/ 1639	Tratamiento de lixiviados en el Vertedero de residuos Dic.2015	8.315,36
16/ 2069	Difusión publicitaria De 6 vídeos sobre educación vial 2015	7.139,00
16/ 945	Patrocinio 2ª reunión del patronato consorcio de universidades	6.000,00
Total		129.694,51

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por la entidad a través de la Plataforma de rendición de cuentas.

En el informe de Intervención relativo a este expediente, además de lo señalado anteriormente, se puso de manifiesto que en relación con las tres facturas del mantenimiento del hardware y la que figura en el cuadro anterior del patronato del consorcio de universidades se carecía de cobertura contractual. La última factura podría ser susceptible de contrato menor, respecto de los cuales, el artículo 111 del TRLCSP exige también la formación de un expediente 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 la factura al presupuesto en el que se generó.

¹¹ Las facturas relativas al servicio de mantenimiento del hardware de periferia, cuyo importe agregado es de 108.240,15 euros, han sido referidas en el análisis específico que se ha realizado sobre este servicio.

Por lo que se refiere a los otros tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, uno de ellos estaba formado por 53 facturas por un importe total de 217.109,92 euros y relativas a diversos servicios, siendo las de mayor importe las siguientes:

Cuadro 17. Facturas de mayor importe en el expediente REC.PLENO 5/2016 del Ayuntamiento de Logroño

		Importe en euros
Nº registro contable	Descripción	Importe
16/ 500	Servicios postales mes de diciembre	80.791,68
16/ 444	Servicios auxiliares y limpieza biblioteca R.Azcona octubre	20.670,35
16/ 537	Limpieza de la casa consistorial octubre 2015	19.651,63
16/ 532	Certificación correspondiente al mes de diciembre de 2015	14.946,89
16/ 446	Prestación servicio de limpieza ctos de policía diciembre	9.424,58
Total		145.485,13

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por la entidad a través de la Plataforma de rendición de cuentas.

Los otros dos expedientes se integraban respectivamente por 70 facturas de suministro de gas (57.326,97 euros) y 64 de energía eléctrica (52.346,43 euros), todas ellas correspondientes al ejercicio 2015.

A diferencia del primero de los expedientes, que como se ha indicado comprendía facturas sin contrato y/o sin consignación presupuestaria, el motivo de que, en este caso, no se hubieran imputado al presupuesto de 2015 fue el retraso en la tramitación de las facturas, lo que pone de manifiesto la continuación de unas prácticas de las que se derivan desequilibrios y para cuya corrección se aprobó la Ley 5/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, así como por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

○ *Reconocimiento extrajudicial de crédito por prestaciones del propio ejercicio (accesibilidad a la página web)*

La Junta de Gobierno Local había aprobado el 30 de diciembre de 2014 el expediente de contratación del servicio de adaptación del nivel de accesibilidad de la web del Ayuntamiento de Logroño, con un presupuesto de licitación de 78.000,00 euros; el contrato no se adjudicó en dicho ejercicio y en 2015 se incorporó el remanente de crédito por el importe indicado en virtud del artículo 182.1 en tanto se trataba de una operación de capital.

El 27 de mayo de 2015 se adjudicó el contrato por un importe de 64.461,00 euros, si bien no llegó a ejecutarse en dicho año, habiendo suscrito el acta de recepción final del servicio el 15 de julio de 2016, por lo que en 2015 ya no se pudo volver a incorporar el remanente de crédito —esta vez comprometido— por 64.461 euros.

Con fecha 9 de noviembre de 2016 el Interventor emitió informe en el que indicaba —tal y como regula la normativa presupuestaria de aplicación— que el remanente comprometido del año anterior había quedado anulado en virtud del 182.2 TRLRHL, que establece que los remanentes incorporados únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio en el que la incorporación se acuerde; pero que no obstante, y en aras de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, proponía el abono de la factura recibida de conformidad..

El 23 de noviembre, la Junta de Gobierno Local acordó la “*convalidación de actuaciones y reconocimiento extrajudicial del gasto correspondiente a los trabajos realizados de adaptación del nivel de accesibilidad de la web del ayuntamiento de Logroño*”.

Respecto de los expedientes analizados, cabe señalar que La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), incluye en su artículo 28, entre las infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando esta resulte preceptiva.¹²

II.2.2. AYUNTAMIENTO DE ALFARO

Sistema de control interno

Alfaro tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 9.503 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 8.292.698,05 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 2ª, según establece el RPPFHN para las entidades con población entre 5.000 y 20.000 habitantes, y consecuentemente el puesto de intervención está reservado en la RPT de la entidad a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención–Tesorería, categoría de entrada. Su provisión, al cierre de 2016, era por concurso, correspondiendo al mismo funcionario que continuaba ejerciendo de Interventor municipal al cierre de los trabajos de fiscalización.

Además del puesto reservado a FHN, el órgano de Intervención únicamente contaba en 2016 con un puesto de administrativo cubierto para asistirle en sus funciones. A la fecha de los trabajos de campo la situación era la misma.

El sistema de fiscalización previa implantado era de fiscalización plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes. No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Alfaro remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 27 de abril de 2017, antes de que finalizara el plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

Se informó de 45 expedientes contrarios a reparos por importe de 869.377 euros y de cinco informes de anomalías de ingresos que de forma conjunta ascienden a 376.982,97 euros, remitiéndose certificación negativa respecto de expedientes con omisión de fiscalización.

