

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14264 *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 sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016.*

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 sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016, acuerda:

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

2. Instar al Estado a:

– Adoptar 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.

– Efectuar una revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito en el marco presupuestario actual para que se regulen los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

– 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

N.º 1.362

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

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 19 de diciembre 2019, el Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

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 de las entidades locales.

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 CANARIAS.

II.2.1. CABILDO INSULAR DE EL HIERRO.

II.2.2. CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA.

II.2.3. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA.

II.2.4. CABILDO INSULAR DE LA PALMA.

II.2.5. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE.

II.2.6. CABILDO INSULAR DE TENERIFE.

II.2.7. AYUNTAMIENTO DE ARONA.

II.2.8. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA.

II.2.9. AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA.

II.2.10. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA.

II.2.11. AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE.

II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA.

II.2.13. AYUNTAMIENTO DE TELDE.

II.2.14. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA TRAMITACIÓN DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y DE LOS EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA, ASÍ COMO DE LA REMISIÓN DE LOS MISMOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.

II.3. REFERENCIA ESPECÍFICA A DETERMINADOS ASPECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LAS 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 30 de septiembre en Canarias. |
| Cuadro 3. | Nivel de cumplimiento en relación con los ejercicios anteriores. |
| Cuadro 4. | Remisión de información de las entidades dependientes. |
| Cuadro 5. | Entidades dependientes respecto de las que se ha remitido la información en la fase de alegaciones. |
| Cuadro 6. | Entidades que han presentado certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población. |
| Cuadro 7. | Alcance y configuración del control interno por tipo de entidad y tramo de población. |
| Cuadro 8. | Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad y tramo de población. |
| Cuadro 9. | Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado. |
| Cuadro 10. | Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL. |
| Cuadro 11. | Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada. |
| Cuadro 12. | Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo. |
| Cuadro 13. | Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población. |
| Cuadro 14. | Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve. |
| Cuadro 15. | Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso. |
| Cuadro 16. | Representatividad de la muestra de expedientes. |
| Cuadro 17. | Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Cabildo Insular de El Hierro. |
| Cuadro 18. | Servicios y suministros prestados sin adecuada cobertura contractual. Cabildo Insular de Fuerteventura. |
| Cuadro 19. | Distribución por entidades de los acuerdos contrarios a reparos. Cabildo Insular de Gran Canaria. |
| Cuadro 20. | Distribución por entidades de los acuerdos contrarios a reparos informados. Cabildo Insular de La Palma. |
| Cuadro 21. | Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Cabildo Insular de La Palma. |
| Cuadro 22. | Acuerdos contrarios a reparos por tipo de expediente. Cabildo Insular de Lanzarote. |
| Cuadro 23. | Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos comunicados. Cabildo de Tenerife. |
| Cuadro 24. | Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos comunicados por entidades. Cabildo de Tenerife. |
| Cuadro 25. | Acuerdos contrarios a reparos según la tipología del gasto. Cabildo Insular de Tenerife. |
| Cuadro 26. | Cantidades abonadas en concepto de intereses por contratos de permuta financiera en el Cabildo Insular de Tenerife. |
| Cuadro 27. | Acuerdos contrarios a reparos por entidades. Ayuntamiento de Arona. |
| Cuadro 28. | Acuerdos contrarios a reparos por tipología de expediente. Ayuntamiento de Arona. |
| Cuadro 29. | Acuerdos contrarios a reparos en función de la tipología del gasto. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. |

- Cuadro 30. Expedientes con omisión de fiscalización previa según tipología de contrato. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.
- Cuadro 31. Servicios y Suministros realizados sin cobertura contractual. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.
- Cuadro 32. Acuerdos contrarios a reparos por entidades. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.
- Cuadro 33. Acuerdos contrarios a reparos según tipo de expediente. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.
- Cuadro 34. Prestaciones incluidas en el reconocimiento extrajudicial de crédito. Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana.
- Cuadro 35. Prestaciones incluidas en los expedientes con omisión de fiscalización. Ayuntamiento de Telde.
- Cuadro 36. Servicios y suministros sin cobertura contractual.
- Cuadro 37. Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno.
- Cuadro 38. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional.
- Cuadro 39. 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	Entidad local.
EIASA	Empresa Insular de Artesanía, S.A.
FEMP	Federación de Española de Municipios y Provincias.
FHN	Funcionarios de habilitación nacional.
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario.
IIASS	Instituto Insular de Atención Social y Socio-Sanitaria.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública.
OCEx	Órgano de Control Externo.
RJFHN	Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
RPPFHN	Real Decreto 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLRL	Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con el objetivo de incrementar el alcance y profundidad del análisis del control interno –tanto en lo que se refiere al número de entidades examinadas, como a los diferentes aspectos objeto de análisis–, así como de fiscalizar un porcentaje mayor de acuerdos, resoluciones y expedientes, en esta ocasión se incluyeron en el Programa Anual de Fiscalizaciones para 2018 distintos procedimientos fiscalizadores en la materia, relativos a las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas sin Órgano de Control Externo —Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia—. Posteriormente se incorporó al referido Programa la presente fiscalización, relativa a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias, dada la imposibilidad de la Audiencia de Cuentas de Canarias para integrarla en su Programa para 2018, por lo que ha sido desarrollada por el Tribunal de Cuentas. La realización de fiscalizaciones separadas permite reflejar las particularidades existentes en las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

Con fecha 28 de junio de 2018 se modificó el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por el Pleno de la Institución el 21 de diciembre de 2017, para añadir, en el Apartado III.5, de entre las llevadas a cabo a iniciativa propia de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, la *“Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016”*.

Esta fiscalización queda enmarcada en el contexto del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018, en particular, en su objetivo estratégico 1. Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público, en su objetivo específico 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas*: medida 1 –Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas–, medida 2 –Fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas–, medida 3 –Fiscalizar actuaciones económico-

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

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a la que les resulte de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Están integrados en el ámbito subjetivo, por tanto: 88 ayuntamientos, los siete cabildos insulares y doce mancomunidades. Además, forman parte del ámbito subjetivo cualesquiera otras entidades del sector público local de la comunidad autónoma, adscritas o dependientes, sujetas a dicha modalidad de fiscalización.

I.2.2. Ámbito objetivo

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

I.2.3. Ámbito temporal

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

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

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

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

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir la información al Tribunal de Cuentas sobre los acuerdos contrarios a reparos formulados por la Intervención local, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las principales anomalías de ingresos de las entidades locales del ámbito territorial sujeto a fiscalización.

