TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.294

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 CANTABRIA Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, *en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 25 de octubre de 2018, el INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR LOS INTERVENTORES LOCALES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.*

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 11

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 12

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL 13

I.2.1. Ámbito subjetivo 13

I.2.2. Ámbito objetivo 13

I.2.3. Ámbito temporal 14

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO 14

I.4. ANTECEDENTES 15

I.5. MARCO JURÍDICO GENERAL 16

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS 17

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES 18

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 19

II.1. ANÁLISIS DE 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 19

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 19

II.1.2. Entidades sin acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en la gestión de ingresos 22

II.1.3. Alcance y configuración del sistema de control interno de las entidades locales 23

II.1.4. Informes sobre la aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y liquidación del presupuesto 26

II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos 26

II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa 31

II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos 34

II.2. ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA DE IMPORTE SUPERIOR A 50.000 EUROS DE LAS ENTIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA 35

II.2.1. AYUNTAMIENTO DE ARREDONDO 35

II.2.2. AYUNTAMIENTO DE CABEZÓN DE LA SAL 38

II.2.3. AYUNTAMIENTO DE CARTES 39

II.2.4. AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE TORANZO 41

II.2.5. AYUNTAMIENTO DE GURIEZO 43

II.2.6. AYUNTAMIENTO DE MARINA DE CUDEYO 46

II.2.7. AYUNTAMIENTO DE MEDIO CUDEYO 48

II.2.8. AYUNTAMIENTO DE MIENGO 49
II.2.9. AYUNTAMIENTO DE SAN VICENTE DE LA BARQUERA 52
II.2.10. AYUNTAMIENTO DE SANTA MARÍA DE CAYÓN 55
II.2.11. AYUNTAMIENTO DE SANTANDER 56
II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SANTOÑA 58
II.2.13. AYUNTAMIENTO DE VAL DE SAN VICENTE 62
II.2.14. ENTIDAD LOCAL MENOR DE SOLÓRZANO 63
II.3. 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 65
II.4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES 67
II.4.1. Análisis de la suficiencia y adecuación a la normativa del personal adscrito al órgano de intervención 69
II.4.2. Actuaciones del órgano Intervención en el ejercicio 2016 en cumplimiento de las obligaciones recogidas en el TRLRHL 76
III. CONCLUSIONES 81
IV. RECOMENDACIONES 91
ANEXOS

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1. Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma 19

Cuadro 2. Nivel de cumplimiento por tipo de entidad, a 1 de junio de 2018. EELL de la Comunidad Autónoma de Cantabria 20

Cuadro 3. Nivel de cumplimiento en relación con los ejercicios anteriores 21

Cuadro 4. Entidades que han presentado certificaciones negativas, por tramo de población y tipo de entidad 22

Cuadro 5. Alcance y configuración del control interno, por tipo de entidad y tramo de población 24

Cuadro 6. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad local 27

Cuadro 7. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la categoría de gasto del expediente afectado 28

Cuadro 8. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según la motivación del artículo 216 del TRLRHL 29

Cuadro 9. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo a la fase de gasto reparada 30

Cuadro 10. Acuerdos contrarios a reparos atendiendo al órgano que aprobó el acuerdo 30

Cuadro 11. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al tipo de entidad local 31

Cuadro 12. Operaciones de gasto con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al tipo de gasto afectado 32

Cuadro 13. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo a la infracción cometida 33

Cuadro 14. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al órgano que resuelve 34

Cuadro 15. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tipo de ingreso 34

Cuadro 16. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Arredondo 36

Cuadro 17. Importes de los acuerdos contrarios a reparos y saldos de la Cuenta 413. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. Ayuntamiento de Arredondo, ejercicios 2014, 2015 y 2016 37

Cuadro 18. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Cabezón de la Sal 38

Cuadro 19. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Cartes 40

Cuadro 20. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Corvera de Toranzo 41

Cuadro 21. Expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa. Ayuntamiento de Guriezo 43

Cuadro 22. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Marina de Cudeyo 46

Cuadro 23. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Medio Cudeyo 49

Cuadro 24. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Miengo 50

Cuadro 25. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera 53

Cuadro 26. Servicios y suministros cuyas facturas han sido reparadas por la Intervención municipal en 2016 por falta de cobertura contractual. Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera 54

Cuadro 27. Saldos de la Cuenta 413. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. Ayuntamiento de Santa María de Cayón, ejercicios 2015 y 2016 56

Cuadro 28. Detalle de las incidencias que afectan a los gastos incluidos en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito REC 1/2016. Ayuntamiento de Santander 57

Cuadro 29. Servicios y suministros recogidos en el expediente REC 1/2016 sin cobertura contractual o en los que se utiliza inadecuadamente el contrato menor. Ayuntamiento de Santander 58

Cuadro 30. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Santoña 59

Cuadro 31. Detalle de los servicios prestados por acreedores en el ejercicio 2016 que son reparados por su tramitación inadecuada como contratos menores. 61

Cuadro 32. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Val de San Vicente 62

Cuadro 33. Acuerdos contrarios a reparos. EATIM de Solórzano 64

Cuadro 34. Muestra de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno 68

Cuadro 35. Puestos adscritos al órgano de intervención municipal y nivel de ocupación 70

Cuadro 36. Puestos ocupados en el órgano de intervención municipal. Detalle por categorías a 31 de diciembre de 2016. 71

Cuadro 37. Ratio de obligaciones reconocidas netas por número de puestos ocupados. 72

Cuadro 38. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y antigüedad en la última ocupación 74

Cuadro 39. Informes emitidos por los órganos de intervención de las entidades locales fiscalizadas 77

Cuadro 40. Reconocimientos extrajudiciales de crédito y saldo de la cuenta 413 79

RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Género de la plantilla de las entidades a 31 de diciembre de 2016..... 73

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
EATIM	Entidades de ámbito territorial inferior al municipio
FEMP	Federación de Española de Municipios y Provincias
EELL	Entidad local
FHN	Funcionarios de habilitación nacional
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIPBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
OCEx	Órgano de Control Externo
RJFHN	Régimen Jurídico de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional aprobado por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre
RPPFHN	Real Decreto por el que se regula la provisión de puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLEBEP	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
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRLRL	Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local

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 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. Esta obligación de remisión ha de cumplimentarse desde el ejercicio 2014.

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

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

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

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

Estas circunstancias evidencian, por si mismas, el especial interés que reviste realizar un análisis específico sobre la información enviada por los interventores locales, lo que motivó que el Tribunal de Cuentas incluyera en su Programa de Fiscalizaciones para el año 2016 la "*Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas"*, cuyo Informe fue aprobado el 21 de diciembre de 2017. 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 fiscalización se llevó a cabo conforme a las Directrices Técnicas aprobadas el 27 de octubre de 2016 y su Informe fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2017. Esta actuación se desarrolló de manera coordinada con los órganos de control externo de las comunidades autónomas (OCEx), de modo que también estos incluyeron una fiscalización sobre esta materia en sus respectivos Programas de Fiscalización, elaborando y aprobando cada uno de ellos un informe relativo a las entidades locales sitas en el ámbito territorial en el que despliega su actividad fiscalizadora. De este modo, se efectuó un análisis de la materia más amplio y representativo, a la vez que homogéneo.

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

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

Por ello, una vez aprobado el Informe correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, el Tribunal de Cuentas acordó llevar a cabo actuaciones fiscalizadoras sobre la información y documentación relativa al ejercicio 2016. Con el objetivo de incrementar el alcance y profundidad del análisis del control interno -tanto en lo que se refiere al número de entidades examinadas, como a los diferentes aspectos objeto de análisis-, así como de fiscalizar un porcentaje mayor de acuerdos, resoluciones y expedientes, en esta ocasión se han incluido en el Programa Anual de Fiscalizaciones para 2018, aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2017, distintos procedimientos fiscalizadores en la materia, relativos a las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas sin OCEx –Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia-. Posteriormente se incorporó al referido Programa una fiscalización en la materia en relación con las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias[1], como se explica más adelante. La realización de fiscalizaciones separadas permite reflejar las particularidades existentes en las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

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

Esta fiscalización quedó enmarcada en el contexto del documento base del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2017-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de junio de 2017: en particular, en su Objetivo Estratégico 1. ***Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público,*** en su objetivo específico 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas*: medida 1 – *Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas*

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

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

Como ya ocurriera en la fiscalización realizada respecto de los ejercicios 2014 y 2015, todos los OCEx –excepto, como se ha señalado, la Audiencia de Cuentas de Canarias[2]-, han incluido en su programación para 2018 fiscalizaciones en este ámbito -bien específicas al efecto, bien en el marco de otras fiscalizaciones-, referidas a las entidades locales de los respectivos ámbitos territoriales en los que desarrollan su función fiscalizadora en relación con los acuerdos contrarios a reparos, con las principales anomalías de ingresos y los expedientes con omisión de fiscalización previa correspondientes al ejercicio 2016. El Tribunal de Cuentas ha redactado unas pautas básicas que puedan servir de línea global de actuación, a fin de facilitar la homogeneidad en los trabajos fiscalizadores. El conjunto de todos los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas y los OCEx ofrece los resultados completos en relación con esta materia, además de que, como se ha señalado, el Tribunal de Cuentas incluye en el Informe del Sector Público Local, ejercicio 2016, un análisis agregado a nivel nacional.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización viene constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a las que les resulte de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Están integrados en el ámbito subjetivo, por tanto: 102 ayuntamientos, 521 entidades locales de ámbito inferior al municipio (EATIM) y 22 mancomunidades. Además, forman parte de dicho ámbito cualesquiera otras entidades del sector público local de la Comunidad Autónoma adscritas o dependientes, sujetas a dicha modalidad de fiscalización.

I.2.2. Ámbito objetivo

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

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

I.2.3. Ámbito temporal

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

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

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

Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización:

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

2. Determinar las situaciones y causas concretas que dieron lugar a acuerdos contrarios a reparos formulados por la Intervención local, a expedientes con omisión de fiscalización previa y a las principales anomalías de ingresos.

3. Identificar las áreas de mayor riesgo en la gestión de las entidades locales que resulten de la información remitida por los órganos de Intervención.

4. Detectar y analizar las áreas en las que se ponga de manifiesto de manera más significativa una falta de homogeneidad en los criterios y procedimientos aplicados por los órganos de Intervención en el ejercicio de su función y en su remisión al Tribunal de Cuentas. Igualmente se valorarán aquellos ámbitos en los que sea más destacable una distinta tramitación por los órganos de las entidades locales competentes en cada caso, de los acuerdos contrarios al informe de Intervención o de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

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

Los trabajos de esta fiscalización se han efectuado a partir del análisis 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 al Tribunal 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 han fiscalizado todos los acuerdos contrarios a reparos y los expedientes con omisión de fiscalización previa de importe superior a 50.000 euros y las anomalías de ingresos remitidos por las entidades locales de la Comunidad Autónoma.

Además, se ha realizado 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.

Para la ejecución de cada uno de estos dos análisis –de expedientes y de control interno- se han seleccionado muestras con criterios diferentes. Así las entidades que han formado parte de la muestra del examen de expedientes han sido todas aquellas que habían tramitado acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización de importe superior a 50.000 euros y anomalías de ingresos de especial significación. Por su parte, para la determinación de las entidades integrantes de la muestra del análisis del control interno, se han considerado criterios de riesgo teórico en relación con el modelo de control interno que tuvieran implantado, habiéndose considerado, en todo caso, para esta segunda selección de muestra las entidades de población superior a 5.000 habitantes. En todo caso, se ha incluido también información relativa al sistema de control respecto de las entidades cuyos expedientes han sido objeto de verificación.

En relación con el examen de los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos, 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.

Para la realización de los trabajos de análisis y evaluación del control interno de las entidades, se efectuaron solicitudes de información que fueron atendidas por vía telemática a través de la Sede electrónica del Tribunal de Cuentas. Todas las entidades remitieron la información solicitada.

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. ANTECEDENTES

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

Así, el actual artículo 218 establece lo siguiente:

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

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

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

2. *Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera*.

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

La obligación de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos y resoluciones adoptados por el órgano competente de dichas entidades en los que 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 referida Instrucción del Tribunal de Cuentas define el contenido y procedimiento a seguir para hacer efectivas las antedichas obligaciones de remisión de información, que, como se ha indicado, deberá hacerse a través de la Plataforma. De esta manera, los interventores locales utilizan medios informáticos y telemáticos ya implantados y a los que se encuentran habituados al ser los mismos que se emplean para la remisión de las cuentas generales de cada ejercicio y las relaciones anuales de los contratos celebrados en el año anterior.