¹² El Ayuntamiento alega que no se estaría ante un supuesto de falta muy grave en tanto su aplicación requiere culpabilidad y señala que en los supuestos analizados la continuidad en el servicio vino motivada para no interrumpir el mismo y en aras del interés general municipal. Esta alegación no desvirtúa lo afirmado en el anteproyecto de informe, sin perjuicio de que el requisito de culpabilidad, necesario siempre que se ejercita cualquier potestad sancionadora, deba acreditarse, en su caso, en el correspondiente procedimiento sancionador.

Cuadro 18. Muestra de expedientes analizados. Ayuntamiento de Alfaro

Importe en euros				
Muestra de expedientes	Nº	Importe	% representatividad número	% representatividad importe
Acuerdos o resoluciones contrarias a reparos	2	504.660,95	4	58
Anomalías de ingresos	1	341.991,57	20	91
Total	3	846.652,52	6	68

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por la entidad a través de la Plataforma de rendición de cuentas.

Los resultados obtenidos del análisis de los expedientes analizados se exponen en los siguientes apartados.

Acuerdos contrarios a reparos

Se han examinado los dos acuerdos contrarios a reparos cuyo importe era superior a 50.000 euros.

o *Suministro eléctrico*

El órgano de Intervención emitió el 20 de julio de 2016 reparo suspensivo a la prórroga del contrato de suministro eléctrico, cuya fecha de finalización era el 31 de julio, “*ya que se han omitido los requisitos o trámites esenciales*”. Se indicaba además que en las prórrogas contractuales acordadas desde 2014 habían “*carecido de procedimiento alguno (art.60 LRJPAC)*”¹³.

La Junta de Gobierno Local levantó el reparo y acordó la prórroga del contrato desde 1 de agosto hasta 31 de diciembre de 2016, por un importe de 452.660,95 euros, basándose en la urgencia de la contratación y la imperiosa necesidad del suministro.

El levantamiento del reparo por la JGL supone una vulneración del artículo 217 del TRLRHL, en tanto atribuye esta competencia al Presidente de la entidad local o al Pleno y la califica de indelegable.

La situación descrita supone un incumplimiento de los artículos 23 y 28 del TRLCSP y origina, según se establece en el artículo 32 del TRLCSP en relación con el artículo 62 de la entonces vigente LFJAP –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 LRJPAC14, 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.

¹³ El reparo hacía una referencia incorrecta al art. 60 de la LRJPAC, que debe entenderse hecha al art. 62.1.e).

¹⁴ 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, el 27 de julio de 2017, se formalizó un nuevo contrato para el servicio de suministro eléctrico, por lo que el periodo en el que se llevó a cabo la prestación sin cobertura jurídica válida fue de un año, poniendo de manifiesto un retraso significativo en el inicio del expediente de contratación.

- *Seguro de las instalaciones municipales y responsabilidad civil*

Tras la renuncia de la empresa que venía prestando el servicio de seguro de edificios e instalaciones municipales y responsabilidad civil a prorrogar el contrato más allá del 31 de diciembre de 2016, se inició un procedimiento de contratación que se declaró desierto el 19 de octubre de 2016, iniciándose posteriormente otro que, el 28 de diciembre de 2016, tuvo el mismo resultado.

En esa misma fecha, el 28 de diciembre de 2016, la Junta de Gobierno Local aprobó un nuevo expediente de contratación sin publicidad ni concurrencia, lo que motivó en la urgente necesidad del servicio, adjudicándose el contrato y su formalización al día siguiente.

La Intervención municipal emitió informe desfavorable el mismo día 29 por no haberse seguido procedimiento establecido en la normativa contractual y por omisión de requisitos y trámites esenciales.

Efectivamente, la tramitación urgente de un expediente, según dispone el artículo 112 del TRLCSP, reduce a la mitad los plazos de tramitación. Es únicamente para el procedimiento de emergencia donde se establece un régimen excepcional que prescinde de la tramitación de un expediente administrativo y se restringe a aquéllos casos en los que la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, circunstancias que no se apreciaban en el expediente analizado.

La ausencia del procedimiento establecido da como consecuencia la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSP por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC—. Asimismo, 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.

Anomalías de ingresos

Se ha informado de una anomalía de ingresos cuantificada en 314.991,57 euros y relativa a un compromiso de ingreso derivado de la *Adenda 2016 Programa de Servicios Sociales* que el Ayuntamiento de Alfaró firmó en relación con el Convenio que, sobre esta materia, mantenía con el Gobierno de La Rioja.

El órgano de Intervención emitió un informe el 22 de junio de 2016 en el que ponía de manifiesto que se trataba de una competencia delegada y en la adenda suscrita no se había incluido la cláusula de garantía de cumplimiento de pago en el ejercicio de competencias delegadas prevista en el artículo 57 bis de la LRBRL, en la redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

No obstante, el informe del Interventor no tiene en consideración que este artículo fue declarado inconstitucional y nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, con publicación en el Boletín Oficial del Estado el 8 de abril de 2016, por lo que, a partir de dicha fecha, no cabe ya la referencia indicada.

II.2.3. AYUNTAMIENTO DE VILLAMEDIANA DE IREGUA

Sistema de control interno

Villamediana de Iregua tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 7.855 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento fue de 4.212.126,64 euros.