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

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

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

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

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

Se ha realizado también un análisis específico sobre el control interno —régimen de control, alcance de la fiscalización limitada previa o de requisitos básicos y dotación de su personal, entre otros aspectos— de una muestra de entidades seleccionadas atendiendo a criterios de evaluación de riesgo, habiéndose considerado, en todo caso, para esta segunda selección de muestra, las entidades de población superior a 5.000 habitantes.

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

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

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

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

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

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

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

Control interno en las entidades locales

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

La función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos. Se encuentran exentos de intervención previa los contratos menores, gastos de material no inventariable, periódico y de tracto sucesivo, una vez fiscalizados los actos iniciales, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

El Pleno de la entidad puede implantar un sistema de fiscalización limitada previa en virtud del artículo 219.2 del TRLRHL. De acuerdo con este modelo, el Interventor extiende su control previo a la comprobación de la competencia del órgano al que se somete el gasto, a la adecuación y suficiencia de crédito y a otros aspectos que debe acordar el Pleno de la entidad local. Este sistema debe complementarse con un control posterior basado en técnicas de auditoría, cuyos resultados deben plasmarse en un informe dirigido al Pleno.

A su vez, el artículo 220 del TRLRHL regula el control financiero, estableciendo que tendrá por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes. Se señala que informará acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos y que se realizará a través de procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público, concluyéndose en un informe escrito que deberá haber sido puesto de manifiesto al órgano auditado, remitiéndose al Pleno. En esta definición se incluye también el control posterior que debe realizarse, de acuerdo con el artículo 219.3 del TRLRHL, cuando se esté aplicando la fiscalización limitada previa.

Con carácter posterior al periodo fiscalizado fue objeto de aprobación el actual Reglamento de Control Interno (RCI), aprobado por Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 2018, dando cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 213 del TRLRHL, tras la modificación introducida por la LRSAL. Esta norma ha supuesto una importante novedad en la materia objeto de esta fiscalización al armonizar los procedimientos, alcance y técnicas a emplear en el control interno de las entidades del sector público local con las empleadas por la Intervención General de la Administración del Estado, además de ocupar el vacío existente, en tanto, hasta su aprobación no existía en el ámbito local un desarrollo reglamentario en relación con la fiscalización interna de la gestión económico financiera.

Formulación de reparos por el órgano de intervención

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

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

Cuando el órgano al que afecte el reparo presente su discrepancia respecto al mismo, el artículo 217 del TRLRHL establece que corresponderá resolver al Presidente de la entidad local, salvo que

los reparos se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de competencia del Pleno, en cuyo caso le corresponderá a este órgano. Esta competencia tiene carácter de indelegable, ya que ni la LBRL ni el Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRLRL), prevén su posible delegación.

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

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

El órgano interventor debe elevar informe al Pleno de la entidad local de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos (art. 218 TRLRHL). Como consecuencia de las modificaciones introducidas por la LRSAL, dicha información, además, debe ser remitida al Tribunal de Cuentas. En este sentido se pronuncia el art. 218.3 del TRLRHL, que establece lo siguiente:

3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación se deberá acompañar, en su caso los informes justificativos presentados por la Corporación Local.”

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

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

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

Órgano de intervención y provisión de los puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Habilitación Nacional (FHN)

El artículo 92.bis de la LRBRL califica el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria como función pública necesaria en todas las corporaciones locales, y reserva su responsabilidad administrativa a funcionarios con habilitación de carácter nacional, que ejercerán la jefatura funcional del órgano de intervención.

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

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

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

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

- Intervención de clase 1ª: En diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos capitales de comunidades autónomas o de provincias y en municipios con población superior a 20.000 habitantes los puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior.

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

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

¹ En el ejercicio 2018 se aprobó el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y que derogó el RJFHN y el RPPFHN, adaptando la normativa reglamentaria a las previsiones contenidas en el EBEP y en la LRSAL.

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

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

A los funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería que ocupen el puesto reservado en Intervenciones de clase primera o de clase segunda² les corresponden las funciones de control y fiscalización y, además, las de contabilidad, excepto para los municipios de gran población, para los cuales, se prohíbe expresamente la atribución de la contabilidad a los órganos de intervención.

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

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

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

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

A su vez, el artículo 32 del RPPFHN establece que en los casos en los que no se haya podido realizar un nombramiento provisional, la Comunidad Autónoma podrá conferir comisiones de servicio a FHN destinados en su propio territorio para prestar servicios dentro de éste³.

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

³ Corresponderá al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales conferir comisiones de servicio para ocupar puestos reservados situados en otra comunidad autónoma distinta a la del puesto de procedencia, así como en otras circunstancias singulares previstas en la normativa.

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

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

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), desarrollada en el capítulo III, Título VI del TRLRHL, supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Real Decreto Legislativo. En iguales términos se manifiestan las Órdenes HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, HAP/1782/2013, por la que se aprueban, respectivamente, las Instrucciones del modelo normal y simplificado de contabilidad local.

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

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

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

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

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

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

Asimismo se envió, con igual fin, a quienes ocuparon dicho cargo a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe, lo que ocurría en trece de las 20 entidades. A su vez, en otros siete casos se ha remitido el Anteproyecto de Informe a las personas que fueron representantes de estas entidades antes del ejercicio 2016, respecto de unas operaciones contractuales realizadas durante su mandato que han tenido efectos en el periodo fiscalizado.

Además, respecto de los incumplimientos de la obligación de remisión de la información que establece el artículo 218.3 del TRLHL en relación con las entidades dependientes, se ha remitido el extracto del Anteproyecto donde se indicaba tal circunstancia a los órganos de intervención de las siete entidades en las que se produjo dicha omisión, en tanto son los órganos responsables de la obligación señalada.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado —que, incluidas las prórrogas solicitadas, finalizó el 18 de noviembre de 2019—, de ocho representantes actuales de las 20 entidades fiscalizadas y de once representantes anteriores; además, el exalcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna anterior al periodo fiscalizado ha remitido alegaciones fuera del plazo concedido. Por otra parte, se ha recibido la información señalada en el párrafo anterior en relación con el conjunto de órganos de Intervención a los que se les remitió la parte del Anteproyecto de Informe que afectaba a la entidad en la que realizaban las funciones de Intervención.