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

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

I.5. MARCO JURÍDICO GENERAL

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

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

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).

- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), derogada, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)[3].

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG)

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

- 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 (TRLEBEP).

Con carácter posterior al periodo fiscalizado fue objeto de aprobación el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 2018. Este reglamento da cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 213 del TRLRHL, tras la modificación introducida por la LRSAL, en el sentido de desarrollar las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control interno, todo ello en el ámbito de la Administración Local. Esta norma 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.

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL, desarrollada en el capítulo III, Título VI del TRLRHL, supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Real Decreto Legislativo. En iguales términos se manifiestan las Órdenes HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, HAP/1782/2013, por la que se

[3] El TRLCSP fue derogado por 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, que entró en vigor el 1 de marzo de 2018, no siendo por tanto de aplicación durante el periodo fiscalizado.

aprueban, respectivamente, las Instrucciones del modelo normal y simplificado de contabilidad local, vigentes en el ejercicio 2016.

En el Anexo I de este Proyecto de Informe se presentan los datos sobre el cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas generales de las entidades fiscalizadas[4]. Doce de los 102 ayuntamientos no habían rendido su cuenta general del ejercicio 2016 al Tribunal de Cuentas, de ellos, tres contaban con una población superior a 5.000 habitantes, son los Ayuntamientos de Santoña, Cabezón de la Sal y Medio Cudeyo. De las 521 entidades locales menores, 98 no habían rendido la cuenta general de dicho ejercicio, así como tampoco cuatro de las 22 mancomunidades de la Comunidad Autónoma.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

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

Asimismo se envió, con igual fin, a quienes ocuparon dicho cargo a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe, lo que ocurría en cuatro de las 21 entidades que conformaron el ámbito subjetivo de la fiscalización. A su vez, en un caso se ha remitido el Anteproyecto de informe a la persona que fue representante de una entidad antes del ejercicio 2016, respecto de unas operaciones contractuales realizadas durante su mandato que han tenido efectos en el periodo fiscalizado.

A la fecha de finalización del plazo otorgado para formular alegaciones – el 6 de septiembre de 2018 – no se había formulado ninguna solicitud de prórroga del plazo para cumplimentar el trámite de alegaciones. Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado, de seis representantes actuales de las 21 entidades fiscalizadas, así como de tres personas que ostentaron dicha representación en el periodo fiscalizado.

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

[4] Fuente: Cuentas generales rendidas al Tribunal de Cuentas a 17 de julio de 2018.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ANÁLISIS DE 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 por los órganos de Intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, de la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas de la información relativa a los acuerdos adoptados en contra de los reparos formulados, a los expedientes con omisión de fiscalización previa, así como a las principales anomalías de ingreso. De acuerdo con la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que desarrolla la referida obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, la remisión de la información correspondiente al ejercicio 2016 debía realizarse antes del 30 de abril de 2017.

Se estima de interés ofrecer información relativa al nivel de cumplimiento de la obligación analizada para el conjunto de entidades del territorio nacional a 31 de diciembre de 2017, que se proporciona en el cuadro siguiente. El porcentaje de envíos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria fue del 16% frente al 59% de media del conjunto de entidades locales del territorio nacional, lo que, tal y como se pone de manifiesto en los párrafos siguientes, viene, siquiera parcialmente, condicionado por la significativa atomización de entidades que define el mapa territorial de Cantabria.

Cuadro 1. Nivel de cumplimiento por comunidad autónoma

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 de rendición de cuentas*. No incluye País Vasco y Navarra.

Se han considerado los datos de remisión de información a 1 de junio de 2018 –fecha de corte en la toma de datos tenida en cuenta a efectos de esta fiscalización-. En el Anexo II se incluye una relación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria que no habían remitido la información requerida en la fecha indicada, mostrándose en el siguiente cuadro el grado de cumplimiento por tipo de entidad y por población en el caso de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Cantabria:

Cuadro 2. Nivel de cumplimiento por tipo de entidad, a 1 de junio de 2018. EELL de la Comunidad Autónoma de Cantabria

Tipo entidad	Nº EELL	Nº Envíos	En plazo	Fuera de plazo
Ayuntamiento	102	89	52	37
Más de 100.000 h.	1	1	0	1
Entre 50.001 y 100.000 h.	1	1	1	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	2	2	0	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	16	16	10	6
Entre 1.001 y 5.000 h.	48	43	29	14
Menos de 1.000 h.	34	26	12	14
Mancomunidad	22	9	5	4
Entidad Local Menor	521	26	4	22
Total	645	124	61	63

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

Como se observa en el cuadro anterior, el grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información antedicha es, a 1 de junio de 2018, dispar dependiendo del tipo de entidad de que se trate. Así, la ratio de cumplimiento de los ayuntamientos alcanzó el 87%, situándose en el 41% para las mancomunidades de la Comunidad Autónoma y siendo únicamente del 5% el relativo a las EATIM.

El nivel de cumplimiento en plazo representó el 50% de los envíos totales, siendo muy inferior entre las EATIM, cuyo porcentaje de remisión de la información con anterioridad al 30 de abril de 2017 –fecha establecida para el cumplimiento de la obligación- fue únicamente del 15%. Destaca por otra parte el hecho de que únicamente un municipio de los cuatro de población superior a 25.000 habitantes diera adecuado cumplimiento en tiempo a la obligación analizada.

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 y, una vez transcurrido el plazo de remisión, se les reclamaba el cumplimiento de esta obligación.

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.

Por lo que se refiere a las medidas para activar el cumplimiento, procede indicar que 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 580 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.

El 100% de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes remitieron la información relativa a 2016, mientras que la ratio de cumplimiento disminuyó hasta el 90% en las entidades de población entre 1.000 y 5.000 habitantes, y se situó en el 76% en relación con los municipios de menos de 1.000 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
Ayuntamiento	102	86	87	89
Más de 100.000 h.	1	1	1	1
Entre 50.001 y 75.000 h.	1	1	1	1
Entre 25.001 y 50.000 h.	2	2	2	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	16	13	14	16
Entre 1.000 y 5.000 h.	48	40	41	43
Menos de 1.000 h.	34	29	28	26
Mancomunidad	22	9	8	9
Entidad Local Menor	521	10	12	26
Total	645	105	107	124

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

Se observa así que el cumplimiento del envío de la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL en un periodo relativamente corto se encuentra implantado en gran medida entre los órganos de Intervención de las entidades locales de mayor tamaño, que son los responsables de la gestión de la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, como ya se ha señalado, este grado de implantación resulta menor entre las entidades de población inferior a 5.000 habitantes. Se ha producido una ligera evolución positiva respecto del ejercicio anterior en los ayuntamientos situados entre 1.000 y 5.000 habitantes, pero no así entre los menores de 1.000 habitantes, ni en las mancomunidades, respecto de las cuales el número de cumplidoras se ha mantenido constante. Entre las EATIM, si bien ha aumentado significativamente el número de las que remiten información, el cumplimiento de la obligación resulta manifiestamente insuficiente.

Existen dos características comunes en relación con las entidades que, en mayor medida, no cumplen con la obligación de remisión de la información:

- Tanto los ayuntamientos de población inferior a 1.000 habitantes, como las EATIM y las mancomunidades son entidades en las que, de forma mayoritaria, no se producen acuerdos contrarios reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en sus

ingresos. Así lo han certificado el 77% de los ayuntamientos de población inferior a la cifra indicada, el 89% de las mancomunidades y el 92% de las entidades locales menores que han remitido la información. El detalle de las certificaciones negativas presentadas se muestra en el epígrafe siguiente.

- Dichas entidades gestionan un porcentaje muy pequeño de recursos en relación con los fondos públicos del conjunto de entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

  Así, de los 34 ayuntamientos de población inferior a 1.000 habitantes de la Comunidad han rendido la cuenta general correspondiente al ejercicio fiscalizado 29, cuyo dato agregado de obligaciones reconocidas netas supuso únicamente el 3,44% del conjunto de las obligaciones reconocidas por la totalidad de entidades locales de Cantabria cuyas cuentas han sido rendidas. Esta misma ratio en relación con las mancomunidades y con las EATIM de Cantabria que rindieron sus cuentas (16 de las 22 mancomunidades y 419 de las 521 EATIM) fue de 1,74% y de 1,33%, respectivamente.

  En sentido contrario, de los 63 ayuntamientos de población superior a 1.000 habitantes que han remitido la información de reparos relativa al ejercicio 2016, 56 rindieron sus cuentas, de las que resulta el 92% del montante total de obligaciones reconocidas netas del ejercicio del conjunto de entidades con cuentas rendidas de la Comunidad Autónoma.

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 indicara esta circunstancia.

En el cuadro siguiente se recogen, a fecha de 1 de junio de 2018, las certificaciones negativas presentadas por los titulares de los órganos de Intervención en relación con la existencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos, atendiendo al tipo de entidad y al tramo de población de los ayuntamientos:

Cuadro 4. Entidades que han presentado certificaciones negativas, por tramo de población y tipo de entidad

Tipo de entidad	Nª de envíos	Certificaciones negativas			
		Acuerdos contrarios a reparos (A)	Omisión de fiscalización previa (B)	Anomalías en ingresos (C)	Todos* (A, B, C)
Ayuntamiento	89	66	79	84	61
Más de 100.000 h.	1	1	0	1	0
Entre 50.001 y 75.000 h.	1	1	1	1	1
Entre 25.001 y 50.000 h.	2	2	2	2	2
Entre 5.001 y 25.000 h.	16	7	13	14	6
Entre 1.000 y 5.000 h.	43	33	40	42	32
Menos de 1.000 h.	26	22	23	24	20
Mancomunidad	9	8	9	9	8
Entidad Local Menor	26	24	26	26	24
Total	124	98	114	119	93

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 que han comunicado a través de la correspondiente certificación negativa la inexistencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de los ingresos ha sido elevado. En el 75% de las entidades no se produjo ninguno de estos acuerdos o expedientes, con el siguiente detalle: el 69% de los ayuntamientos, 89% de las mancomunidades y el 92% de las EATIM.

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

Esta circunstancia responde al incremento de recursos que se gestionan cuanto mayor es la dimensión del municipio en términos de población, lo que se traduce en una mayor cantidad de expedientes tramitados y que estos sean de una complejidad superior, lo que incrementa la posibilidad de que se produzcan reparos suspensivos y que los órganos resuelvan en contra del criterio de la Intervención.

En el caso particular de Cantabria, este patrón se cumplió en relación con las mancomunidades y las EATIM. En el caso de los ayuntamientos, en tanto que es muy pequeño el número de los de población superior a 25.000 habitantes, y que tres de los cuatro situados en este tramo poblacional presentaron certificación negativa para los tres supuestos, la pauta de comportamiento mencionada se cumplió para los ayuntamientos de población inferior a 25.000 habitantes –que existen en un número suficiente como para observar un comportamiento grupal-, en los cuales, según se reduce la población, se incrementa el número de certificaciones negativas totales comunicadas. Así, en los municipios más pequeños el porcentaje de certificaciones negativas es del 74% para los situados en el tramo poblacional entre 1.000 y 5.000 habitantes y del 77% para los menores de 1.000 habitantes, ratios que, como se observa, se aproximan más a los vigentes para las mancomunidades (89%) y EATIM (92%).

Los ayuntamientos de población superior a 25.000 habitantes que comunicaron que no habían aprobado expedientes en contra de reparos formulados ni con omisión de fiscalización previa, así como tampoco anomalías de ingresos fueron los Ayuntamientos de Camargo, Castro Urdiales y Torrelavega. Por su parte, el Ayuntamiento de Santander remitió certificaciones negativas en relación con expedientes aprobados en contra del reparo del órgano de Intervención y con las anomalías de ingresos.

Si se analiza el porcentaje de certificaciones negativas por categorías, resulta que casi todos los órganos de intervención de las entidades locales han comunicado que en el ejercicio 2016 no existieron anomalías de ingresos, el 96%, incrementándose esta ratio hasta el 100% en el caso de las mancomunidades y las EATIM.

El porcentaje de entidades locales en las que no se aprobaron expedientes con omisión de fiscalización previa resultó también bastante elevado, alcanzando el 92%.