De acuerdo con su población, correspondía al Ayuntamiento una Intervención de clase 2ª, por lo que el puesto de intervención estaba reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de intervención–tesorería, categoría de entrada. Su provisión al cierre de 2016 era por comisión de servicios desde el 16 de septiembre de 2016. Al cierre de los trabajos de fiscalización se había cubierto la plaza de forma interina mediante un concurso convocado al efecto, ocupándose por funcionaria de la subescala de secretaria-intervención.

La Intervención únicamente contaba con el apoyo de una administrativa, tanto a la finalización del ejercicio 2016 como en noviembre de 2018 –fecha de corte de los trabajos de fiscalización-.

El sistema de fiscalización previa implantado era de fiscalización plena, de tal forma que se comprobaba la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes. No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 27 de febrero de 2017, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

Se ha informado de un acuerdo contrario a reparo y se ha remitido certificación negativa en relación a los expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos.

Acuerdos contrarios a reparos

El órgano de contratación, el 14 de noviembre de 2016, reparó el pago de seis facturas derivadas de diversas actuaciones musicales y prestaciones relacionadas con las fiestas locales, por importe conjunto de 90.672,56 euros, como consecuencia de que los encargos se habían realizado sin la tramitación del correspondiente expediente de contratación, sin perjuicio de reconocer la procedencia del pago de las facturas en virtud del principio de no enriquecimiento injusto de la Administración. El reparo fue levantado a través de Decreto de Alcaldía el 15 de noviembre de 2016.

La prestación de servicios sin cobertura contractual supone un incumplimiento de los artículos 28 y 109 del TRLCSP, que determinan la exigencia de la formación de un expediente. La ausencia de contrato que ampare estas facturas da como consecuencia la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSP por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-, 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.

Si bien algunas de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superan los 18.000 euros previstos para la contratación de servicios, el artículo 111 del TRLCSP exige, asimismo, la formación de un expediente 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 asegurado disponer la necesaria consignación presupuestaria para la imputación de las facturas al presupuesto en el que se generan.

II.2.4. 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 22 expedientes de gasto objeto de análisis y cuyos resultados se han expuesto en los epígrafes anteriores, se han puesto de manifiesto una serie de diferencias en los criterios y procedimientos aplicados para la tramitación de acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa, así como en su remisión al Tribunal de Cuentas.

Diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación

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

En las tres entidades cuyos expedientes se han analizado –Ayuntamientos de Logroño, Alfaro y Villamediana de Iregua– las facturas derivadas de dichas prestaciones se imputaban en general al propio ejercicio en el que se generaban los gastos, previo acuerdo de levantamiento del reparo, en el cual, se había hecho constar la omisión de trámites esenciales, y en la mayoría de los casos, la necesidad de iniciar la tramitación de un nuevo contrato que sustituyera al anteriormente vigente.

El Ayuntamiento de Logroño ha realizado una utilización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito para supuestos diferentes:

- Uso del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto gastos efectuados en ejercicios precedentes cuyas facturas cursaron entrada en la entidad cuando ya se había cerrado el ejercicio presupuestario en el que debieron ser aplicados. Por ello, la única incidencia que les afecta es el incumplimiento del principio de anualidad recogido en el artículo 176.1 del TRLRHL, no viéndose los expedientes afectados por la insuficiencia de crédito u otras deficiencias procedimentales.
- Utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito para imputar al presupuesto del ejercicio facturas derivadas de prestaciones para las que no se contaba con cobertura contractual, cuyo convalidación se realizaba —en aplicación del principio de no enriquecimiento injusto de la Administración— a través de esta figura, lo cual, en ningún, caso subsana en sí misma, los vicios de nulidad de los que pudiera adolecer el acto.
- Aprobación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto corriente gastos realizados en ese mismo ejercicio imputables a un crédito comprometido en el ejercicio anterior, por lo que hubiera sido procedente su incorporación, siempre que se contara con financiación suficiente.

Diferencias en la remisión de información al Tribunal de Cuentas

La remisión de la información al Tribunal de Cuentas ha tenido algunas diferencias según la entidad de que se tratara. Así, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua ha remitido un acuerdo contrario a reparo en el que diversas prestaciones se habían realizado sin contrato; mientras que el Ayuntamiento de Logroño clasificó expedientes con facturas sin cobertura contractual como expedientes con omisión de fiscalización previa, considerando que, si bien el art. 219.1 del TRLRHL establece que los gastos de tracto sucesivo una vez intervenido el gasto

correspondiente al período inicial no están sometidos a fiscalización previa, en estos casos, al no mantener la vigencia el contrato original, los gastos deberían haberse sometido a la misma, lo que resulta acorde con la regulación dada por el RCI, que además, establece expresamente que los informes de Intervención que han de emitirse en relación con los expedientes con omisión de fiscalización previa no tienen naturaleza de fiscalización.

II.3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES

En este subapartado se exponen los resultados de un análisis específico efectuado sobre la configuración del órgano de Intervención en algunos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma seleccionados según los siguientes criterios.

De los cuatro ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes -Logroño, Calahorra, Arnedo y Haro-, se han seleccionado los tres últimos en tanto el control interno del Ayuntamiento de Logroño fue objeto de revisión en la “Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas”, cuyo Informe fue aprobado el 21 de diciembre de 2017 por el Pleno del Tribunal de Cuentas. Además, se han incluido en la muestra los otros dos Ayuntamientos cuyos expedientes han sido objeto de revisión —Alfaro y Villamediana de Iregua—.