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

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

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

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

El nivel de cumplimiento de la obligación analizada para el conjunto de entidades del territorio nacional a 31 de diciembre de 2017 se proporciona en el cuadro siguiente, siendo el porcentaje de

envíos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias del 81%, frente al 59% de media del conjunto de entidades locales del territorio nacional.

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

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

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

Nota: No incluye País Vasco y Navarra.

El mapa territorial específico de la Comunidad Autónoma de Canarias -conformado en un 67% por ayuntamientos de población superior a los 5.000 habitantes- favorece que el índice de cumplimiento de la obligación de remisión de la información antedicha sea más elevado que el correspondiente al nivel nacional, en tanto son las entidades más pequeñas en las que en menor medida se cumple con esta obligación.

Se han considerado los datos de remisión de información a 30 de septiembre —fecha de corte en la toma de datos tenida en cuenta a efectos de esta fiscalización—⁶. En el siguiente cuadro se muestran los datos del grado de cumplimiento, por tipo de entidad y por población, en el caso de los ayuntamientos:

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

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

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

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

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

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

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

Las actuaciones de divulgación se llevaron a cabo a lo largo de 2015, en tanto que 2014 fue el primer ejercicio respecto del que se hacía efectiva la obligación de remisión de la información. Se remitieron correos electrónicos informativos a los órganos de intervención del conjunto de entidades locales, poniéndose también esta información en conocimiento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y de Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), con el objetivo de que contribuyeran a dar mayor difusión y publicidad al procedimiento; asimismo se impartieron sesiones formativas y se elaboró una guía de ayuda, disponible en la página www.rendiciondecuentas.es

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

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

En el cuadro siguiente se presenta la evolución del cumplimiento de la obligación de remisión de la información relativa a reparos desde el ejercicio 2014 -año para el que entró en vigor el cumplimiento de esta obligación-, hasta el ejercicio 2016:

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4. Remisión de información de las entidades dependientes

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

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

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

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

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

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

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

En el cuadro siguiente se recogen, a fecha de 30 de septiembre de 2019, las certificaciones negativas presentadas por los titulares de los órganos de Intervención en relación con la existencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos, atendiendo al tipo de entidad y al tramo de población de los ayuntamientos.

Cuadro 6. Entidades que han presentado certificaciones negativas por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Entidades que han remitido la información	Certificaciones negativas			Todo (A, B, C)
		Acuerdos contrarios a reparos (A)	Omisión de fiscalización previa (B)	Anomalías en ingresos (C)	
Ayuntamientos	80	38	68	74	35
Más de 300.000 h.	1	0	1	1	0
Entre 100.001 y 300.000 h.	3	1	0	3	0
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	0	1	1	0
Entre 50.001 y 75.000 h.	3	1	1	2	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	8	3	5	8	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	39	16	38	36	16
Entre 1.000 y 5.000 h.	24	16	21	22	16
Menos de 1.000 h.	1	1	1	1	1
Cabildos Insulares	7	1	5	5	1
Mancomunidades	9	8	9	9	8
Total	96	47	82	88	44

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma. Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

El número de entidades en las que los órganos de Intervención han comunicado a través de la correspondiente certificación negativa, la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de los ingresos supone el 46% de las mismas. Este porcentaje no es homogéneo para el conjunto de entidades, resultando que en los tramos de mayor población se produce en menor medida la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos, llegando en el caso de las mancomunidades al 89%.

En las entidades de mayor tamaño se gestiona un mayor volumen de recursos, lo que se traduce en una mayor cantidad de expedientes tramitados y que estos sean de una complejidad superior, lo que incrementa la posibilidad de que se produzcan reparos suspensivos y que los órganos resuelvan en contra del criterio de la Intervención.

Los órganos de Intervención del 92% de las entidades locales, con independencia del tipo y tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos. Esta situación podría verse motivada por el hecho de que se refiere a una figura que no se encuentra contemplada en la normativa, cuestión que se une al hecho de que la mayoría de las entidades locales, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL, ha sustituido el control previo de legalidad de los derechos por la toma de razón en contabilidad, sin que, en la mayoría de los casos, se lleven a cabo controles posteriores sobre la gestión de los ingresos.

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

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

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

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

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

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

El incumplimiento del artículo 219 del TRLRHL mediante la ausencia de acuerdo del Pleno en el que se definan otros extremos adicionales que se consideren trascendentes en la gestión de los expedientes de gasto, hace que la fiscalización previa se reduzca exclusivamente a los dos aspectos indicados, la comprobación de la existencia y adecuación del crédito y de la competencia del órgano, reduciendo de forma significativa su alcance, así como su eficacia. No obstante, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, la fiscalización limitada previa se ha de extender necesariamente a la comprobación de los extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros correspondiente, sin perjuicio de otros aspectos que pudiera determinar el Pleno.

A su vez, el artículo 220 del TRLRHL regula el control financiero, estableciendo que tendrá por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes. Señala que se informará acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos y que se realizará a través de procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público, concluyéndose en un informe escrito que deberá haber sido puesto de manifiesto al órgano auditado, remitiéndose al Pleno. En esta definición se incluye también el control posterior que debe realizarse, de acuerdo con el artículo 219.3 del TRLRHL, cuando se esté aplicando la fiscalización limitada previa.

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

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

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

De los 64 Ayuntamientos de población inferior a 25.000 habitantes de los que se ha dispuesto de información, el porcentaje de los que asumieron una fiscalización limitada previa fue de 31% (20 entidades). De ellos, solo en once (Agaete, Pájara, Agulo, Breña Baja, Guía de Isora, Los Llanos de Aridane, Santa Cruz de la Palma, Santa Úrsula, Tacoronte, La Victoria de Acentejo, Villa de Mazo) se exigía la revisión de extremos adicionales a crédito disponible, siendo, por tanto, menos deficiente el control interno de estas entidades, sobre todo en aquellas que, a su vez, no desarrollaban un control financiero posterior, lo que se produjo en diez entidades, las anteriormente mencionadas excepto Guía de Isora.

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

Los resultados globales sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su utilización entre las entidades locales de Canarias ha sido residual, habiéndose aplicado únicamente en el 6% de las entidades de las que se ha dispuesto de información, lo que supone una deficiencia en el ejercicio del control interno, además del incumplimiento del mencionado artículo 220 del TRLRHL.