Por último, fue menor el número de entidades que presentaron certificaciones negativas en relación con los acuerdos contrarios a reparos, el 79%. Se dio, además, la circunstancia de que todos los expedientes recibidos de mancomunidades y de EATIM se referían a este tipo de expedientes, remitiendo, como se ha señalado, certificaciones negativas respecto de expedientes con omisión de fiscalización y anomalías de ingresos.

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

Los órganos de Intervención de las entidades locales, en cumplimiento de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, remiten información sobre el alcance del control interno, en particular, si se ha implantado un modelo de fiscalización limitada previa o de requisitos

básicos, posibilidad contemplada en el artículo 219.2 del TRLRHL, y si se efectuaron actuaciones de control financiero reguladas en el artículo 220 del referido texto legal.

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

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

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

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

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

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

Tipo entidad	Nº EELL	Nº EELL envío reparos	Fiscalización limitada previa	Otros extremos	Control financiero posterior
Ayuntamiento	102	89	27	12	6
Más de 100.000 h.	1	1	_	_	1
Entre 50.001 y 100.000 h.	1	1	1	1	_
Entre 25.001 y 50.000 h.	2	2	_	_	1
Entre 5.001 y 25.000 h.	16	16	5	2	_
Entre 1.001 y 5.000 h.	48	43	12	7	1
Menos de 1.000 h.	34	26	9	2	3
Mancomunidad	22	9	4	3	_
Entidad Local Menor	521	26	_	_	_
Total	645	124	31	15	6

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

En el conjunto del territorio nacional, tal y como se puso de manifiesto en el Informe que sobre esta misma materia elaboró el Tribunal de Cuentas en coordinación con los OCEx respecto de los ejercicios 2014 y 2015, 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*.

Sin embargo, dada la configuración particular de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la atomización de su sector público local en numerosas entidades de reducido tamaño, en particular, el gran número de EATIM -que representa el 81% de las entidades de su Sector Publico Local-, resulta que el porcentaje de entidades que tenía implantado un sistema de fiscalización previa de requisitos básicos en 2016 fue del 25% de las entidades que han remitido la información, elevándose al 30% en relación con los ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes. Ninguna de las EATIM estableció un sistema de fiscalización limitada previa, lo que respondería al limitado nivel de recursos que gestionan.

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 transcendentes para la gestión.

De las 31 entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria que tenían implantado el sistema de fiscalización previa limitada, únicamente el Pleno de quince entidades había determinado extremos adicionales que habrían de ser también objeto de comprobación previa por el órgano de intervención, lo que representa el 48% de las mismas.

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 transcendentes 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.

Los resultados sobre el ejercicio del control financiero ponen de manifiesto que su utilización entre las entidades locales de Cantabria ha sido muy residual, habiéndose aplicado únicamente en el 5% de las mismas, lo que supone una importante deficiencia en el ejercicio del control interno de aquellas. Además, de las 31 entidades con sistema de fiscalización limitada previa, solamente una llevaba a cabo un control financiero posterior.

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

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.

Ha de destacarse que no constituyen actuaciones de control financiero otras acciones que desarrollan las unidades de Intervención, como los informes previos a la aprobación de la liquidación del presupuesto, a los que se refiere el artículo 89.3 del Real Decreto 500/1990, ni tampoco los informes de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria a los que se refieren los artículos 16 y 25 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria[5], ya que no se encuentran comprendidas en la definición de control financiero que contiene el TRLRHL ni tampoco en el recientemente aprobado Real Decreto que regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, el cual, aunque no se encuentra en vigor, puede tomarse como referencia para definir el alcance del control financiero.

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

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

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

El contenido de estos informes constituye también un resultado de la labor de control que realizan las intervenciones de las entidades locales, en especial si se pronuncian en sentido negativo. De acuerdo con la información recibida, de las 124 entidades que remitieron la información y documentaciones relativas al ejercicio 2016, indicaron haber informado negativamente alguno de los actos señalados las siguientes:

- Los órganos de intervención de dos Ayuntamientos, Arredondo y Herrerías, habían informado desfavorablemente la aprobación del presupuesto del ejercicio 2016.

- Los órganos de intervención de cuatro Ayuntamientos y una EATIM habían emitido informes desfavorables de alguna propuesta de modificación de crédito en el ejercicio, entre paréntesis se indica el número de informes desfavorables en cada uno de los ejercicios: Arredondo (6), Guriezo (9), Marina de Cudeyo (3), Suances (1) y Riaño (3).

- Los órganos de intervención de los cuatro Ayuntamientos y de la EATIM siguientes emitieron informes desfavorables relativos a la liquidación del presupuesto de 2016: Arredondo, Camaleño, Lamasón, Tudanca y Riaño.

II.1.5. Acuerdos contrarios a reparos

De acuerdo con la información recibida en la Plataforma a 1 de junio de 2018, en el año 2016 las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria habían aprobado, al menos, 235

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

resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de intervención, con un importe total que superaba los siete millones de euros.

A continuación se analizan los acuerdos contrarios a reparos según diversos criterios.

Según el tipo de entidad

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

Cuadro 6. Acuerdos contrarios a reparos por tipo de entidad local

Importe en euros

Tipo de entidad	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Ayuntamiento	224	6.905.086,05	36	5.174.796,68	16,07	74,94
Más de 100.000 h.	0	0	0	0	_	_
Entre 50.001 y 75.000 h.	0	0	0	0	_	_
Entre 25.001 y 50.000 h.	0	0	0	0	_	_
Entre 5.001 y 25.000 h.	131	5.366.722,50	28	4.367.451,83	21,37	81,38
Entre 1.000 y 5.000 h.	56	1.206.986,40	6	687.705,33	10,71	56,98
Menos de 1.000 h.	37	331.377,15	2	119.639,52	5,41	36,10
Mancomunidad	6	12.555,15	0	0,00	0,00	0,00
Entidad Local Menor	5	169.923,45	2	169.230,93	40,00	99,59
Total	235	7.087.564,65	38	5.344.027,61	16,17	75,40

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

Los 235 reparos fueron remitidos por un total de 25 entidades: 23 Ayuntamientos, una EATIM y una mancomunidad. Todos los acuerdos contrarios a reparos correspondieron a la entidad principal, en ningún caso a sus entidades dependientes. En el anexo III se relacionan las entidades que han comunicado acuerdos contrarios a reparos, indicándose el número de los remitidos y el importe acumulado.

Se han examinado todos los acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros, lo que ha supuesto analizar un total de 38 acuerdos -36 de ellos remitidos por ayuntamientos y dos por EATIM- ello representa el 16% del total de los acuerdos contrarios a reparos de Intervención adoptados por las entidades de la Comunidad Autónoma y el 75% de su importe global. La exposición individualizada de cada uno de los expedientes se ha incluido en el epígrafe correspondiente a las respectivas entidades locales.

Según la modalidad de gasto del expediente

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

se añade la categoría “reparos interpuestos como consecuencia del incumplimiento en la prelación de pagos”, clasificación independiente del tipo de gasto sobre el que se realicen los pagos.

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

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

Importe en euros

Modalidad de gasto	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Gastos de personal	71	1.392.804,24	9	959.053,55	12,68	68,86
Expedientes de contratación	97	4.580.389,30	25	3.982.237,52	25,77	86,94
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	10	87.841,68	0	_	_	_
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	47	764.715,38	2	233.505,61	4,26	30,53
Operaciones financieras	2	9.083,54	0	_	_	_
Operaciones de derecho privado	2	169.230,93	2	169.230,93	100,00	100,00
Gastos derivados de otros procedimientos	6	83.499,58	0	_	_	_
Incumplimiento en la prelación de pagos	--	--	--	--	--	--
Total	235	7.087.564,65	38	5.344.027,61	16,17	75,40

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

El 41% de los acuerdos contrarios a reparos se adoptó en el marco de expedientes de contratación, de los que el 47% eran contratos de servicios, el 37% de suministros y el 16% de obras. De los 25 expedientes de contratación analizados en la presente fiscalización, 19 –el 76%- eran relativos a contratos de servicios (17 comunicados por el Ayuntamiento de Santoña, uno por Cartes y otro por Miengo), cuatro –el 16%- afectaban a contratos de suministros (dos del Ayuntamiento de Arredondo, uno de Cartes y uno de Miengo), y dos –el 8%- se referían a contratos de obras (uno de Santoña y otro también del Ayuntamiento de Miengo).

Por su parte, el 30% de los acuerdos contrarios a reparos se referían a gastos de personal, de los cuales, la mayoría se agrupaba en dos tipos de expedientes: contratación de personal (65%) y abono de retribuciones básicas (25%). Asimismo, los nueve expedientes de gastos de personal de importe superior a 50.000 euros específicamente fiscalizados, se referían a contrataciones de personal, cuatro de ellos correspondieron al Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, tres a Cabezón de la Sal, y los otros dos expedientes a los Ayuntamientos de Val de San Vicente y San Vicente de la Barquera.

Los otros dos expedientes objeto de análisis específico en la presente fiscalización se hallaban bajo el concepto “*determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos*” tramitados por los Ayuntamientos de Medio Cudeyo y San Vicente de la Barquera. En principio está rúbrica está destinada a incluir los expedientes relativos a pagos a justificar y a anticipos de caja fija, no obstante, los expedientes examinados se referían en un caso a gastos de personal y el otro a un reconocimiento extrajudicial de crédito que agrupaba diversas facturas.

Los dos acuerdos relativos a operaciones de derecho privado se referían al pago de aprovechamientos forestales.

Además, han sido objeto de análisis otros 12 acuerdos contrarios a reparos aprobados por el Ayuntamiento de Corvera de Toranzo cuya información fue introducida en la Plataforma sin

cuantificar. Todos ellos se referían a expedientes de personal. Los resultados se exponen en el subepígrafe correspondiente a la entidad local mencionada.

Según la motivación del reparo y la fase de gasto reparada

El cuadro siguiente presenta la distribución de los acuerdos contrarios a reparos comunicados por las entidades de la Comunidad Autónoma de Cantabria atendiendo a la motivación del artículo 216 del TRLHL:

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

Importe en euros

Causa del reparo	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Insuficiencia de crédito o el propuesto no sea el adecuado	21	571.067,37	5	404.407,88	23,81	70,82
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	2	14.498,91	0	0,00	_	_
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	132	5.658.934,09	30	4.588.234,85	22,73	81,08
Otras causas	65	627.649,85	3	351.384,88	4,62	55,98
Varias causas de las anteriores	15	215.414,43	0	0	_	_
Total	235	7.087.564,65	38	5.344.027,61	16,17	75,40

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

La causa más común de los reparos formulados, tanto por importe como por número de expedientes, fue la omisión en los mismos de requisitos o trámites esenciales. Concretamente, en 2016 se comunicaron 132 acuerdos contrarios a reparos con esta motivación, que representaban el 56% de los expedientes y el 80% de la cuantía total.

Por su parte, los reparos formulados por insuficiencia de crédito o inadecuación del mismo representaron el 9% del número total y el 8% del importe acumulado, mientras que los reparos basados en otras causas distintas a las tasadas en la norma, representaron el 28% del número total de reparos y el 9% del importe agregado. La causa que menor incidencia tuvo fue la ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago, que no llegó al 1% del total de los reparos presentados ni de su cuantía.

De los quince expedientes con más de una motivación en el reparo, catorce combinaron la omisión de requisitos o trámites esenciales con otras causas de las previstas en el artículo 216 del TRLRHL, concretándose, en doce de ellos, en la insuficiencia de crédito o en la no adecuación del previsto, resultado que concreta aún en mayor medida el hecho de que la mayoría de los reparos se motivaron, sobre todo, en la omisión de trámites esenciales.

Tal y como se observa en el cuadro, de los treinta y ocho expedientes analizados, en cinco de ellos se produjo insuficiencia de crédito, en treinta hubo omisión de trámites esenciales y tres de ellos se catalogaron en el epígrafe genérico de “otras causas”, de los cuales dos se refirieron al pago a un usufructuario sin título para ello y se tramitaron por la EATIM de Solórzano y el tercero afectó al abono de diversos conceptos en nómina y se tramitó por el Ayuntamiento de Medio Cudeyo.