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

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

Cuadro 19. Ayuntamientos cuyo sistema de control interno se analiza

Ayuntamiento	Población	Obligaciones reconocidas netas	Fiscalización limitada previa (1)			Control financiero	Certificación negativa (2)
			Existencia crédito	Órgano competente	Otros extremos		
Calahorra	23.737	17.689.028,37	-	-	-	Sí	Sí
Arnedo	14.756	11.726.684,60	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Haro	11.305	11.909.103,83	-	-	-	No	No
Alfaro	9.503	8.292.698,05	-	-	-	No	No
Villamediana de Iregua	7.855	4.212.126,64	-	-	-	No	No

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

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

(2) Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

De las cinco entidades analizadas¹⁵ sólo el Ayuntamiento de Arnedo tenía establecido en 2016 un sistema de fiscalización limitada previa que se circunscribía a los gastos de contratación y las

¹⁵ Los ayuntamientos de Haro y Calahorra implantaron la fiscalización limitada previa en los ejercicios 2018 y 2019 respectivamente.

subvenciones, si bien el modelo indicado no había sido aprobado expresamente por el Pleno de la entidad, tal y como exige el artículo 219.2 del TRLRHL.

La aplicación de la fiscalización previa limitada requiere, según el apartado 3 del mismo artículo, la realización posterior de otra fiscalización plena y la remisión al Pleno de un informe escrito con las conclusiones y observaciones. La entidad analizada, a pesar de realizar actuaciones de control financiero posterior, no elevó al Pleno el citado informe.

Así, el control interno, además de la función interventora, está integrado por un control financiero posterior relativo a la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de la normativa de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Los resultados de dicho control, al que se refiere el art. 220 del TRLRHL, deben recogerse en un informe que habrá de remitirse al Pleno de la entidad. De esta forma, la elaboración del informe previsto en el artículo 219.3 y el que habría de realizarse según lo señalado en el párrafo anterior, tendrían en común la exposición de los resultados relativos a la comprobación de la legalidad, así, el contenido del primero quedaría incluido en el segundo.

Las únicas entidades que desarrollaron actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado fueron los Ayuntamientos de Calahorra y Arnedo, no teniendo establecido la primera de ellas el sistema de fiscalización limitada previa.

Las otras tres entidades –Ayuntamientos de Haro, Alfaro y Villamediana de Iregua- no llevaron a cabo actuaciones de control financiero, lo que, además de un incumplimiento legal, conlleva un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera en la actuación de la entidad.

En relación con la fiscalización de los ingresos, solo el Ayuntamiento de Alfaro sustituía su fiscalización previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, elaborando posteriormente un informe relativo a dichas actuaciones, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL.

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. De los cuatro órganos de Intervención que, respecto de 2016, comunicaron la existencia de este tipo de resoluciones, sólo el de Alfaro elevó el referido informe, incumpliendo el precepto citado los de Arnedo, Haro y Villamediana de Iregua. Asimismo, sería conveniente que los órganos de Intervención de las entidades en las que no se producen este tipo de acuerdos o anomalías, 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 Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. En particular, las funciones ordinarias a desempeñar 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. Es municipio de gran población en la Comunidad Autónoma de La Rioja el Ayuntamiento de Logroño.

En ninguna de las entidades examinadas el órgano de Intervención realizaba otras labores además de las que les son propias¹⁶, por lo que estos aspectos no representan mermas sobre la autonomía y objetividad que se requieren en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización.

Normas y manuales de control interno y programas informáticos

Ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso en 2016 de normas reguladoras comprensivas de los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de Intervención, ni aplicaciones informáticas para el soporte de las actuaciones de control interno. Las instrucciones y manuales internos son adecuados para definir las tareas asignadas a las unidades, en particular las de control interno, al permitir conocer con claridad qué funciones se han de ejercer, en qué plazos y atendiendo a qué tramites, 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.

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

Cuadro 20. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y antigüedad en la última ocupación

Ayuntamiento	Población del municipio	Clase del puesto	Forma de cobertura	
			Diciembre 2016	Noviembre 2018
Calahorra	23.737	Clase 1ª	Interino	Interino
Arnedo	14.756	Clase 1ª	Accidental	Provisional
Haro	11.305	Clase 1ª	Accidental	Provisional
Alfaro	9.503	Clase 2ª	Concurso	Concurso
Villamediana de Iregua	7.855	Clase 2ª	Comisión de servicio	Interino

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

Únicamente el Ayuntamiento de Alfaro tenía provisto el puesto de Intervención de manera definitiva, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en 2018, poniéndose de manifiesto una provisionalidad muy elevada en la forma de cobertura de los puestos de intervención reservados a funcionarios de habilitación nacional (80%).

En el Ayuntamiento de Arnedo la Intervención estaba cubierta, a 31 de diciembre de 2016, de forma accidental, recayendo el nombramiento en un funcionario del grupo C. En noviembre de 2018 la

¹⁶ Los ayuntamientos de Alfaro y Haro declaran que sí realizaban funciones adicionales, pero incluían como tales la contabilidad, control interno o la remisión de información a otros órganos, todas ellas atribuidas por la normativa a la Intervención municipal. Además, durante el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Alfaro ha comunicado que el órgano de Intervención también se encargaba de tramitar y cumplimentar documentación relativa a ordenanzas fiscales e imposición de tributos y de corregir nóminas y documentos relativos al personal de la Corporación.

cobertura pasó a ser mediante nombramiento provisional en un FHN, nombramiento que efectuó la Comunidad Autónoma según se dispone en el RPPFHN.