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

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

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

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

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

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

II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos

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

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

Según el tipo de entidad

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

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

⁹ Ayuntamientos de Los Silos y Tazacorte

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

Importe en euros

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

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

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

Según la modalidad de gasto del expediente

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

Cuadro 9. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado

Importe en euros

Modalidad de gasto	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe €	Nº	Importe €
Gastos de personal	370	57.069.458,78	87	54.993.831,77
Expedientes de contratación	3.818	128.984.966,22	358	106.683.056,50
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	1.486	16.467.014,58	33	12.393.540,26
Incumplimiento prelación de pagos	99	517.088,29	-	-
Anticipos de Caja Fija/pagos a Justificar	46	1.105.227,57	5	351.203,56
Operaciones de derecho privado	143	495.755,72	1	209.737,44
Operaciones financieras	7	189.366.829,68	6	189.357.345,50
Gastos derivados de otros procedimientos	151	46.714.436,87	54	46.030.865,94
Sin información modalidad de gasto	3	1.620.681,91	1	1.541.440,70
Total	6.123	442.341.459,62	545	411.561.021,67

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

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

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

Según la motivación del reparo y la fase de gasto reparada

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

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

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

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

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

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

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

Importe en euros

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 12. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo

Órgano que resuelve	Importe en euros			
	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe	Nº	Importe
Pleno	522	45.557.091,19	69	43.540.324,98
Presidente	5463	381.148.499,01	439	353.543.102,43
Junta de Gobierno	138	15.635.869,42	37	14.477.594,26
Total	6.123	442.341.459,62	545,00	411.561.021,67

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

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

II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa

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

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

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

Cuadro 13. Expedientes con omisión de fiscalización previa por tipo de entidad y tramo de población

Tipo de entidad	Importe en euros			
	Totalidad de expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe	Nº	Importe
Cabildo Insular	19	73.090.425,48	8	72.932.977,42
Ayuntamientos	127	55.253.345,32	58	54.229.038,56
Entre 100.001 y 300.000 h.	34	13.302.035,17	18	12.991.698,15
Entre 50.001 y 75.000 h.	22	37.554.527,19	20	37.522.059,44
Entre 25.001 y 50.000 h.	25	1.193.050,05	9	940.743,78
Entre 5.001 y 25.000 h.	41	2.959.822,54	10	2.584.538,79
Entre 1.001 y 5.000 h.	5	243.910,37	1	189.998,40
Total	146	128.343.770,80	66	127.162.015,98

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

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

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

Según el órgano gestor

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

Cuadro 14. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve

Órgano gestor	Importe en euros			
	Totalidad de expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros	
	Nº	Importe	Nº	Importe
Presidente	57	5.252.109,47	14	4.808.234,76
Junta de Gobierno	6	8.736.281,87	3	8.646.677,24
Concejalía	7	924.441,88	3	846.629,06
Otro	2	71.635.000,00	2	71.635.000,00
Pleno	74	41.795.937,58	44	41.225.474,92
Total	146	128.343.770,80	66	127.162.015,98

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

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

II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos

Los responsables de los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias comunicaron 167 anomalías de ingresos en 2016, por una cuantía global de 130.158.226,60 euros.

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 16. Representatividad de la muestra de expedientes

Importe en euros

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

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

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

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

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

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

II.2.1. CABILDO INSULAR DE EL HIERRO

Sistema de control interno

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

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

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

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

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

Análisis de los expedientes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

○ *Suministro de energía eléctrica para las infraestructuras hidráulicas*

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

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

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

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

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

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

La ausencia de contrato válidamente constituido, junto con la continuidad del servicio al margen del procedimiento legalmente establecido acordada por la entidad, da lugar a la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSP por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC–.

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

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

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

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

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

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

Anomalías en materia de ingresos

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

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

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

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

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

II.2.2. CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA

Sistema de control interno

Las obligaciones reconocidas netas del presupuesto del ejercicio 2016 de El Cabildo Insular de Fuerteventura ascienden a 62.895.816,51 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de interventor estaba cubierto mediante el nombramiento como interventor accidental de un funcionario A1. La plaza fue incluida en los concursos unitarios que se convocaron a nivel nacional, sin que se consiguiera la cobertura definitiva por FHN; no obstante, la Entidad no realizó ninguna otra actuación para procurar la provisión definitiva del puesto de trabajo, como la convocatoria de los correspondientes concursos ordinarios,

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

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

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

Análisis de expedientes

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

- *Contrato servicio de publicidad y marketing*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 18. Servicios y suministros prestados sin adecuada cobertura contractual. Cabildo Insular de Fuerteventura

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

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

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

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

Estas actuaciones, por las cuales se evita la tramitación de los contratos por los procedimientos abierto o negociado, así como la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, podría dar lugar a la existencia de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 32 del TRLCSP por remisión al artículo 62.1 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC–.

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

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

II.2.3. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA

Sistema de control interno

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

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

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

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

Análisis de expedientes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

○ *Servicios de conservación y mantenimiento de carreteras*

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

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

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

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

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

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

II.2.4. CABILDO INSULAR DE LA PALMA

Sistema de control interno

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

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

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

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

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

Análisis de expedientes

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

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Encomienda de gestión de servicios*

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

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

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

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

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

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

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

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

Expedientes con omisión de fiscalización previa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El resto de facturas que conforman el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos eran gastos del ejercicio 2015 para los que no se contó con crédito suficiente por importe de 161.748,04 euros y que se aplicaron al presupuesto de 2016. Esta circunstancia resulta contraria a los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, así como al artículo 32 del TRLCSP, que determinan la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios, sin perjuicio de que para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

Mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del RD 500/90, se produce la imputación de gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad.

Esta práctica está también tipificada como infracción muy grave en el artículo 28.c) de la LTAIPBG. En el artículo 30 se concretan las sanciones correspondientes, señalándose que su aplicación se regirá por el principio de proporcionalidad y según los criterios señalados en el propio artículo, entre los que se incluye el perjuicio causado. Además, la disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC, señalando, asimismo que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta la realización

de actuaciones en orden a depurar las posibles responsabilidades, ni respecto de la infracción contemplada en la LTAIPBG ni en relación con el incumplimiento del TRLCSP.

II.2.5. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE

Sistema de control interno

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

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

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

El sistema de control interno implantado es la fiscalización previa limitada. En cambio, no se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2.6. CABILDO INSULAR DE TENERIFE***Sistema de control interno***

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

La clasificación de la Intervención de la entidad es de clase 1ª, estando el puesto de interventor reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. La cobertura del puesto era definitiva, tanto a 31 de diciembre de 2016 como al cierre de los trabajos de campo –diciembre de 2018-, mediante el procedimiento de libre designación.