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

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

Importe en euros

Fase de gasto reparada	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Autorización	13	595.884,30	3	465.600,00	23,08	78,14
Compromiso	30	527.738,37	3	288.165,69	10,00	54,60
Reconocimiento de la obligación	162	5.692.772,49	30	4.421.030,99	18,52	77,66
Orden de pago	22	66.001,91	0	0,00	_	_
Pago	7	204.215,00	2	169.230,93	28,57	82,87
Otras	1	952,58	0	0,00	_	_
Total	235	7.087.564,65	38	5.344.027,61	16,17	75,40

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

El 69% de los acuerdos contrarios a reparos comunicados lo fueron en relación con el reconocimiento de la obligación, seguido por los reparos relativos a la fase de compromiso (13%), la fase de ordenación del pago (9%) y el pago (3%).

Por lo que se refiere a los expedientes analizados en la muestra, el 79% afectaba a la fase de reconocimiento de la obligación, representando el 83% del importe analizado.

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 la intervención, el artículo 217 del TRLRHL establece que las competencias para resolver una discrepancia entre el órgano gestor del gasto y los reparos de naturaleza suspensiva interpuestos por los órganos de Intervención corresponde al Presidente de la entidad local, salvo que los reparos se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia y corresponda al Pleno. Esta competencia tiene carácter indelegable, ya que ni la LBRL ni el 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, prevén que esta competencia se pueda delegar. No obstante lo anterior, se incluyó la posibilidad de que las entidades locales pudieran indicar que la Junta de Gobierno Local adoptó este tipo de acuerdos para recoger y valorar la extensión y alcance de esta práctica.

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

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

Importe en euros

Órgano que resuelve	Totalidad de acuerdos contrarios a reparos		Acuerdos contrarios a reparos mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Pleno	32	1.492.437,68	11	1.235.411,87	34,38	82,78
Presidente	183	5.492.070,34	27	4.108.615,74	14,75	74,81
Junta de Gobierno	20	103.056,63	0	0	0,00	0,00
Total	235	7.087.564,65	38	5.344.027,61	16,17	75,40

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 78%), como por número de expedientes (el 78%). A distancia se hallan los adoptados por el Pleno de la entidad -el 14% de los expedientes y el 21% del importe-, y la Junta de Gobierno –con el 8% de los acuerdos y

el 1% del importe-. La muestra seleccionada sigue el mismo orden en relación con el órgano que resuelve el expediente, siendo el 71% de los expedientes y el 77% de su importe adoptado por el Presidente de la entidad y el 29% de los expedientes y el 23% de su importe por el Pleno, no habiéndose acordado ninguno por la Junta de Gobierno.

II.1.6. Expedientes con omisión de fiscalización previa

El número e importe de los expedientes con omisión de fiscalización previa de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria correspondientes al ejercicio 2016 recibidos en la Plataforma, a 1 de junio de 2018, fue de 59 expedientes, por un importe de casi cuatro millones de euros, que agruparon un total de 242 operaciones de gasto, en tanto que para cada uno de los expedientes con omisión de fiscalización de los que se informa a este Tribunal se solicita que se incluya en la Plataforma una descripción de las operaciones de gasto que agrupa el expediente.

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

Cuadro 11. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al tipo de entidad local

Importe en euros

Tipo de entidad	Totalidad expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Ayuntamiento	59	3.813.569,83	6	3.406.840,11	10,17	89,33
Más de 100.000 h.	1	1.877.843,46	1	1.877.843,46	100,00	100,00
Entre 50.001 y 75.000 h.	–	–	–	–	–	–
Entre 25.001 y 50.000 h.	–	–	–	–	–	–
Entre 5.001 y 25.000 h.	24	943.104,35	2	828.866,24	8,33	87,89
Entre 1.000 y 5.000 h.	22	936.940,07	3	700.130,41	13,63	74,42
Menos de 1.000 h.	12	55.681,95	–	–	–	–
Mancomunidad	–	–	–	–	–	–
Entidad Local Menor	–	–	–	–	–	–
Total	59	3.813.569,83	6	3.406.840,11	10,17	89,33

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

El 100% de los expedientes con omisión de fiscalización en 2016 fueron tramitados por los ayuntamientos. Así, los 59 expedientes con omisión de fiscalización previa han sido remitidos por diez ayuntamientos, correspondiendo en todos los casos a la entidad principal y no a sus entidades dependientes. En el anexo IV se detallan las entidades y los importes acumulados de los expedientes comunicados.

Se han examinado los seis expedientes con omisión de fiscalización previa de importe superior a 50.000 euros. Estos expedientes fueron remitidos por los Ayuntamientos de Santander (un expediente), Santa María de Cayón (dos) y Guriezo (tres). La exposición individualizada de cada uno de los expedientes se ha incluido en el epígrafe correspondiente a las respectivas entidades locales.

La revisión efectuada ha supuesto el análisis del 10% de los acuerdos adoptados con omisión de fiscalización, cuyo importe representa el 89% de la cuantía global de los expedientes tramitados sin la correspondiente fiscalización previa.

A continuación se analizan los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa según diversos criterios.

Según la modalidad de gasto del expediente

La distribución de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa de acuerdo a la modalidad del gasto se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 12. Operaciones de gasto con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo al tipo de gasto afectado

Importe en euros

Modalidad de gasto	Totalidad op. gasto sin fiscalización previa		Op. gasto sin fiscalización previa de exp. mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Gastos de personal	4	241.755,17	1	236.548,82	25,00	97,85
Expedientes de contratación	50	3.231.788,40	14	3.101.503,27	28,00	95,97
Expedientes de contratación (fraccionamiento)	53	130.545,15	6	36.819,76	11,32	28,20
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	14	25.369,34	2	3.635,64	14,29	14,33
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	18	1.339,16	–	–	–	–
Gastos derivados de otros procedimientos	103	182.772,61	31	28.332,62	30,10	15,50
Total	242	3.813.569,83	54	3.406.840,11	22,31	89,33

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

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

La omisión del trámite de fiscalización previa que afectó a gastos de contratación supuso el 43% de las operaciones comunicadas y el 88% de su importe.

Las 50 operaciones de contratación comunicadas –sin incluir entre ellas las relativas a posibles fraccionamientos en el contrato, el 20% de los expedientes y el 3% de su importe- supusieron el 85% del importe total de los expedientes con omisión de fiscalización previa. De ellos se han analizado 14, que representan el 96% del importe de este tipo de gastos.

Según la motivación del reparo

La principal infracción identificada por la intervención de la entidad local en relación con la tramitación de dichos expedientes fue la omisión de requisitos o trámites esenciales, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa atendiendo a la infracción cometida

Importe en euros

INFRACCIÓN	Totalidad expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado	2	828.866,24	2	828.866,24	100,00	100,00
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	8	11.957,37	–	–	–	–
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	26	2.013.132,84	1	1.877.843,46	3,85	93,28
Varias causas	23	959.613,38	3	700.130,41	13,04	72,96
Total	59	3.813.569,83	6	3.406.840,11	10,17	89,33

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

La causa de reparo referida a la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales afectaba en 2016 al 44% de los expedientes y representaba el 53% de su importe. Los reparos resultantes de insuficiencia de crédito o inadecuación del propuesto, represento el 3% de los expedientes y el 22% de su importe.

El 39% de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa agrupó más de una infracción. De los 23 expedientes que atienden a varias infracciones reflejados en el cuadro, en 18 se agrupaban las causas de ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago y omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales; además, otros tres expedientes agrupaban estas dos infracciones con una tercera: insuficiencia de crédito o que el propuesto no era el adecuado. En los dos expedientes restantes se produjo, asimismo, insuficiencia de crédito o no adecuación del propuesto, que, en un caso, se combinó con ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago, y, en otro, con la omisión de trámites esenciales.

Los tres expedientes analizados con varias infracciones identificadas por el correspondiente órgano de intervención adolecían de ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago y de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Los tres fueron tramitados por el Ayuntamiento de Guriezo, correspondiendo uno de ellos a contratación de personal, otro a un contrato de obras y el tercero agrupaba diversos tipos de gastos, como gastos en festejos, transporte escolar, alquiler de maquinaria y diversos suministros.

También han sido objeto de análisis otros dos expedientes con omisión de fiscalización previa, en los que se produjo insuficiencia de crédito o el propuesto no era el adecuado; son los tramitados por el Ayuntamiento de Santa María de Cayón, relativos en ambos casos a expedientes de contratación.

El otro expediente de la muestra fiscalizado en el que se produjo la omisión de requisitos o trámites esenciales, corresponde al Ayuntamiento de Santander, tratándose de un reconocimiento extrajudicial de créditos, cuyo análisis se expone más adelante.

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

Importe en euros

Órgano gestor	Totalidad expedientes sin fiscalización previa		Expedientes sin fiscalización previa mayores de 50.000 euros		Representatividad de la muestra fiscalizada	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Nº	% Importe
Presidente	26	338.038,01	1	236.548,82	3,85	69,98
Concejalía	21	104.708,90	_	_	_	_
Pleno	12	3.370.822,92	5	3.170.291,29	41,67	94,05
Total	59	3.813.569,83	6	3.406.840,11	10,17	89,33

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

El órgano gestor que en 2016 generaba los expedientes de omisión de fiscalización en mayor medida era el Presidente, en un 44% de los casos, si bien, estos expedientes representaron únicamente el 9% del importe total. El 88% de la cuantía global de los expedientes con omisión de fiscalización previa fue generado por los respectivos Plenos de las entidades locales de Cantabria, habiendo sido objeto de examen el 94% de dicho importe, que se agrupaba en un total de cinco expedientes, uno de ellos tramitado por el Ayuntamiento de Santander (1.877.843,46 euros), dos por el Ayuntamiento de Guriezo (463.581,59 euros) y otros dos por el Ayuntamiento de Santa María de Cayón (828.866,24 euros).

II.1.7. Principales anomalías en la gestión de ingresos

Los responsables de los órganos de intervención de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria comunicaron ocho anomalías de ingresos en 2016, por una cuantía global de 81.862,55 euros, si bien ninguno de ellos superó, de forma individualizada, el importe de 50.000 euros. Todos ellos fueron en ayuntamientos, en concreto los que han remitido esta información han sido los siguientes: Ampuero (un expediente), Arredondo (tres expedientes), Marina de Cudeyo (dos expedientes), Medio Cudeyo (un expediente) y San Pedro del Romeral (un expediente).

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

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

Importe en euros

TIPO DE INGRESO	Nº anomalías	Importe
Impuestos locales	1	45.784,82
Tasas	5	21.999,73
Ingresos Patrimoniales	1	5.828,00
Otros	1	8.250,00
Total	8	81.862,55

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

El expediente relativo a impuestos locales, del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, supone el 56% del importe de las anomalías de ingresos de las que se ha informado; siendo de un importe significativamente menor el resto de expedientes comunicados. El mayor número de anomalías comunicadas correspondió a las tasas, que representan el 62,5% de estas, siendo su importe representativo del 27% del total informado.

A su vez, y por lo que se refiere a la fase presupuestaria en la que se han detectado las anomalías, resultó lo siguiente: la anomalía relativa a impuestos locales tuvo lugar en la fase de recaudación, así como dos de las referentes a tasas y la relativa a ingresos patrimoniales, mientras que el resto se produjo en la fase de reconocimiento del derecho.

II.2. ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA DE IMPORTE SUPERIOR A 50.000 EUROS DE LAS ENTIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

En este subapartado se detallan los resultados del análisis del contenido de los acuerdos contrarios a los reparos formulados por los órganos de intervención y de los expedientes con omisión de fiscalización previa de las entidades locales que han sido objeto de un tratamiento individualizado. En concreto, han sido objeto de examen los 38 acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros, los seis expedientes con omisión de fiscalización previa y mayores de dicha cuantía y, además, otros doce acuerdos contrarios a reparos aprobados por el Ayuntamiento de Corvera de Toranzo que se integraron sin cuantificar en la Plataforma, como se indicó anteriormente.

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

II.2.1. AYUNTAMIENTO DE ARREDONDO

Sistema de control interno

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

Esta configuración del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos debería haberse complementado en los términos establecidos en el artículo 219.2 del TRLRHL, que establece que deben ser objeto de comprobación, junto con la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto, "*aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente"*, previsión que no ha sido cumplida por el Ayuntamiento en su regulación.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Arredondo remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de abril de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto 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 recibida ha consistido en 21 acuerdos de los órganos de gobierno contrarios a los reparos formulados por la Intervención municipal. De ellos, en cumplimiento de lo señalado en la citada Instrucción de 30 de junio de 2015, el órgano de Intervención proporcionó la documentación

relativa a dos acuerdos cuyo importe era superior a 50.000 euros, que han sido objeto de análisis específico en la presente fiscalización.