En el Ayuntamiento de Haro la forma de cobertura en diciembre de 2016 también era a través del nombramiento accidental de un funcionario del grupo C, a pesar de que, tal y como se muestra en el cuadro siguiente se contaba con personal técnico del grupo A. En 2018, la Comunidad Autónoma nombró a un funcionario provisional.

No resultan adecuados los nombramientos sobre funcionarios del grupo C en tanto su tarea esencial es la realización de tareas administrativas de trámite y colaboración, y la titulación de acceso a los cuerpos de este subgrupo no es acorde al desempeño de las funciones de la responsabilidad de las encomendadas a los funcionarios de habilitación nacional.

En el Ayuntamiento de Calahorra la provisión del puesto era, desde junio de 2016, a través de nombramiento por la Comunidad Autónoma de funcionaria interina —anteriormente estaba cubierto mediante una comisión de servicios—, situación que se mantuvo a la finalización de 2018 en la misma persona.

Respecto de las posibles actuaciones tomadas por las entidades para procurar una forma definitiva de provisión de los puestos de Intervención reservados a FHN, ninguna de ellas ha implementado medidas al respecto, al margen de concursos unitarios convocados por la Administración General del Estado.

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.

El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua carecía en 2016 de una RPT aprobada por el Pleno, incumpliendo por tanto la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal¹⁷.

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

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

¹⁷ La RPT del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua se aprobó en el ejercicio 2017.

Cuadro 21. Puestos adscritos al órgano de Intervención municipal y nivel de ocupación

Importes en euros

Ayuntamiento	Obligaciones Reconocidas Netas	Puestos ocupados a 31/12/2016					Total de puestos ocupados
		FHN (*)	Personal Técnico		Personal de apoyo		
			Técnico/a A1	Técnico/a A2	Administrativo	Auxiliar	
Calahorra	17.689.028,37	1	1	--	4	--	6
Haro	11.909.103,83	--	1	--	4	1	6
Arnedo	11.726.684,60	--	--	--	1	3	4
Alfaro	8.292.698,05	1	--	--	1	--	2
Villamediana de Iregua	4.212.126,64	1	--	--	1	--	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.

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.

Las cinco entidades analizadas gestionaron un volumen de gastos (obligaciones reconocidas netas, ORN) inferior a veinte millones de euros. No obstante, en los dos ayuntamientos con menos de diez millones de euros de ORN –ayuntamientos de Alfaro y Villamediana de Iregua-, su órgano de Intervención contaba, además del habilitado nacional, con un único administrativo.

En los tres restantes –Ayuntamientos de Calahorra, Arnedo y Haro- la unidad fiscalizadora estaba dotada con entre cuatro y seis personas; si bien, sólo contaban con personal técnico los Ayuntamientos de Calahorra y Haro.

La situación de insuficiencia de medios personales ha sido advertida por los órganos de Intervención. Se ha requerido a la persona responsable de la Intervención de cada una de las entidades analizadas su valoración sobre la adecuada cobertura del órgano, resultando que todos los interventores consideran que la unidad no está suficientemente dotada, lo que, en general, resultaría acorde con la dotación de medios humanos que se acaba de describir. En este sentido, el recientemente aprobado RCI establece la necesidad de que los órganos de control interno dispongan de los medios necesarios y suficientes para llevar a cabo un modelo de control eficaz.

Por lo que se refiere al género del personal adscrito a los órganos de control interno, según la información facilitada por las entidades, el 85% eran mujeres, a lo que debe añadirse que en todos los casos la titularidad de la Intervención municipal estaba ocupada por mujeres.

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 5 de abril de 2019, el 67% de los órganos de Intervención de las entidades locales de La Rioja había remitido la información correspondiente al ejercicio 2016. El nivel de cumplimiento en plazo representa el 37% de los envíos totales.

Por tipo de entidades, el nivel de cumplimiento de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de más de 1.000 habitantes fue del 100%. El porcentaje de cumplimiento de la obligación fue del 67% en relación con los ayuntamientos de menor población, del 75% respecto de las EATIM y se redujo al 38% en el caso de las mancomunidades.

Respecto de las entidades locales sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos (Epígrafe II.1.2)

2. El 92% de las entidades que han enviado información certifican que no se produjeron acuerdos contrarios a reparos formulados por el órgano de Intervención; el 98% que no se advirtieron expedientes con omisión de fiscalización previa; y el 99% que no se apreciaron anomalías en la gestión de ingresos en el periodo fiscalizado. El 92% de dichas entidades certificaron que no se produjo ninguno de estos acuerdos, expedientes o anomalías. Este alto porcentaje se explica por la elevada atomización existente en la Comunidad –el 83% de Ayuntamientos tiene una población inferior a 1.000 habitantes-, siendo precisamente entre estos ayuntamientos donde la ratio de certificaciones negativas es generalmente mayor (97%). Esta ratio se elevó al 100% entre las mancomunidades y las EATIM.
3. Los órganos de Intervención de casi todas las entidades locales (99%), con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos. Esta situación podría verse motivada por el hecho de que el concepto de principales anomalías de ingresos no se encuentra 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 controles posteriores sobre la gestión de los ingresos.