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

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

Análisis de expedientes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros hechos posteriores en relación con el expediente examinado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

○ *Disolución de la Asociación Mixta de Compensación*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

○ *Otorgamiento de subvención directa por parte del IASS*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anomalías en materia de ingresos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2.7. AYUNTAMIENTO DE ARONA

Sistema de control interno

Arona tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 79.172 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 96.827.486,31 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. A 31 de diciembre de 2016, el puesto no estaba ocupado de forma definitiva, sino por FHN con nombramiento provisional. A diciembre de 2018 -fecha de cierre de los trabajos de fiscalización- el puesto se encontraba vacante, ejerciendo la Viceinterventora del Ayuntamiento de titular del órgano de control.

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

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

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o

eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

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

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

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

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

Importe en euros

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

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

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

Importe en euros

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2.8. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Sistema de control interno

Las Palmas de Gran Canaria tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 378.998 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 298.779.601,50 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. Al final de 2016, la cobertura del puesto era a través de nombramiento accidental, que se había sustituido por un nombramiento definitivo a la fecha de finalización de los trabajos de campo, diciembre de 2018.

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

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

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o

eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2.9. AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

Sistema de control interno

San Bartolomé de Tirajana tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 53.829 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 89.414.183,71 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. Al cierre del ejercicio 2016 el puesto de interventor estaba cubierto mediante un nombramiento accidental que recayó en funcionario administrativo. Al cierre de los trabajos de fiscalización –diciembre de 2018- la plaza estaba cubierta de forma definitiva a través de concurso.

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

El sistema de control interno implantado en el ejercicio fiscalizado preveía la fiscalización previa limitada. No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de expedientes

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

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

Expedientes con omisión de fiscalización previa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 31. Servicios y Suministros realizados sin cobertura contractual. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.

Importe en euros

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

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

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

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

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

—produciéndose, de facto, una adjudicación directa de las prestaciones— y origina, según se establece en el artículo 32 del TRLCSP en relación con el artículo 62 de la entonces vigente LRJAP -cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-, la nulidad de las actuaciones, sin perjuicio de que, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado, lo que, en sí mismo no subsana los vicios del acto ni depura las responsabilidades a que hubiera lugar.

Mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del RD 500/90, se ha producido la imputación de gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. Es más, esta circunstancia resulta contraria a los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, así como al artículo 32 del TRLCSP, que determinan la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios, sin perjuicio de que para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

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

La disposición adicional decimonovena del TRLCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en el Título X de la LRJPAC³³, señalando, asimismo que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicho Texto Refundido por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

En abril del año 2019, cuatro de las once prestaciones analizadas continuaban desarrollándose sin contrato en vigor, a pesar de que los contratos que en principio deberían darles cobertura habían finalizado en años anteriores, dos de ellos en 2007, uno en 2005 y otro en el que no consta que se haya realizado contrato alguno.

○ *Rescate de una concesión*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2.10. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA

Sistema de control interno

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

³⁴ Actualmente regulado en los artículos 247 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. A 31 de diciembre de 2016 el puesto de interventor estaba vacante, realizándose las funciones por el viceinterventor. A fecha de cierre de la fiscalización –diciembre de 2018- la cobertura del puesto es definitiva por libre designación.

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

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena. No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

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

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

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

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

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

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

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

○ *Prórroga de un contrato de concesión*

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

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

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

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

El acuerdo de la continuación del contrato más allá de su plazo máximo supone, en la práctica, una adjudicación directa a la empresa que hasta ese momento estaba prestando el servicio, actuación contraria a la normativa de contratación y que origina, según establece el art 32 del TRLCSP en relación con el art 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC- la nulidad de las actuaciones, todo ello sin perjuicio de la generación de la obligación ex lege de abono del servicio hecho en aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración.

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

○ *Abono del complemento de productividad*

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

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

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

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

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

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

Expedientes con omisión de fiscalización

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

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

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

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

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

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

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

El resto de las facturas fueron de pequeño importe y podrían haberse tramitado como un contrato menor en tanto no se superaron los umbrales correspondientes (duración máxima de un año e importe de 18.000 euros), si bien el artículo 111 del TRLCSP exige la formación de un expediente también para la contratación menor y la aprobación del gasto de forma previa a la prestación, lo que de haberse realizado y haber conllevado, además, la correspondiente retención del crédito, hubiera evitado que no se contara con la necesaria consignación presupuestaria para la imputación de las facturas al presupuesto en el que se generaron.

Mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del RD 500/90, se produce la imputación de gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. Es más, esta circunstancia resulta contraria a los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, así como al artículo 32 del TRLCSP, que determinan la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios, sin perjuicio de que para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

La adquisición de compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos está tipificada como infracción muy grave en el artículo 28.c) de la LTAIPBG. En el artículo 30 se concretan las sanciones correspondientes, señalándose que

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

II.2.11. AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE

Sistema de control interno

Santa Cruz de Tenerife tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 203.585 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 202.877.429,59 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de interventor General estaba vacante, tanto a 31 de diciembre de 2016 como en diciembre de 2018, siendo las funciones ejercidas por quien ocupaba, de forma provisional, el puesto de viceinterventor. El Ayuntamiento no ha llevado a cabo ninguna medida activa para la provisión de la plaza al margen de la concurrencia a los concursos unitarios.

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

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

Análisis de expedientes

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

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

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

Acuerdos contrarios a reparos

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

- *Abono de nómina a personal adscrito*

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

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

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

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

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

Expediente con omisión de fiscalización

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA

Sistema de control interno

Santa Lucía de Tirajana tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 69.178 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 64.469.540,64 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El 16 de mayo de 2016 se nombró habilitado nacional para ocupar el puesto de interventor en régimen de acumulación de funciones, situación que se prolongó hasta el cierre de la fiscalización —diciembre de 2018—. La Entidad no ha adoptado ninguna medida para la provisión definitiva de la plaza de acuerdo con la normativa salvo su participación en los concursos unitarios de ámbito nacional.