Por otra parte, según la información proporcionada, en 2016 se concluyeron seis expedientes con omisión de fiscalización previa. El importe agregado de los mismos era de 1.339,16 euros, por lo que, en aplicación de los criterios de selección de muestra establecidos para esta fiscalización, no han sido objeto de análisis específico. Asimismo, el órgano de Intervención ha informado de anomalías o incidencias en la gestión de ingresos en el ejercicio 2016 por importes inferiores al umbral de importancia relativa considerado en la fiscalización, en tanto la cuantía conjunta de los tres expedientes ascendió a 22.816 euros.

Acuerdos contrarios a reparos

El detalle de los 21 acuerdos contrarios a reparos se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Arredondo

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contratación de personal	2	23.158,32	9,53	7,81
Contrato de obras	1	19.535,16	4,77	6,60
Contrato de servicios	6	38.447,35	28,57	12,97
Contrato de suministros	6	166.587,42	28,57	56,21
Ejecución de sentencia	1	32.600,73	4,76	11,00
Operaciones de crédito a largo plazo	2	9.083,54	9,52	3,06
Subvenciones de concesión directa	2	5.751,50	9,52	1,94
Sin especificar	1	1.208,15	4,76	0,41
Total general	21	296.372,17	100,00	100,00

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

Los resultados obtenidos del análisis de los dos expedientes analizados respeto del Ayuntamiento de Arredondo se exponen a continuación de forma conjunta dada su similitud:

o *Imputación a presupuesto de facturas de ejercicios anteriores*

El Pleno del Ayuntamiento de Arredondo, en sesiones de 14 de abril y de 30 de agosto de 2016, acordó la aprobación de sendos reconocimientos extrajudiciales de créditos.

El primer expediente estaba integrado por 195 facturas, cuya cuantía agregada ascendía a 68.139,55 euros: 9.007,22 euros correspondían a gastos imputables a 2014 y 59.132,33 euros a gastos de 2015. Las facturas se referían a gastos diversos, tales como iluminación, gastos de alojamiento y manutención o contratación de actuaciones, entre otros. El segundo reconocimiento extrajudicial de crédito, de 51.499,97 euros, agrupaba 59 facturas provenientes de los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015 y correspondían a gastos tales como reparaciones, pequeñas inversiones y arrendamientos o suministros de material.

El órgano de Intervención había informado, en fechas de 8 de abril y de 19 de agosto de 2016 los citados expedientes, poniendo de manifiesto el incumplimiento de los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, que establecen la nulidad de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que determinen el compromiso de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos y requieren el principio de anualidad presupuestaria.

Además, se indicaba la no procedencia de la contratación de los suministros de energía eléctrica y de telefonía mediante contratos menores, puesto que la duración de las prestaciones, superiores en ambos casos al año, impedía, de conformidad con el artículo 23.3 del TRLCSP, su tramitación mediante contratación menor.

La tramitación de los gastos que conforman los expedientes extrajudiciales de crédito analizados a través de la contratación menor hubiera requerido en todo caso, tal y como determina el artículo 111 del TRLCSP, la aprobación del gasto de forma previa al inicio de la prestación, de manera que se hubiera producido la reserva del crédito necesario para la posterior imputación del gasto.

En los ejercicios anteriores, 2014 y 2015, y según se deriva de la información remitida a la Plataforma, el Ayuntamiento de Arredondo también utilizó la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto del ejercicio siguiente gastos relativos a prestaciones efectuadas en ejercicios precedentes para los que no existía crédito; alcanzando en el ejercicio 2016 esta forma de imputación de gastos, al menos, el 19% de los créditos definitivos del presupuesto del ejercicio, por lo que su incidencia en relación con la actividad municipal es muy representativa. Esta práctica recurrente conlleva asimismo la existencia de saldos significativos en la cuenta 413. *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*, cuya utilización debía ser residual y destinada únicamente a salvar el lapso de tiempo que pudiera mediar entre la prestación realizada y el reconocimiento de la obligación, que se demorase por exigencias formales. En el Ayuntamiento de Arredondo la cuenta mencionada presentaba al cierre de los ejercicios 2015 y 2016 el siguiente detalle:

Cuadro 17. Importes de los acuerdos contrarios a reparos y saldos de la Cuenta 413. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. Ayuntamiento de Arredondo, ejercicios 2014, 2015 y 2016

Importe en euros

Concepto	2014	2015	2016
Acuerdos contrarios a reparos relativos a expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos	107.494,64	121.556,47	136.600,32
Saldo de la cuenta 413 Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto	-	226.108,60	262.384,28

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

Por consiguiente, el Ayuntamiento realiza gastos por encima del crédito presupuestado en cada ejercicio y, mediante el reconocimiento extrajudicial de créditos, estos se aplican al presupuesto de ejercicios posteriores, poniendo de manifiesto una insuficiencia sistemática de los créditos presupuestarios para financiar los gastos del ejercicio corriente. Esta circunstancia resulta contraria al artículo 173.1 del TRLRHL, el cual determina como acto nulo de pleno derecho la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios.

No resulta infrecuente, tal y como ocurre en los expedientes analizados, el que las entidades locales acudan a la 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. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

II.2.2. AYUNTAMIENTO DE CABEZÓN DE LA SAL

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 26 de febrero de 2018, lo que supuso un retraso de diez meses respecto del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

La información enviada consistió en certificar la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, así como en informar de 23 acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de intervención.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 26 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 472.361,34 euros, con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Cabezón de la Sal

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje importe
Gastos de personal (régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales)	2	2.000,00	7,69	0,42
Contratación de personal	24	470.361,34	92,31	99,58
Total	26	472.361,34	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Tres de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal tuvieron un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis en esta fiscalización. Todos ellos tenía por objeto expedientes de contratación de personal laboral temporal, y se refieren a procedimientos análogos, por lo que los resultados obtenidos se presentan de forma conjunta:

o *Contratación de personal laboral temporal*

Los tres expedientes, de importes de 72.182,68, 91.420,56 y 124.562,45 euros respectivamente, se referían a la contratación de un total de 32 trabajadores laborales de carácter temporal.

La contratación se realizó fundamentándose en la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año 2016 de subvenciones a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y sus

entidades vinculadas o dependientes para la contratación de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social. El Ayuntamiento de Cabezón de la Sal obtuvo la aprobación de la Comunidad Autónoma para ejecutar diversos proyectos por importe de 288.165,69 euros. Posteriormente, de conformidad con lo establecido en las bases de la subvención, acudió al Servicio Cántabro de Empleo, que le facilitó una preselección de candidatos para su contratación como personal laboral.

El Ayuntamiento procedió a la adjudicación de las plazas utilizando el criterio de asignar los puestos de trabajo en función de la antigüedad de inscripción como demandantes de empleo de los candidatos propuestos por el Servicio Cántabro de Empleo para cada uno de los puestos.

El órgano de Intervención, con fechas 6 de mayo y 16 de mayo de 2016, reparó los tres expedientes poniendo de manifiesto, tanto la forma de selección de los candidatos, que señalaba contraria a los principios de igualdad, mérito y capacidad, como la actuación contraria al artículo 2.Dos de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, Ley de Presupuestos Generales del Estado, que establecía la prohibición, durante el ejercicio 2016, de contratar a personal temporal, personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo determinadas excepciones.

No se ha remitido a este Tribunal de Cuentas el Decreto de Alcaldía o Acuerdo de Pleno en el que se resolvieran las discrepancias, constando únicamente tres Decretos de Alcaldía -todos ellos de fechas anteriores a los correspondientes informes de Intervención- en los que se recogía la contratación temporal de los trabajadores seleccionados.

Los Decretos de Alcaldía en los que se acuerdan las contrataciones asumen que el precepto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por el que se restringen aquellas no constituye un límite preciso, cuantitativo o porcentual, a la contratación de personal temporal, siendo que no se trata de una prohibición absoluta; si bien, en los Decretos de la Alcaldía no se adujo como posible motivo de la excepcionalidad a la prohibición general de contratar el hecho de que su realización fuera necesaria para la percepción de la subvención y que la convocatoria se articulara como instrumento de política de fomento del empleo para personas en situación de desempleo, aunque, según se ha informado en el trámite de alegaciones, estos criterios fueron esgrimidos en Decreto de Alcaldía de 12 de febrero de 2017, del que se dio traslado a Intervención, en un contexto análogo al analizado.

En lo que se refiere a los criterios de selección -que también fue motivo de reparo por no ajustarse a los principios de igualdad, mérito y capacidad-, según se detalla en el epígrafe correspondiente al Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se pronunció en relación con la convocatoria de la subvención financiadora del expediente allí analizado, señalando que la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, no establecía un precepto específico para la selección de los aspirantes, otorgando dicha competencia a las entidades beneficiarias, para las que sólo se establecía la obligación de comunicación al Servicio Cántabro de Empleo.

II.2.3. AYUNTAMIENTO DE CARTES

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cartes remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 17 de marzo de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

La información enviada consistió en certificar la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, así como en informar de ocho acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de intervención.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los ocho acuerdos contrarios a reparos ascendió a 258.818,31 euros, atendiendo a la tipología que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Cartes

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	5	170.949,70	62,50	66,05
Contrato de suministros	3	87.868,61	37,50	33,95
Total general	8	258.818,31	100,00	100,00

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

Se han fiscalizado específicamente dos de los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Cartes en 2016 por tener un importe superior a 50.000 euros, 127.397,10 y 53.416,97 euros, respectivamente.

El órgano de Intervención no remitió a través de la Plataforma la información, que según la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, debe acompañar a los acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 euros (informe de Intervención en el que se formula el reparo, acuerdo del órgano que resuelve continuar la tramitación del expediente en contra del criterio de Intervención y, en su caso, informes justificativos que motiven el acuerdo del órgano que resuelve). Ante los requerimientos efectuados desde el Tribunal, la Intervención del Ayuntamiento de Cartes envió la siguiente documentación e información:

- Comunicación de que los dos expedientes se referían a suministro de energía eléctrica, relativo uno de ellos al consumo de electricidad del alumbrado público y el otro a consumo de electricidad en edificios e instalaciones municipales.

- La última página de las relaciones mensuales de facturas del ejercicio 2016. En todas ellas se indica: "*Informe de fiscalización: en consonancia con informes anteriores, debe procederse a la licitación pública de los siguientes contratos incluidos en la presente relación de facturas: servicio de recogida de perros y animales, servicio de telefonía e internet, servicio de confección de nóminas y gestoría y suministro de energía eléctrica*", constando, además, las firmas de Interventor y del Alcalde, por lo que se han considerado documentos integradores de reparo de Intervención y Acuerdo de Alcaldía por el que se continua la tramitación del gasto.

- Certificado de la Secretaría municipal de que el Pleno del Ayuntamiento, en su sesión de 29 de septiembre de 2017, tomó conocimiento del Informe de Intervención que le fue remitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 218.1 del TRLRHL y en el que se indicaba que las resoluciones aprobatorias de las facturas mensuales de gastos fueron informadas

con discrepancia en relación con la contratación de los servicios a los que se alude en el punto anterior, que debieron ser objeto de licitación pública mediante procedimiento abierto pues las prestaciones habían superado los límites cuantitativos y temporales de los contratos menores de esta naturaleza previstos en los artículos 23 y 138 del TRLCSP.

Del análisis de la documentación remitida, si bien no es posible determinar exactamente las facturas que integran los dos expedientes analizados, sí se concluye la concurrencia de la práctica del Ayuntamiento de Cartes de reconocimiento de obligaciones sin la correspondiente licitación pública de los contratos, poniéndose de manifiesto el carácter recurrente de dicha irregularidad.

II.2.4. AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE TORANZO

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Corvera de Toranzo remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 25 de julio de 2017, por lo tanto, una vez finalizado el plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se envió certificación negativa en relación con expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa así como en relación con anomalías de ingresos, informando de doce acuerdos contrarios a reparos, aunque ninguno de ellos fue cuantificado. No obstante, y a pesar de no superar el importe de 50.000 euros en tanto que no fueron cuantificados al integrarse en la Plataforma, se solicitó información adicional sobre los mismos, procediéndose a su análisis.