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

4. Tres de los nueve ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes de La Rioja habían establecido un sistema de fiscalización limitada previa, en los tres casos, los respectivos Plenos 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-; una de ellas no llevó a cabo un control financiero posterior.

En relación con los ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes de los que se ha dispuesto de información, el porcentaje de los que asumieron una fiscalización limitada previa fue del 11%, y de ellos, únicamente en el 23% se exigía la revisión de extremos adicionales a crédito y competencia. A su vez, solo desarrollaban un control financiero posterior el 31% de las que establecieron fiscalización limitada previa.

5. Los resultados globales sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su utilización entre las entidades locales de La Rioja ha sido residual, habiéndose aplicado únicamente en el 5,6% de las mismas, lo que supone una deficiencia 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, 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 142 entidades que remitieron los datos relativos al ejercicio 2016, los órganos de Intervención de dos municipios señalaron haber informado negativamente la aprobación de los presupuestos, uno de los cuales también indicó la existencia de informe desfavorable 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 ha recibido en la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 5 de abril de 2019, un total de 117 resoluciones o acuerdos contrarios a reparos con un importe de 1.225.467,13 euros, formulados por los órganos de Intervención de once ayuntamientos, todos ellos de población inferior a 25.000 habitantes.
8. El 64% del importe de los acuerdos contrarios a reparos resultó referente a expedientes de contratación —fundamentalmente contratos de suministros y de servicios—. Le siguen en importancia cuantitativa los expedientes de gastos de personal (24%) y de subvenciones y ayudas públicas (10%).
9. La causa más común de los reparos formulados fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Concretamente en 2016 se comunicaron 67 acuerdos contrarios a reparos con esta motivación, que representan el 57% de los expedientes y un 76% de la cuantía total.
10. El 77% de los acuerdos contrarios a reparos comunicados lo fueron en relación con el reconocimiento de la obligación, seguidos por reparos relativos a la fase de pago (11%) y del compromiso del gasto (4%).
11. El órgano que más resoluciones emitió fue el Presidente, tanto por importe (el 58%), como por número de expedientes (el 91%); los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno representaron el 7% de los acuerdos y el 37% del importe. El resto se corresponde con acuerdos adoptados por el Pleno de la Entidad.

La aprobación de las discrepancias por Junta de Gobierno Local supone una vulneración del artículo 217 del TRLRHL, en tanto atribuye esta competencia al Presidente de la entidad local o al Pleno, según los casos, y la califica de indelegable.

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

12. En la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 5 de abril de 2019, se han recibido 36 expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, por un importe conjunto de 1.937.305,02 euros. Fueron remitidos por los órganos de Intervención de tres ayuntamientos, correspondiendo 33 de

ellos al Ayuntamiento de Logroño. El 69% son operaciones de contratación, de las que el 44% corresponden a contratos de gestión de servicio público y el 40% a contratos de servicios.

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

13. Se ha comunicado la existencia de cinco anomalías de ingresos en 2016, por un importe conjunto de 376.982,97 euros; todas ellas remitidas por el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Alfaro.

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 23 expedientes de importe superior a 50.000 euros comunicados al Tribunal de Cuentas por los órganos de Intervención local: diecinueve expedientes con omisión de fiscalización previa, tres acuerdos contrarios a reparos y una anomalía de ingresos.

14. Los diecinueve expedientes con omisión de fiscalización previa fueron tramitados por el Ayuntamiento de Logroño, de su análisis se han deducido las siguientes conclusiones:

- Catorce expedientes eran reconocimientos extrajudiciales de crédito, cuyo importe agregado era de 961.153,89 euros, a través de los cuales se imputó al presupuesto de 2016 facturas derivadas de la prestación de tres servicios —asistencia sanitaria¹⁸, servicios postales y mantenimiento del hardware periférico— para los que no se contaba con contrato en vigor.

En los expedientes relativos a la asistencia sanitaria y mantenimiento del hardware periférico se vulneraron los artículos 23, 28 y 109 del TRLCSP, que sancionan el carácter formal de la contratación, exigen la formación de un expediente, así como que las prórrogas sean acordadas expresamente por el órgano de contratación antes de la finalización del contrato.

Las adjudicaciones directas y las prórrogas no formalizadas suponen, según se señala en el informe referido, un incumplimiento de la normativa contractual y originan, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del TRLCSP en relación con el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC —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 LRJPAC¹⁹, 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

¹⁸ Parte de la demora en la formalización de este contrato vino motivada por la suspensión de la adjudicación derivada de la interposición de un recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

¹⁹ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

Por lo que se refiere a la prestación de servicios postales, en tanto el tiempo sin contrato fue inferior a un mes y había sido publicada la licitación del contrato con anterioridad, el periodo sin cobertura contractual no tendría actualmente la concepción de prórroga tácita, en tanto el artículo 29 de la vigente ley de contratos, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, prevé que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente y por un periodo máximo de 9 meses, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se hubiera publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