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

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

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

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

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

Análisis de los expedientes

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

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

Expediente con omisión de fiscalización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si bien la mayoría de las facturas podrían haber derivado de la tramitación de un contrato menor en tanto no superaban el importe establecido para dicha contratación (18.000 euros en el caso de servicios y suministros), se ha vulnerado el artículo 28 del TRLCSP, que sanciona el carácter formal de la contratación, así como el 111, que exige la formación de un expediente también para la contratación menor y la aprobación del gasto de forma previa a la prestación, lo que de haberse realizado y haber conllevado, además, la correspondiente retención del crédito, hubiera evitado que no se contara con la necesaria consignación presupuestaria para la imputación de las facturas al presupuesto en el que se generaron. Además, la falta de licitación y posterior formalización del contrato en aquellos casos en los que fuere procedente, impide la preceptiva fiscalización previa del mismo, lo cual está tipificado como infracción grave en el artículo 28 de la LTAIPBG.

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

II.2.13. AYUNTAMIENTO DE TELDE

Sistema de control interno

Telde tenía una población, a 31 de diciembre de 2016, de 102.164 habitantes, y el volumen de obligaciones reconocidas netas del presupuesto del Ayuntamiento ascendió, en dicho ejercicio, a 64.730.276,03 euros.

La Intervención de la entidad es de clase 1ª, según corresponde a su población, por lo que el puesto de interventor está reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El puesto de interventor estaba cubierto mediante el nombramiento como interventor accidental de un funcionario A1. La plaza fue incluida en los concursos unitarios que se convocaron a nivel nacional, sin que se consiguiera la cobertura definitiva por FHN; no obstante, la Entidad no realizó ninguna otra actuación para procurar la provisión definitiva del puesto de trabajo, como la convocatoria de los correspondientes concursos ordinarios.

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

Esta entidad tenía implantado un sistema de fiscalización previa plena, no llevando a cabo actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la entidad.

Análisis de los expedientes

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

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

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

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

Expedientes con omisión de fiscalización

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 36. Servicios y suministros sin cobertura contractual

Importe en euros

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

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

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

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

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

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

II.2.14. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA TRAMITACIÓN DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y DE LOS EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA, ASÍ COMO DE LA REMISIÓN DE LOS MISMOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

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

Diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación

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

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

Diferencias en la remisión de información al Tribunal de Cuentas

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

Existen discrepancias en la remisión de la información al Tribunal de Cuentas en relación con expedientes de facturas imputadas a ejercicios siguientes a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, en tanto los órganos de Intervención de la mayoría de entidades clasificaron el expediente enviado a la Plataforma de Rendición de Cuentas como expediente con omisión de fiscalización, al no otorgar naturaleza de fiscalización previa a los informes emitidos como consecuencia de la tramitación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, mientras que los Ayuntamientos de Telde y Las Palmas de Gran Canaria los catalogaron como acuerdos contrarios a reparos.

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

En relación también con la contratación menor, y en general, con relaciones de facturas objeto de imputación conjunta al presupuesto de la entidad -ya sea o no mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito- se ha apreciado, asimismo, una heterogeneidad de criterios relativa al importe consignado al incluir el expediente en la Plataforma:

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

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

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

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

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

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

En el siguiente cuadro se resumen las circunstancias del sistema de fiscalización previa de cada una de las nueve entidades y se indica si han remitido certificación negativa en relación con los

acuerdos contrarios a reparos, expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos.

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

Importe en euros

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

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

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

(1) Certificaciones negativas respecto de los tres supuestos

La aplicación de la fiscalización previa limitada requiere, según el artículo 219.3 del TRLRHL, la realización posterior de otra fiscalización plena, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, y la emisión de un informe escrito con conclusiones y observaciones que debe remitirse al Pleno. De las seis entidades con este sistema de control, los Ayuntamientos de Breña Baja, Gáldar, Moya y Pájara no llevaron a cabo la fiscalización plena, a través de una muestra, de los expedientes sobre los que se aplicaba la fiscalización previa limitada. Sí lo realizaron los Ayuntamientos de Ingenio y Valsequillo de Gran Canaria; sin embargo, tampoco estas entidades elaboraron el informe previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL.

El control interno, además de la función interventora, está integrado por un control financiero posterior relativo a la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de la normativa de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Los resultados de dicho control, al que se refiere el art. 220 del TRLRHL, deben recogerse en un informe que habrá de remitirse al Pleno de la entidad.

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

Ninguna de las nueve entidades desarrolló actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado, lo que, además de un incumplimiento legal, conlleva un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

La debilidad de la omisión de fiscalización posterior es más significativa en aquellos casos en los que no se llevaba a cabo una fiscalización previa plena, sino limitada, fundamentalmente cuando

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

En relación con la fiscalización de los ingresos, cuatro entidades — Ayuntamientos de Ingenio, Moya, Pájara y Valsequillo de Gran Canaria— comunicaron la adopción de acuerdos plenarios para sustituir su fiscalización previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL, si bien, en ninguno de ellos —salvo en el Ayuntamiento de Moya— se realizaron actuaciones comprobatorias posteriores en los términos exigidos en el precepto citado.

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

Funciones del órgano de Intervención

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

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

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

La asunción de estas funciones adicionales implica una merma sobre la autonomía y objetividad que se requieren en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización y constituye una debilidad del sistema de control interno de estas entidades.

Normas y manuales de control interno y programas informáticos

Las instrucciones y manuales internos son adecuados para definir las tareas asignadas a las unidades, en particular a las de control interno, al permitir conocer con claridad qué funciones se han de ejercer, en qué plazos y atendiendo a qué 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.

Ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso, con vigencia en 2016, de normas reguladoras relativas a los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de intervención. Las instrucciones y manuales internos son adecuados para definir las tareas asignadas a las unidades, en particular a las de control interno, al permitir conocer con claridad

qué funciones se han de ejercer, en qué plazos y atendiendo a qué 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.

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

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

Formas de provisión de puestos de trabajos reservados a FHN

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

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

Importe en euros

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

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

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

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

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

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

Personal adscrito al órgano de Intervención

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

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

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

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

Importe en euros

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

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

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

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

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

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

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

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

III. CONCLUSIONES

Los principales resultados de esta fiscalización son los siguientes:

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

Respecto del cumplimiento de la obligación de remisión de la información (Epígrafe II.1.1).

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

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

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

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

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

3. Los órganos de Intervención de casi todas las entidades locales, con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos, el 88%, porcentaje que llega al 92% en relación con los ayuntamientos con población inferior a 5.000 habitantes y al 100% en el caso de las mancomunidades. Esta situación podría verse motivada por el hecho de que el concepto de principales anomalías de ingresos no se encontraba contemplado por la normativa, cuestión que se une al hecho de que la mayoría de las entidades locales, en aplicación del artículo 219.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas

Locales (TRLRHL), ha sustituido el control previo de legalidad de los derechos por la toma de razón en contabilidad, sin que se lleven a cabo los controles posteriores sobre la gestión de los ingresos previstos en la Ley.