Acuerdos contrarios a reparos

Cuadro 20. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Corvera de Toranzo

Importe en euros

Tipo de gasto	Nº	Importe
Gastos de personal	12	Sin cuantificar
Total	12	Sin cuantificar

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

o *Abono de nóminas de personal*

Los doce expedientes se referían al pago de nóminas de trabajadores laborales del Ayuntamiento. Según las aclaraciones aportadas por la Secretaria-interventora municipal, todos los reparos se formularon con ocasión de la intervención de las nóminas mensuales, si bien no tenían por objeto a los conceptos retributivos aplicados, sino la forma de acceso de los trabajadores a su puesto, señalando que no cuantificaba la incidencia en tanto que incluía retribuciones variables, así como la seguridad social de la empresa, cuyo pago no se hace de forma individualizada.

El órgano de Intervención emitió los reparos suspensivos al considerar que los trabajadores afectados llevaban un largo periodo de tiempo trabajando en el Ayuntamiento sin que se hubieran realizado los correspondientes procedimientos selectivos previstos en la legislación sobre acceso al empleo público regidos por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El detalle de los trabajadores es el siguiente:

- Un trabajador que desde 2007 prestaba servicios de arquitectura al Ayuntamiento de Corvera de Toranzo y a quien en 2016, a través de Sentencia del Juzgado de lo Social nº1 de Santander, se le reconoció el carácter laboral de su relación con el Ayuntamiento.

- Un trabajador para quien se resolvió la improcedencia de su despido y fue readmitido como empleado laboral del referido Ayuntamiento en virtud de Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en recurso de suplicación.

- Otros diez trabajadores laborales del Ayuntamiento con sucesivos contratos temporales.

Las resoluciones de la Alcaldía que levantaron los reparos para proceder al pago de las nóminas señalaban que, a la vista de diversos pronunciamientos judiciales, estos trabajadores podían ser considerados como indefinidos no fijos de plantilla, ocupando las plazas hasta que las mismas fueran provistas por alguno de los mecanismos establecidos en la legislación básica sobre empleo público.

La figura del trabajador indefinido no fijo -que deriva normalmente de una declaración judicial reconociendo derechos adquiridos por situaciones previas de contratación temporal concurriendo determinadas circunstancias y cuyo cese se produce por la cobertura de la vacante- se introdujo en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, manteniéndose 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, sin que en ninguno de los citados textos legales exista una regulación más allá de su mera mención. Esta figura de relación laboral no ha sido cuestión pacífica, habiéndose mantenido distintas posiciones por la jurisprudencia, tanto en lo que se refiere a la forma de adquisición de tal condición, como en relación a las posibles indemnizaciones en caso de cobertura de la plaza ocupada a través de un proceso selectivo ulterior.

Es en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su disposición adicional 34, donde se prohíbe expresamente a los órganos de personal de las Administraciones Públicas atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

Respecto de esta cuestión, el Tribunal de Cuentas se pronunció en la Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2009. En dicha Moción se abordaba el riesgo generado por situaciones similares a la analizada, en la medida en que, en cumplimiento de decisiones judiciales ha de incorporarse a la entidad personal en puestos no contenidos en las RPT, lo que condiciona la configuración organizativa de las entidades. A su vez, la Moción considera que "*no es lo deseable que las relaciones de los puestos de trabajo vengan predeterminadas o, cuando menos, condicionadas por decisiones judiciales, en lugar de ser fijadas por los órganos competentes de la Administración por los procedimientos legalmente establecidos. Tampoco el otorgar carácter de indefinido a contratos laborales por la vía judicial es una forma idónea de seleccionar al personal, incluso aunque no llegue a adquirir la condición de fijo*".

II.2.5. AYUNTAMIENTO DE GURIEZO

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Guriezo remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 26 de abril de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se envió certificación negativa en relación con acuerdos contrarios a reparos, así como con anomalías de ingresos, informando de 16 expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa, con el detalle que se incluye en el cuadro siguiente:

Cuadro 21. Expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa. Ayuntamiento de Guriezo

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Expediente de contratación (fraccionamiento)	1	47.974,71	6,25	5,29
Expedientes de contratación	2	403.159,07	12,50	44,44
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	3	38.700,60	18,75	4,27
Gastos de personal	1	236.548,82	6,25	26,08
Gastos derivados de otros procedimientos	9	180.700,84	56,25	19,92
Total general	16	907.084,04	100,00	100,00

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

Tres de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa superaron el importe de 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis en la presente fiscalización:

o *Facturas derivadas de servicios tramitados a través de contrato menor*

El Pleno del Ayuntamiento de Guriezo acordó, en sesión de 21 de abril de 2016, levantar el reparo del órgano de Intervención y reconocer un conjunto de facturas por importe de 66.987,52[6] relativas a una pluralidad de gastos: gastos publicitarios, celebración de festejos, transporte escolar, pequeños alquileres, suministro de material eléctrico y combustible, servicio de recaudación, mantenimiento de equipos informáticos, entre otros, correspondientes todos ellos al ejercicio 2016.

El órgano de Intervención había emitido el 13 de abril de 2016 nota de reparo, indicándose que algunas de las facturas en él incluidas correspondían a servicios que se venían prestando sin la

[6] El importe por el que aparece este expediente con omisión de fiscalización previa en la Plataforma es de 68.788,02, que habiendo sido posteriormente modificado en información remitida en el marco de la presente fiscalización.

adecuada cobertura jurídica, puesto que su gestión se realizaba a través de un contrato menor, siendo su prestación continuada en el tiempo y contraviniendo en consecuencia el artículo 23 del TRLCSP.

Los servicios respecto de los que el órgano de Intervención puso de manifiesto la citada irregularidad fueron el servicio de asesoría al servicio de arquitectura municipal, el servicio de transporte público entre Castro Urdiales y Laredo y el servicio de mantenimiento de alumbrado público.

Además, se indica que la tramitación de algunas de las facturas conllevó las siguientes deficiencias: pagos realizados mediante cargos en las cuentas bancarias municipales en contra de lo establecido en la debida prelación de pagos, así como la realización de pagos en efectivo excediendo los límites establecidos por el artículo 7 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de Modificación de la Normativa Tributaria y Presupuestaria y de Adecuación de la Normativa Financiera para la Intensificación de las Actuaciones en la Prevención y Lucha contra el Fraude.

o *Reconocimiento y pago de facturas derivadas de construcción de polideportivo*

El Pleno del Ayuntamiento de Guriezo resolvió, en sesión de 27 de septiembre de 2016, levantar el reparo de intervención y continuar con la tramitación del expediente por el que se aprobaron tres certificaciones de obra correspondientes a la construcción de un polideportivo en el término municipal. Las circunstancias que habían derivado en la formulación del reparo fueron las siguientes:

El contrato para la construcción del polideportivo había sido adjudicado el 16 de diciembre de 2015 por un importe de 764.129 euros. La obra se financiaría con recursos propios, que serían posteriormente recuperados parcialmente a través de una subvención de 600.000 euros de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para la percepción de la subvención el Gobierno de Cantabria exigía que la obra estuviera finalizada el 30 de junio de 2016.

El 22 de abril de 2016, y tras la realización de la excavación y de los pozos de cimentación, se firmó acta de suspensión de la obra hasta la resolución del problema planteado en relación con el soterramiento de la línea eléctrica, que impedía la continuación de los trabajos. Estos se reiniciaron el 29 de junio de 2016, según se detallaba en el informe de la dirección de obra de la misma fecha, en el cual, se indicaba además, que los trabajos no habían avanzado desde su suspensión, dos meses antes.

Con la misma fecha en la que el polideportivo debía estar finalizado para poder cobrar la subvención, 30 de junio de 2016, se expidieron las tres primeras facturas de la obra, cuyo importe conjunto ascendió a 394.793,57 euros (las cuantías de cada una de ellas eran 2.775,25, 38.069,62 y 353.948,70 euros respectivamente). Las certificaciones que soportaban cada una de las facturas, y que han sido remitidas a este Tribunal, se emitieron el 30 de marzo, el 29 de abril y el 29 de junio de 2016, respectivamente, aunque su entrada en el Ayuntamiento no tuvo lugar hasta el 26 de septiembre del mismo año, fecha en la que se aprobaron por el Pleno, remitiéndose tanto las facturas como las certificaciones mencionadas al Gobierno de Cantabria.

Todo ello a pesar de que el contenido de la tercera certificación –construcción de colectores, cimentación, realización de las estructuras de hormigón y de escaleras, entre otros extremos- resultaba incompatible con el informe mensual de la dirección de obra expedido en el mismo mes de junio, circunstancia que puso de manifiesto el órgano de Secretaría Intervención del Ayuntamiento de Guriezo.

Posteriormente, tal y como se recoge en Acta de Pleno de 25 de noviembre de 2016, tras conversaciones con la Consejería del Gobierno de Cantabria, se determinó que si en fecha 30 de septiembre de 2016 se había finalizado más del 60% de la obra ejecutada, se percibiría la subvención.

Esta situación derivó en que el 11 de octubre de 2016 se emitiera informe suscrito por la dirección de obra y por el arquitecto municipal por el que se avalaba una corrección de fecha en la tercera certificación, que pasó de ser de 29 de junio de 2016 a 20 de septiembre del mismo año, emitiéndose una nueva factura el 4 de noviembre de 2016 y anulando, como consecuencia, la emitida el 30 de junio.

Durante la redacción del Anteproyecto de Informe[7] se informó a este Tribunal que finalmente la subvención no fue percibida.

o *Abono de nóminas a personal laboral indefinido no fijo*

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Guriezo durante el año 2016 formuló cada mes reparo en relación con el abono de nóminas a once trabajadores laborales cuyo contrato tenía la consideración de indefinido no fijo, indicando que no fueron contratados de conformidad con la normativa de aplicación. El importe anual de dichos reparos ascendió a 236.548,82 euros, que fue la cantidad computada en la Plataforma en relación con el expediente analizado. Los reparos eran levantados cada mes en sesión plenaria procediéndose al abono de las nóminas a los once trabajadores.

El origen para la conversión de los contratos que anteriormente tenían estos trabajadores en contratos indefinidos no fijos fue un requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 20 de abril de 2011, en el que se instaba a convertir los contratos temporales en indefinidos como consecuencia de que el Ayuntamiento de Guriezo venía contratando de forma sucesiva a estos trabajadores mediante contratos temporales.

La figura del trabajador indefinido no fijo -que deriva normalmente de una declaración judicial reconociendo derechos adquiridos por situaciones previas de contratación temporal concurriendo determinadas circunstancias y cuyo cese se produce por la cobertura de la vacante- se introdujo en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, manteniéndose 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, sin que en ninguno de los citados textos legales exista una regulación más allá de su mera mención. Esta figura de relación laboral no ha sido cuestión pacífica, habiéndose mantenido distintas posiciones por la jurisprudencia, tanto en lo que se refiere a la forma de adquisición de tal condición, como en relación a las posibles indemnizaciones en caso de cobertura de la plaza ocupada a través de un proceso selectivo ulterior.

Es en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su disposición adicional 34, donde se prohíbe expresamente a los órganos de personal de las Administraciones Públicas atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

Respecto de esta cuestión, el Tribunal de Cuentas se pronunció en la Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2009. En dicha Moción se abordaba el riesgo generado por situaciones similares a la analizada, en la medida en que, en cumplimiento de decisiones judiciales ha de incorporarse a la entidad personal en puestos no contenidos en las RPT, lo que condiciona la configuración organizativa de las entidades. A su vez, la Moción considera que "*no es lo deseable que las relaciones de los puestos de trabajo vengan predeterminadas o, cuando menos, condicionadas por decisiones judiciales, en lugar de ser fijadas por los órganos competentes de la Administración por los procedimientos legalmente establecidos. Tampoco el otorgar carácter de indefinido a contratos*

[7] Junio de 2018

laborales por la vía judicial es una forma idónea de seleccionar al personal, incluso aunque no llegue a adquirir la condición de fijo".

II.2.6. AYUNTAMIENTO DE MARINA DE CUDEYO

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo remitió la información prevista en el artículo 218.3 TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 17 de abril de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se han comunicado 20 acuerdos o resoluciones contrarios a reparos formulados por el órgano de Intervención, por un importe conjunto de 682.673 euros, 21 expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa (104.708,90 euros) y dos expedientes de ingresos en los que se han detectado anomalías (54.034,82 euros).