- El Pleno del Ayuntamiento aprobó otros cuatro expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe conjunto de 558.627,33 euros. En su mayoría se trataba de facturas de 2015 que, por haberse tramitado con retraso no fueron imputadas al presupuesto en el que se generaron. No obstante, el reconocimiento extrajudicial incluye también tres facturas derivadas del servicio de mantenimiento del software de periferia por importe de 108.240,15 que, como ya se ha indicado, no contaba con cobertura contractual, así como otra factura por importe de 6.000 euros derivada de un evento por el patrocinio del Consorcio de Universidades para la que tampoco se había tramitado el correspondiente contrato.
 - El último expediente del Ayuntamiento de Logroño analizado es un reconocimiento extrajudicial de crédito por el que se imputa al presupuesto la factura, de 64.461 euros, de un contrato celebrado para mejorar la accesibilidad de la página web del Ayuntamiento. En tanto el crédito ya había sido incorporado en el ejercicio 2015, no resultaba posible, a tenor de lo dispuesto en el artículo 182 del TRLRHL, su incorporación en 2016; no obstante, y en aras de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, se procedió al abono de la factura recibida de conformidad.
15. En los tres acuerdos contrarios a reparos examinados —dos de ellos correspondientes al Ayuntamiento de Alfaro y uno a Villamediana de Iregua— se prescindió del procedimiento establecido en la normativa de aplicación, lo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del TRLCSP en relación con el artículo 62 de la entonces vigente LFJAP —cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC—, podría suponer la nulidad de las actuaciones; sin perjuicio del pago de las facturas generadas en cada uno de ellos para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, lo que, en sí mismo, no subsana los vicios del acto ni depura las responsabilidades a que hubiera lugar.
- El Ayuntamiento de Alfaro, en relación con la prestación del suministro eléctrico, acordó una prórroga no formalizada, lo que de facto supone una adjudicación directa, y un incumplimiento de los artículos 23 y 28 del TRLCSP. Asimismo, y respecto de la contratación del seguro de las instalaciones municipales y responsabilidad civil, la Junta de Gobierno Local aprobó un expediente de contratación sin publicidad ni concurrencia sin que se dieran las causas excepcionales que prevé el artículo 113 del TRLCSP, que restringe al procedimiento de emergencia²⁰ a aquellos casos en los que la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.
 - El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua contrató diversas actuaciones musicales y prestaciones relacionadas con las fiestas locales por importe de 90.672,56 euros sin la tramitación de los correspondientes contratos, lo que supone un incumplimiento de los

²⁰ El Ayuntamiento calificó el expediente como urgente, si bien, la tramitación urgente de un expediente, según dispone el artículo 112 del TRLCSP, reduce a la mitad los plazos de tramitación.

artículos 28 y 109 del TRLCSP, que determinan la exigencia de la formación de un expediente. Si bien, algunas de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superan los 18.000 euros previstos para la contratación de servicios, el artículo 111 del TRLCSP exige, asimismo, la formación de un expediente 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 asegurado disponer la necesaria consignación presupuestaria para la imputación de las facturas al presupuesto en el que se generan.

Los incumplimientos señalados se pusieron, en todos los casos, de manifiesto en los informes emitidos por los órganos de Intervención. En este sentido, 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 LRJPAC21, 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.

16. El expediente de anomalía de ingresos examinado corresponde al Ayuntamiento de Alfaro. Es relativo a un compromiso de ingreso derivado de un Convenio con el Gobierno de La Rioja. Respecto al mismo, el órgano de Intervención emitió un informe señalando que, a pesar de tratarse de una competencia delegada no se había incluido la cláusula de garantía de cumplimiento de pago en el ejercicio de competencias delegadas prevista en el artículo 57 bis de la LRBRL, en la redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. No obstante, este artículo fue declarado inconstitucional y nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, por lo que, a partir de dicha fecha, no cabe ya dicha referencia.

EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES (SUBPARTADO II.3)

Se ha examinado el sistema de control interno establecido en los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes²² y en aquéllos otros cuyos expedientes han sido objeto de análisis.

17. De las cinco entidades analizadas, únicamente el Ayuntamiento de Arnedo tenía establecido en 2016 un sistema de fiscalización limitada previa, que se circunscribía a los gastos de contratación y las subvenciones. El Pleno del Ayuntamiento no había aprobado el modelo indicado, tal y como exige el artículo 219.2 del TRLRHL.
18. Los Ayuntamientos de Haro, Alfaro y Villamediana de Iregua no llevaron a cabo actuaciones de control financiero, lo que, además del incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, conlleva un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera en la actuación de la entidad.

²¹ Regulado actualmente en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

²² Se ha exceptuado el Ayuntamiento de Logroño porque su órgano de control fue examinado en la "Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas", cuyo Informe fue aprobado el 21 de diciembre de 2017 por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

19. Únicamente el Ayuntamiento de Alfaro sustituyó la fiscalización previa de los ingresos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, elaborando el informe relativo a dichas actuaciones, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL.
20. De los cuatro órganos de Intervención que, respecto de 2016, comunicaron la existencia de acuerdos contrarios a reparos o anomalías de ingresos, los de Arnedo, Haro y Villamediana de Iregua no elevaron al Pleno el informe informativo que, respecto de dichos expedientes, exige el artículo 218.1 del TRLRHL.
21. Únicamente el Ayuntamiento de Alfaro tenía provisto el puesto de Intervención de manera definitiva, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en 2018, poniéndose de manifiesto una provisionalidad muy elevada en la forma de cobertura de los puestos de intervención reservados a funcionarios de habilitación nacional (80%).
22. Las entidades cuyo puesto de Intervención reservado a FHN estaba cubierto de forma provisional, 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, no convocando los preceptivos concursos ordinarios.
23. 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.