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

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

La ausencia de ejercicio de actuaciones de control financiero que complementen la fiscalización limitada previa, máxime cuando esta se restringe a la comprobación de que existe crédito suficiente y que el órgano que genera el gasto es el adecuado, configura un sistema de control interno insuficiente, en el que, además de no comprobarse si se cumplen los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad, no se complementa el control de legalidad de la fiscalización previa de la Intervención con actuaciones posteriores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y PRINCIPALES ANOMALÍAS DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA (Subapartado II.2)

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

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

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

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

Además del incumplimiento de la normativa contractual que supone la falta de tramitación de los correspondientes expedientes, se ha puesto de manifiesto una debilidad en el sistema de control interno en relación con la contratación en las entidades mencionadas, caracterizada por la falta de vigilancia del lapso de tiempo transcurrido entre la finalización de un contrato y el inicio del expediente para la licitación del siguiente, lo que fue especialmente relevante en el Ayuntamiento de Telde, donde la prestación de los servicios sin la correspondiente licitación de los contratos se produjo de forma reiterada.

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

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

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

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

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

- En el Cabildo Insular de La Palma se imputaron al ejercicio 2016 gastos derivados de ejercicios anteriores para los que no se contó en los presupuestos en los que se generaron las obligaciones con crédito suficiente, lo que supuso un incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, sancionado en los artículos 173 y 176 del TRLRHL, y una falta muy grave según determina el artículo 28 de la LTAIPBG.
 - En el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria diversas facturas de ejercicios anteriores no se imputaron al presupuesto correspondiente como consecuencia de discrepancias en la prestación del servicio con el contratista, por lo que no se procedió al pago de las mismas hasta que fue ordenado por sentencia judicial, lo que se produjo en 2016.
 - Por último, en un expediente tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y relativo a la prórroga de un contrato de servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales, se emitió informe de Intervención poniendo de manifiesto la omisión de la preceptiva fiscalización previa; no obstante, esta fue la única irregularidad advertida, la cual fue convalidada posteriormente.
16. Cuatro expedientes de gasto son referentes a expedientes de personal. Tres de ellos relativos al abono de retribuciones, en dos casos (Cabildo Insular de Lanzarote y Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna) los reparos fueron motivados porque las nóminas incluían el abono de productividades fijas y periódicas que retribuían el desempeño de la función ordinaria de los beneficiarios; en el tercer expediente el reparo del abono de las nóminas se motivó en que, en relación a los trabajadores afectados, se había realizado una adscripción de puestos de trabajo de forma ajena al procedimiento establecido para ello.
- El cuarto expediente de personal, tramitado por el Organismo Autónomo Servicios Sociales de El Hierro, se refiere a una contratación de personal con carácter de interino a pesar de ser una contratación que se realizaba cada año y que se enmarcaba dentro de la actividad normal del organismo.
17. Dos expedientes se refieren al otorgamiento de subvenciones nominativas, tramitados por sendos organismos autónomos del Cabildo Insular de Tenerife—el Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria y el Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife—. El primero de ellos se reparó por no justificarse en el expediente la falta de concurrencia que motivara el que la subvención tuviera carácter nominativo según se exige en el artículo 22 de la LGS, excepción que tampoco quedó acreditada en el acuerdo del Consejo Rector que solventó el reparo. El segundo expediente se reparó al considerar el órgano de Intervención que se trataba de una subvención nominativa que no constaba como tal en los presupuestos de la entidad; el Presidente de la entidad, en el Decreto por el que se levantó el reparo, señaló que no se trataba de una subvención nominativa sino directa en base en el interés social, habiéndose justificado la misma en informe emitido por el Oficial jefe del Consorcio.

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

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

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

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

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

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

- El último de estos cuatro expedientes fue gestionado por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana. Es referente al rescate y resolución de la concesión de obra pública para la construcción y explotación del edificio de aparcamientos en el barranco de Maspalomas. El órgano de Intervención señaló, en relación a la orden de pago de parte de la cuantía acordada, que en el Acuerdo de Mediación al que se llegó no se habían hecho constar determinados extremos ni estaba justificado el momento de las valoraciones que determinaron la cuantía final.
20. Se han analizado tres expedientes de anomalías de ingresos. Dos de ellos, tramitados en los Cabildos Insulares de Tenerife y El Hierro, consistieron en reparos relativos a la falta de identificación del contribuyente en el abono de tasas. El tercer expediente, del Cabildo Insular de Tenerife, no es propiamente una anomalía de ingresos, sino que se trata de una incidencia puesta de manifiesto por el órgano de Intervención en el informe sobre presupuestos emitido al amparo del artículo 168.4 del TRLRHL respecto a la deficiente imputación presupuestaria de recursos sobre los que el Cabildo no tenía capacidad de gestión, por lo que debían haber sido tratados como ingresos y gastos extrapresupuestarios.
21. En relación con ninguno de los expedientes analizados se han iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos por incumplimientos de la LTAIPBG, del TRLCSP o de la normativa presupuestaria de aplicación.

En relación con los resultados del análisis comparativo de la tramitación de los acuerdos contrarios a reparos y de los expedientes con omisión de fiscalización previa en las entidades de la muestra, así como de la remisión de los mismos al tribunal de cuentas (Epígrafe II.2.14)