Cuatro de los acuerdos contrarios a reparos aprobados por el Ayuntamiento de Marina de Cudeyo en 2016 tenían un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis específico en esta fiscalización.

Acuerdos contrarios a reparos

En el siguiente cuadro se muestra el detalle por tipo de expediente de los acuerdos contrarios a reparos comunicados:

Cuadro 22. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Marina de Cudeyo

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contratación de personal	7	555.880,72	35,00	81,43
Contrato de obras	2	7.538,58	10,00	1,10
Contrato de servicios	2	35.576,55	10,00	5,21
Otros	3	49.698,85	15,00	7,28
Retribuciones básicas	5	2.878,30	25,00	0,42
Subvenciones de concurrencia competitiva	1	31.100,00	5,00	4,56
Total general	20	682.673,00	100,00	100,00

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

Los cuatro expedientes analizados (los de importe superior a 50.000 euros) traen por causa la contratación temporal de personal laboral en el ejercicio 2016, actuación respecto de la cual la

Intervención formuló reparos suspensivos que fueron levantados por el Pleno municipal, resolviendo en los cuatro casos la discrepancia a favor de la propuesta de Alcaldía.

El primero se refiere a la aprobación de una modificación de crédito para amparar una contratación de personal laboral en el marco de actuaciones de fomento del empleo subvencionadas por la Comunidad Autónoma de Cantabria, en las que el órgano concedente había notificado la resolución provisional de revocación de la subvención al considerar que el Ayuntamiento no había cumplido las bases de la convocatoria para la selección del personal.

Los otros tres expedientes se motivan en el pago de las nóminas a estos trabajadores laborales cuando ya había recaído la resolución definitiva revocatoria de la subvención, reiterándose los reparos formulados por la falta de cobertura legal para esta contratación. No obstante, el Ayuntamiento mantenía un litigio contencioso-administrativo con el Gobierno de Cantabria ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que finalmente resolvió a su favor, condenando al Gobierno cántabro al pago de la subvención.

Los cuatro expedientes son analizados conjuntamente para facilitar la exposición cronológica de las circunstancias y hechos que afectan a esta contratación de personal:

o *Contratación de personal laboral temporal*

La contratación se realizó con fundamento en la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año 2016 de subvenciones a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y sus entidades vinculadas o dependientes para la contratación de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social. El Ayuntamiento de Marina de Cudeyo obtuvo la aprobación de la Comunidad Autónoma para ejecutar diversos proyectos, por un importe de 427.800 euros. Posteriormente, de conformidad con lo establecido en las bases de la subvención, acudió al Servicio Cántabro de Empleo, que le facilitó una preselección de entre tres y seis candidatos para cada uno de los 46 puestos ofertados.

El Ayuntamiento procedió a la adjudicación de las plazas mediante sorteo público celebrado el 26 de abril de 2016 en el polideportivo municipal, de conformidad con el procedimiento establecido en las bases aprobadas mediante Resolución de Alcaldía de 21 de abril del mismo año.

Con fecha 4 mayo de 2016, y antes de que se procediera a la modificación de crédito prevista para amparar la contratación de este personal, la Directora del Servicio Cántabro de Empleo notificó al Ayuntamiento la resolución por la que se inició el procedimiento de revocación de la subvención, al entender que la realización de un sorteo vulneró los principios constitucionales de mérito y capacidad que han de aplicarse en la selección de personal público.

El 21 de junio se registró en el Ayuntamiento un informe de la Secretaría municipal, en relación con la modificación presupuestaria propuesta por la Concejalía de Hacienda, Contratación y Patrimonio para la contratación del personal seleccionado por sorteo al margen de la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, al haberse iniciado la revocación de la misma. La Secretaría informó de que la contratación de este personal únicamente encontraba causa y fundamento en la citada orden, dado que sólo en su marco de aplicación podía aplicarse la excepción admitida por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado, que, con carácter general, prohibía la contratación de personal laboral temporal en el ejercicio 2016 (artículo 20, apartado segundo).

En la misma fecha, 21 de junio, el Interventor Accidental del Ayuntamiento emitió un informe desfavorable en relación con el expediente de modificación de crédito por suplemento de crédito impulsado para financiar la contratación del personal referido. El Interventor fundamentó su reparo en la suspensión de la disponibilidad de los créditos que financiaban dicha operación -siendo que se había aprobado la resolución provisional de revocación de la subvención-, advirtiendo de las

responsabilidades en que podrían incurrir quienes aprobasen dicha modificación. En un segundo informe, dictado en la misma fecha, el Interventor informaba asimismo del incumplimiento de la estabilidad presupuestaria en relación con la modificación de crédito promovida, señalando que su financiación para dotar la aplicación de gastos de personal se pretendía financiar, en parte, con bajas en créditos para gastos del capítulo 9. *Pasivos financieros*.

El 30 de junio, el Pleno municipal adoptó Acuerdo de aprobación de la modificación de crédito propuesta por la Alcaldía, que tenía por objeto dar cobertura a la contratación del personal preseleccionado, entendiéndose que se había aplicado un procedimiento de selección conforme a la convocatoria.

Días más tarde, el 11 de julio de 2016, se emitió la Resolución definitiva de la Directora del Servicio Cántabro de Empleo por la que se declaraba la pérdida del derecho al cobro de la subvención por parte del Ayuntamiento. Esta resolución fue recurrida por el Ayuntamiento en alzada al Gobierno de Cantabria, que desestimó este recurso con fecha 18 de julio de 2016.

No obstante, el 30 de enero de 2018, como se ha señalado, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria estimó las pretensiones del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo planteadas en el recurso contencioso-administrativo que presentó en relación con la revocación de la subvención. El Tribunal reconoció su derecho a percibir la subvención, así como los intereses legales correspondientes, fundamentado en que la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, no establecía un precepto específico para la selección de los aspirantes, otorgando dicha competencia a las entidades beneficiarias, para las que sólo se establecía la obligación de comunicación al Servicio Cántabro de Empleo.

II.2.7. AYUNTAMIENTO DE MEDIO CUDEYO

Sistema de control interno

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

Esta configuración del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos debería haberse complementado en los términos establecidos en el artículo 219.2 del TRLRHL, que establece que deben ser objeto de comprobación, junto con la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto, "*aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente"*, previsión que no ha sido cumplida por el Ayuntamiento en su regulación.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Medio Cudeyo remitió la información prevista en el artículo 218.3 TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 27 de abril de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

La información enviada consistió en certificar la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización, así como en informar de ocho acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención y de una anomalía en materia de ingreso de importe inferior a 50.000 euros.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los ocho acuerdos contrarios a reparos ascendió a 226.428,58 euros, con la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 23. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Medio Cudeyo

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de servicios	2	19.112,93	25,00	8,44
Gastos de personal	3	185.200,47	37,50	81,79
Otros	1	1.000,00	12,50	0,44
Subvenciones de concesión directa	1	952,58	12,50	0,42
Subvenciones de concurrencia competitiva	1	20.162,60	12,50	8,91
Total	8	226.428,58	100,00	100,00

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

Uno de los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Medio Cudeyo en 2016 ha sido analizado en tanto su importe fue superior a 50.000 euros:

o *Abono de nóminas de personal*

El 31 de mayo de 2016, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Medio Cudeyo acordó levantar el reparo de la Intervención al pago de nóminas del mes de mayo de 2016 por importe conjunto de 182.153,95 euros.

El reparo se había formulado, según la aclaración aportada por la Intervención municipal, en relación con distintos conceptos retributivos por importe de 42.751,60 euros, siendo el principal el relativo al plus salarial del personal laboral, fundamentándose en que el cálculo de su importe remitía a lo dispuesto en el anexo del Convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Medio Cudeyo para el periodo 2011-2014, no incluyéndose en el mismo referencia alguna a estos complementos.

En el Acuerdo de Alcaldía por el que se levantó reparo, se dió también orden de que se iniciaran los trámites necesarios para corregir las deficiencias detectadas y proceder a la regularización del pago de haberes al personal al servicio de la corporación.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe[8], la Corporación se encontraba negociando una Relación de Puestos de Trabajo y su valoración, documento que debería, una vez aprobado, servir de base para la determinación del conjunto de los complementos salariales.

II.2.8. AYUNTAMIENTO DE MIENGO

Sistema de control interno

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

[8] Junio de 2018

Esta configuración del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos debería haberse complementado en los términos establecidos en el artículo 219.2 del TRLRHL, que establece que deben ser objeto de comprobación, junto con la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto, "*aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente"*, previsión que no ha sido cumplida por el Ayuntamiento en su regulación.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Miengo remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 17 de marzo de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se envió certificación negativa en relación con expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa así como respecto a anomalías de ingresos, informando de cinco acuerdos contrarios a reparos.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los cinco acuerdos contrarios a reparos ascendió a 442.457,09 euros, su clasificación se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 24. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Miengo

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje importe
Expedientes de contratación. Contrato de suministros	1	281.119,05	20,00	63,54
Expedientes de contratación. Contrato de servicios	3	101.569,68	60,00	22,96
Expedientes de contratación. Contrato de obras	1	59.768,36	20,00	13,50
Total	5	442.457,09	100,00	100,00

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

Tres de los acuerdos tienen un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis en la presente fiscalización:

o *Liquidación del modificado de obra "Mejora del Acceso a Gornazo y Bárcena del Cudón desde la A-67 a la CA-322"*

El Pleno del Ayuntamiento de Miengo aprobó, en sesión de 27 de abril de 2017[9], un reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 59.768,36 euros relativo a la factura de liquidación del modificado de la obra señalada.

El órgano de intervención había emitido el 23 de noviembre de 2016 nota de reparo respecto del citado reconocimiento extrajudicial de crédito indicándose que la modificación en cuestión fue ejecutada al margen de los procedimientos de contratación, no habiendo existido en el presupuesto del 2015 crédito suficiente y adecuado para su atención.

Además, el importe de la factura tampoco había sido contabilizado en la cuenta 413. *Acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto*, cuyo saldo al inicio del ejercicio 2016 era de cero euros.

o *Servicio de asistencia domiciliaria*

El Alcalde del Ayuntamiento de Miengo, a través de Decreto de Alcaldía de 30 de diciembre de 2016, acordó autorizar, comprometer y reconocer las obligaciones correspondientes a un conjunto de facturas por un montante total de 121.664,14 euros.

En la misma fecha y en el mismo documento, el órgano de Intervención hizo constar que entre esas facturas se encontraban las correspondientes a los contratos de suministro de luz, servicio de telefonía e internet, teleasistencia y asistencia domiciliaria, los cuales, en tanto se habían tramitado como contratos menores incumplían los artículos 111,138.3 y 23.3 del TRLCSP, por superar los límites cuantitativos y temporales del contrato menor en ellos establecidos.

Sin embargo, según informó el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Miengo a este Tribunal en requerimientos de información posteriores, el reparo suspensivo únicamente afectaba a las facturas correspondientes al servicio de asistencia domiciliaria, cuyo importe ascendió a 70.466,26 euros, que fue la cuantía de la que informó la Intervención en la Plataforma. El motivo del reparo señalado era que el contrato para el servicio de asistencia domiciliaria había finalizado el 31 de diciembre de 2015 y hasta el 19 de abril de 2018 no se formalizó el nuevo contrato, por lo que dicho servicio se prestó sin cobertura contractual por un periodo superior a dos años y tres meses.

o *Suministro de luz de alumbrado público*

El órgano de intervención del referido Ayuntamiento informó de un segundo acuerdo contrario a reparo, por un importe de 281.119,05 euros, si bien no se incluyó en la Plataforma el informe de Intervención en el que se planteaba el reparo ni el Acuerdo del órgano de Gobierno por el que se acordó continuar con la tramitación del expediente.

Tras una solicitud posterior de documentación del Tribunal, la Intervención informó de que el reparo se refería a las facturas de 2016 correspondientes al suministro de luz del alumbrado público, para el cual no existía contrato licitado públicamente, sino contratos de suministro individuales que se habían tramitado como contratos menores, a pesar de que por duración del contrato y el importe del mismo, hubiera procedido, a tenor de lo dispuesto en los artículos 23.3 y 138.3 del TRLCSP, licitar el contrato por los procedimientos ordinarios.