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 La Rioja 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. Las entidades locales deberían valorar la posible utilización de las centrales de contratación, especialmente cuando, por carecer de medios suficientes, no estén en condiciones de tramitar por sí mismas los procedimientos ordinarios de adjudicación de los contratos necesarios para la prestación de los servicios a su cargo. De esta forma se garantizaría la aplicación de los principios de concurrencia y publicidad en la contratación administrativa, evitando el uso excesivo de la figura del contrato menor.
6. 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 aquéllos a través de pagos a justificar, con las condiciones y cuantías mínimas que las entidades consideren operativas

7. 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.
8. 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.
9. 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 25 de junio de 2019

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACION DE ANEXOS

- Anexo I Entidades que, en fecha de 13 de junio de 2019, no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2016 y 2017 al Tribunal de Cuentas
- Anexo II. Entidades que, en fecha de 5 de abril de 2019, no habían remitido al Tribunal de Cuentas la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, referidas al ejercicio 2016
- Anexo III. Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos

Anexo I.- 1/1

Anexo I Entidades que, en fecha de 13 de junio de 2019, no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2016 y 2017 al Tribunal de Cuentas

Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Ejercicio 2016	Ejercicio 2017		
La Rioja	Ayuntamientos	Anguiano	506	-	X		
		Arnedo	14756		X		
		Grávalos	192	-	X		
		Hormilla	431	-	X		
		Hormilleja	141	-	X		
		Nieva de Cameros	96	-	X		
		Ochánduri	92	X	X		
		Ortigosa de Cameros	245	X	X		
		Villarroya	5	X	X		
		Pinillos	18	-	X		
		El Rasillo de Cameros	150	-	X		
		Mancomunidades	Aguas del Glera			X	X
			Alhama-Linares			-	X
			Alto Iregua			X	X
	Anguiano-Matute-Tobia				X	X	
	Monte Rad-Yedro				X	X	
	Montes de Villavelayo, Canales de la Sierra y Mansilla de la Sierra				X	X	
	Oja-Tirón				X	X	
	Zarratón de Rioja, Hervias y San Torcuato				X	X	
	Turística Valles de Ocón, Jubera, Leza y Cidacos				X	X	
	Alto Najerilla				X	X	
	Desarrollo turístico la senda termal				X	X	

Anexo II.- 1/2

Anexo II. Entidades que, en fecha de 5 de abril de 2019, no habían remitido al Tribunal de Cuentas la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, referidas al ejercicio 2016.

Tipo de Entidad	Denominación
Ayuntamientos	Almarza de Cameros
	Anguciana
	Anguiano
	Azofra
	Badarán
	Brieva de Cameros
	Briñas
	Camprovín
	Canales de la Sierra
	Cañas
	Cellorigo
	Cihuri
	Cuzcurrita de Río Tirón
	Cárdenas
	Daroca de Rioja
	Foncea
	Fonzaleche
	Galbárruli
	Grañón
	Grávalos
	Herce
	Hormilla
	Hormilleja
	Huércanos
	Leiva
	Mansilla de la Sierra
	Manzanares de Rioja
	Matute
	Muro de Aguas
	Ochánduri
	Ortigosa de Cameros
	Pinillos
	Pradillo
	Préjano
	Sajazarra
	San Millán de Yécora
	San Millán de la Cogolla
	San Torcuato
	Santa Eulalia Bajera
	Tobia

Anexo II.- 2/2

Tipo de Entidad	Denominación
	Tormantos
	Treviana
	Villalba de Rioja
	Villanueva de Cameros
	Villar de Torre
	Villarejo
	Zarratón
	Ábalos
Entidades Locales Menores	Villaseca de Rioja (Fonzaleche)
Mancomunidades	Agua Potable Cuzcurrita de Río Tirón, Tirgo y Baños de Rioja
	Aguas Sampol
	Aguas del Glera
	Alhama-Linares
	Alto Iregua
	Alto Najerilla
	Anguiano-Matute-Tobia
	Desarrollo Turístico de los Municipios de Ábalos, Briones y San Vicente de la Sonsierra
	Desarrollo turístico la senda termal
	Hermandad Trece Villas y Venta Piqueras
	La Esperanza
	Monte Rad-Yedro
	Montes de Villavelayo, Canales de la Sierra y Mansilla de la Sierra
	Najerilla
	Nalda y Viguera
	Oja-Tirón
	Pueblos del Moncalvillo
	Tirón
	Turística Valles de Ocón, Jubera, Leza y Cidacos
	Valle de Ocón
	Zarratón de Rioja, Hervias y San Torcuato

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

Nombre	Población	Nº reparos	Importe
Ayuntamientos			
Alfaro	9.553	45	869.377,00
Arnedo	14.609	11	72.436,67
Ausejo	815	5	2.049,00
Baños de Rioja	91	3	785,26
Castañares de Rioja	448	24	63.826,55
Haro	11.324	1	44.000,00
Lardero	9.620	1	10.135,61
Rincón de Soto	3.763	2	327,25
San Asensio	1.166	1	448,56
Santo Domingo de la Calzada	6.369	23	71.408,67
Villamediana de Iregua	7.696	1	90.672,56
TOTAL		117	1.225.467,13