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

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

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

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

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

24. Seis de las nueve entidades analizadas tenían establecido un sistema de fiscalización previa limitada; si bien, tres de ellas –Ayuntamientos de Gáldar, Moya y Valsequillo de Gran Canaria— únicamente realizaban las comprobaciones mínimas relativas a la adecuación y suficiencia del crédito y competencia del órgano, sin extender la fiscalización a extremos adicionales. En las otras tres entidades –Ayuntamientos de Breña Baja, Ingenio y Pájara— la fiscalización se extendía a extremos adicionales acordados por sus respectivos plenos, según requiere el artículo 219.2 del TRLRHL.
25. La aplicación de la fiscalización previa limitada habría requerido, según el artículo 219.3 del TRLRHL, la realización posterior de otra fiscalización plena cuyos resultados deberían haber quedado plasmados en un informe escrito con conclusiones y observaciones que tendría que haberse remitido al Pleno. Además, en ninguna de ellas se ejecutó el control financiero posterior recogido en el artículo 220 del TRLRHL, lo que además del incumplimiento señalado, conlleva un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera.
26. En relación con la fiscalización de los ingresos, cuatro entidades comunicaron la adopción de acuerdos, con vigencia en 2016, para sustituir su fiscalización previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL. No obstante, ninguno de ellos, salvo el Ayuntamiento de Moya, realizaba actuaciones comprobatorias posteriores en los términos exigidos por el artículo 219.4 del TRLRHL.
27. Ninguno de los cuatro órganos de Intervención que, respecto de 2016, comunicaron resoluciones adoptadas contrarias a reparos —Cabildo Insular de Fuerteventura y a los Ayuntamientos de Ingenio, Moya y Telde— informó al Pleno de la existencia de este tipo de acuerdos, lo que supone un incumplimiento del artículo 218.1 del TRLRHL.
28. Ninguna de las nueve entidades tenían provisto el puesto de Intervención de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016, situación que se mantuvo idéntica a noviembre de 2018 –fecha de cierre de la fiscalización—, advirtiéndose una utilización recurrente de los nombramientos accidentales, lo que conlleva que las funciones de control y fiscalización interna no se desarrollen por quienes tienen la formación específica para ello, sino por funcionarios de la propia entidad, en detrimento de la independencia exigible en el ejercicio de estas funciones reservadas.
29. Las entidades limitaron la posibilidad de la cobertura de los puestos de intervención a su adjudicación en los concursos unitarios convocados por la Administración General del Estado. Únicamente una de las nueve entidades analizadas ha implementado medidas adicionales tales como la convocatoria de concursos ordinarios para cubrir estas plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, por lo que se han mantenido los nombramientos accidentales que la ley prevé, únicamente, para casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.
30. Cinco de las nueve entidades fiscalizadas –Breña Baja, Gáldar, Moya, Ingenio y Valsequillo de Gran Canaria— carecían en 2016 de RPT, incumpliendo por tanto la obligación establecida en el artículo 74 del EBEP y en el artículo 90.2 de la LRBRL en relación con el 22 del mismo texto legal. La RPT del Ayuntamiento de Telde no fue aprobada por el Pleno, que es el órgano competente para ello.
31. Del examen de la suficiencia y adecuación del personal adscrito al órgano de Intervención de las entidades de la muestra se ha deducido una carencia de medios personales debidamente

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

IV. RECOMENDACIONES

En anteriores Informes del Tribunal de Cuentas sobre esta materia se han formulado diversas recomendaciones con la finalidad de contribuir a superar las deficiencias puestas de manifiesto y a mejorar la gestión, organización, transparencia y control de las entidades locales.

Con posterioridad, se ha producido la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del Control Interno en las Entidades del Sector Público Local, el cual prevé diferentes medidas para subsanar las carencias en el ámbito que regula, por lo que, sin perjuicio de ir valorando su implementación, se han suprimido algunas de las recomendaciones de Informes anteriores en tanto su contenido se recoge en el mencionado Real Decreto.

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

1. Se recomienda a los órganos de Intervención que, en el caso de no haberse producido ninguna de las incidencias enumeradas en el artículo 218.1, eleven al Pleno una nota informando de esta circunstancia, de forma análoga a la comunicación que se realiza a este Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas que regula la remisión telemática de esta información (Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015), de esta forma, el Pleno tendría conocimiento expreso de la situación acontecida en relación con los acuerdos contrarios a reparos.
2. Habrían de establecerse las medidas necesarias para asegurar una dotación de efectivos suficiente de funcionarios de habilitación nacional en los órganos de control interno de las entidades locales, cuya selección corresponde a la Administración General del Estado.
3. La Comunidad Autónoma de Canarias debería impulsar la celebración anual de los correspondientes concursos ordinarios, a los cuales deben acudir las Corporaciones Locales siempre que no tengan su plaza cubierta de forma definitiva, estableciéndose los mecanismos que aseguren la cobertura ordinaria y efectiva de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional, restringiendo los nombramientos accidentales, los puestos vacantes y la ocupación por funcionarios interinos o por funcionarios con habilitación nacional por acumulación, a los casos en los que, de manera debidamente justificada y atendiendo a los requisitos legalmente previstos, los puestos no hubieran podido cubrirse de manera ordinaria, lo que redundará en el afianzamiento del control interno.
4. Las entidades locales deberían evitar tanto la acumulación de funciones de intervención en un único puesto como el desempeño de funciones adicionales a las de control interno, que incrementen significativamente la carga de trabajo o que resulten incompatibles con las funciones ordinariamente asignadas a los órganos de Intervención.
5. Deberían establecerse por las entidades locales procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía. En caso de que estos sean tramitados a través de contratos menores, el órgano responsable del gasto, una vez que se acuerde la realización del mismo, debería tramitar la correspondiente propuesta de retención de crédito validada por Intervención, de forma que se evite la falta de consignación presupuestaria cuando se genere la obligación. Asimismo, las Bases de Ejecución del presupuesto deberían prever mecanismos de gestión de los gastos de menor cuantía para los que no se considere conveniente la celebración de un contrato menor, pudiendo materializar aquellos a través de pagos a justificar, con las condiciones y cuantías mínimas que las entidades consideren operativas.

6. Las entidades locales deberían implantar procedimientos de gestión adecuados que garanticen el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación con el tiempo suficiente para evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.
7. Las entidades locales deberían identificar las causas estructurales y organizativas y las prácticas de gestión que, amparándose en la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, originan recurrentemente, mediante la aplicación del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación al presupuesto del ejercicio corriente de gastos de ejercicios anteriores -o incluso del propio ejercicio-, derivados de actos administrativos en los que concurren causas de nulidad, al objeto de que puedan adoptarse las medidas para remover los obstáculos que las ocasionan y, en su caso, exigirse las responsabilidades que pudieran derivarse de dichos incumplimientos.
8. Por último, se recomienda la revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito en el marco presupuestario actual, emanado de las leyes General Presupuestaria y de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para que se regulen los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado. Todo ello contribuiría a clarificar las consecuencias administrativas, presupuestarias y económicas de autorizar gastos sin crédito presupuestario y, por consiguiente, impediría la utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito como una fórmula alternativa al procedimiento de revisión de los actos nulos que no está admitida en nuestro ordenamiento.

Madrid 19 de diciembre de 2019

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS
RELACIÓN DE ANEXOS

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

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

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

Anexo I. 2/2

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

Anexo II. 1/1

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

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

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

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

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

Anexo III. 2/2

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

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

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