[9] Este reconocimiento extrajudicial de crédito se había llevado a Pleno con anterioridad, el 21 de diciembre de 2016, no obstante se decidió tratarlo en sesión posterior.

Ha resultado práctica habitual en el Ayuntamiento de Miengo la celebración de contratos menores para la prestación de servicios y suministros que, por su importe y duración, deberían haberse tramitado a través de la licitación de un contrato calificado como no menor.

El órgano de Intervención no formuló reparos suspensivos en relación con la totalidad de facturas correspondientes a estos servicios y suministros, de las cuales tenía conocimiento en el momento en el que se iba a reconocer la correspondiente obligación, que iba acompañada de la contabilización de las fases presupuestarias A y D, sobre las cuales se había producido una omisión de fiscalización previa. En cumplimiento del artículo 218.1 del TRLRHL, el 26 de abril de 2016, la Intervención remitió informe al Pleno del Ayuntamiento en el que daba cuenta de la falta de licitación pública de los siguientes contratos: suministro de energía eléctrica, mantenimiento del alumbrado público, servicio de guardería municipal, servicio de telefonía e Internet, seguros municipales y servicio de tele asistencia.

Posteriormente, este Tribunal de Cuentas ha tenido conocimiento de la adjudicación, previa licitación pública, de los siguientes contratos: prestación del servicio de guardería municipal (31 de agosto de 2016) y mantenimiento del alumbrado público, servicios de telefonía e Internet, servicio de teleasistencia y suministro de energía eléctrica (último trimestre de 2017).

II.2.9. AYUNTAMIENTO DE SAN VICENTE DE LA BARQUERA

Sistema de control interno

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

No se realizaron sin embargo actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 10 de abril de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se remitió certificación negativa en relación con expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa así como respecto a anomalías de ingresos, informando de trece acuerdos contrarios a reparos.

Acuerdos contrarios a reparos

En el siguiente cuadro se muestra el detalle por tipo de expediente de los acuerdos contrarios a reparos comunicados:

Cuadro 25. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje importe
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	9	180.169,41	69,23	51,09
Contratación de personal	4	172.500,00	30,77	48,91
Total	13	352.669,41	100,00	100,00

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

Dos de los acuerdos tienen un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis en la presente fiscalización:

o *Contratación de servicios y suministros*

El Pleno del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera, en sesión de 28 de abril de 2016, acordó la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de créditos por un importe de 51.351,66 euros. El expediente comprendía un conjunto de facturas correspondientes a diversos servicios y suministros.

El órgano de Intervención había emitido el 22 de abril de 2016 nota de reparo respecto del citado reconocimiento extrajudicial de crédito. En él puso de manifiesto la omisión de la fiscalización previa y de requisitos esenciales del procedimiento.

De la documentación adicional solicitada se evidencia la concurrencia de dos circunstancias: la celebración de contratos menores para satisfacer servicios y suministros de forma continuada y con una duración superior al año; y la existencia de facturas derivadas de gastos sin la debida cobertura contractual. En ambos casos se trata de incumplimientos del TRLCSP en relación con sus artículos 23, 28 y 109, relativos al límite temporal de los contratos menores y a la necesaria formación de un expediente de contratación en relación con la actividad contractual de las Administraciones Públicas.

Fueron objeto de reparo facturas relativas al *servicio de recaudación en periodo ejecutivo*, al *suministro de gasóleo de calefacción CP Matalinares* y al *suministro de energía eléctrica*, cuyos importes de gastos devengados en 2016 fueron de 8.034,68, 2.300 y 8.136,75 euros respectivamente. Para la prestación de todos ellos se habían celebrado contratos menores a pesar de que su duración superaba el año, en contra de lo dispuesto en el artículo 23 del TRLCSP.

Además, en el expediente analizado, se reparó el reconocimiento de facturas de los servicios y suministros que se detallan a continuación. Para cada uno de ellos se muestra la totalidad del gasto correspondiente al ejercicio 2016 y el periodo en el que se produjo la prestación sin contrato en vigor:

Cuadro 26. Servicios y suministros cuyas facturas han sido reparadas por la Intervención municipal en 2016 por falta de cobertura contractual. Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera

Importe en euros

Denominación del servicio o suministro	Importe de la prestación en 2016	Finalización del contrato (incluidas prórrogas)	Fecha de inicio del nuevo contrato	Periodo sin cobertura contractual
Servicio de ayuda a domicilio	64.349,09	31/01/2016	15/07/2016	5 meses
Mantenimiento del Hogar del jubilado	21.780,00	01/01/2014	22/11/2017	3 años y 10 meses
Limpieza del gimnasio	6.421,64	Sin información	11/07/2016	Sin información
Servicio atención al gimnasio	22.035,42	27/03/2013	11/07/2016	3 años y 3 meses

Fuente: información facilitada por el órgano de intervención a petición del Tribunal de Cuentas.

Esta práctica recurrente pone de manifiesto, además del incumplimiento del principio de anualidad en la imputación presupuestaria –puesto que algunas de las facturas reparadas y que se imputaron al ejercicio 2016 a través del reconocimiento extrajudicial de crédito provenían de ejercicios anteriores- y de la normativa contractual, una debilidad en el sistema de control interno en relación con la contratación de servicios en el Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera.

La ausencia de contrato que ampare estas facturas da como consecuencia la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-, como así lo dispone también el artículo 32 del TRLCSP.

No resulta infrecuente, tal y como ocurre en el expediente analizado, el acudir a la 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[10]. No obstante esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que, en ningún caso, subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

o *Contratación de personal laboral temporal*

El 3 de mayo de 2016 el Pleno del Ayuntamiento acordó levantar el reparo de la Intervención a la contratación temporal de personal laboral que traía causa en la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año 2016 de subvenciones a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y sus entidades vinculadas o dependientes para la contratación de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social. El Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera obtuvo la aprobación de la Comunidad Autónoma para ejecutar diversos proyectos por importe de 142.500 euros.

En relación con la correspondiente propuesta de contratación de personal, el órgano de Intervención emitió, el 28 de abril de 2016, nota de reparo en la que puso de manifiesto la insuficiencia de crédito así como la omisión en el expediente de requisitos esenciales.

El reparo se basaba en que, en tanto habían recaído diversas Sentencias del Juzgado de lo Social nº 2 de Santander que condenaban al Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera a abonar a los

[10] Si bien, en el caso concreto del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera la mayoría de las facturas correspondían al ejercicio 2016, a pesar de utilizarse la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, lo que se motivó en que no se había seguido el procedimiento legalmente establecido para la realización de los gastos.

trabajadores demandantes la diferencia salarial entre lo percibido durante la vigencia del contrato (importe de la subvención) y las retribuciones correspondientes a su categoría profesional conforme al Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera, la contratación de nuevos trabajadores, que estarían en la misma situación, no quedaba ya amparada en un programa de fomento de empleo, necesitando nueva financiación y entrando, según se exponía en el informe de Intervención, en contradicción con el artículo 20.Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, que, salvo casos extraordinarios, impedía la contratación de personal temporal, de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos, pudiendo, además, se señalaba, poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal.

II.2.10. AYUNTAMIENTO DE SANTA MARÍA DE CAYÓN

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Santa María de Cayón remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 5 de mayo de 2017, estos seis días después del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

La información recibida se refiere a 21 acuerdos de los órganos de gobierno contrarios a los reparos formulados por la intervención municipal, ninguno de los cuales superó el importe de 50.000 euros, y dos expedientes con omisión de fiscalización previa, ambos por importes superiores a dicha cantidad, por lo que son objeto de análisis específico en la presente fiscalización; además, se emitió certificación negativa en relación con anomalías de ingresos.

Expedientes con omisión de fiscalización previa

Se trata de dos expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos, por importes de 489.091 y 339.775,24 euros respectivamente y que por tanto, se encuentran en la muestra objeto de esta fiscalización por ser de cuantía superior a 50.000 euros.

o *Imputación a presupuestos de facturas de ejercicios anteriores*

Los expedientes fueron aprobados por el Pleno del Ayuntamiento de Santa María de Cayón los días 26 de noviembre de 2015 y 8 de abril de 2016, si bien, en ambos casos, se acordó la imputación de las obligaciones al ejercicio 2016.

Los expedientes agrupaban facturas, en su mayoría por conceptos del capítulo *2.Gastos corrientes*, correspondientes a diversos tipos de gastos: pequeñas obras de mantenimiento y reparación, alquileres, gastos de suministro de gas, de material de oficina, gastos de transporte, etc.

En informes emitidos por el órgano de Intervención, en fechas 9 de noviembre de 2015 y 21 de marzo de 2016, se ponía de manifiesto el incumplimiento de los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, que establecen la nulidad de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos de

determinen el compromiso de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos y sancionan el principio de anualidad presupuestaria.

Del análisis de la documentación recibida se deduce, no solamente la imputación presupuestaria de obligaciones a ejercicios posteriores a aquellos en los que se devengó el gasto, sino la generación de gastos sin la necesaria cobertura contractual, contando, en relación con suministros y servicios de tracto sucesivo con un contrato menor cuando, en virtud de su importe o de su duración, deberían haberse adjudicado según los procedimientos de licitación ordinarios establecidos en el artículo 138.2 del entonces vigente TRLCSP.

El importe de los reconocimientos extrajudiciales de crédito alcanzó el 12% de los créditos definitivos del presupuesto de gastos del ejercicio 2016, siendo por lo tanto su incidencia muy representativa. Esta práctica recurrente conlleva asimismo la existencia de saldos significativos en la cuenta 413. *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*, cuya utilización debía ser residual y destinada únicamente a salvar el lapso de tiempo que pudiera mediar entre la prestación realizada y el reconocimiento de la obligación, que se podría demorar por exigencias formales. En el Ayuntamiento de Santa María de Cayón la cuenta mencionada presentaba al cierre de los ejercicios 2015 y 2016 el siguiente detalle:

Cuadro 27. Saldos de la Cuenta 413. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. Ayuntamiento de Santa María de Cayón, ejercicios 2015 y 2016

Importe en euros

Ejercicio	Saldo a 31 de diciembre
Ejercicio 2015	835.447,74
Ejercicio 2016	769.712,30

Fuente: cuentas generales de los ejercicios 2015 y 2016 rendidas por la entidad local.

Por consiguiente, el Ayuntamiento realiza gastos por encima del crédito presupuestado en cada ejercicio y, mediante el reconocimiento extrajudicial de créditos, estos se aplican al presupuesto de ejercicios posteriores, poniendo de manifiesto una insuficiencia sistemática de los créditos presupuestarios para financiar los gastos del ejercicio corriente. Esta circunstancia resulta contraria al artículo 173.1 del TRLRHL, el cual determina como acto nulo de pleno derecho la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios.

No resulta infrecuente, tal y como ocurre en los expedientes analizados, el que las entidades locales acudan a la 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. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

II.2.11. AYUNTAMIENTO DE SANTANDER

Sistema de control interno

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.

Asimismo, el órgano de intervención realizó actuaciones de control financiero posterior en relación con algunos de los servicios de la entidad local, elaborándose durante el ejercicio 2016 doce informes en los que se recogían extremos relativos a dicha modalidad de control.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Santander remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 18 de julio de 2017, dos meses y medio después del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

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

Expedientes con omisión de fiscalización

Se trata de un expediente que es objeto de análisis específico en esta fiscalización, constituyendo parte de la muestra por ser de importe superior a 50.000 euros:

o *Imputación a presupuesto de gastos sin cobertura contractual*

El Pleno del Ayuntamiento de Santander acordó, en sesión de 28 de septiembre de 2016, la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de créditos cuyo importe ascendía a 1.877.843,46 euros.

El informe emitido por el Interventor General en relación con la propuesta de la Concejalía de Hacienda, clasificó los gastos realizados en las siguientes categorías:

Cuadro 28. Detalle de las incidencias que afectan a los gastos incluidos en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito REC 1/2016. Ayuntamiento de Santander

Importe en euros

Tipo de incidencia	Importe
Gastos protocolarios de los ejercicios 2014 y 2015 realizados sin consignación presupuestaria	51.975,72
Gastos realizados en el ejercicio 2014 con cobertura presupuestaria pero sin sujetarse a los procedimientos de la normativa de contratación del sector público	54.450,00
Gastos realizados en el ejercicio 2016 con cobertura presupuestaria pero sin sujetarse a los procedimientos esenciales de la normativa de contratación del sector público	1.771.417,74
Total	1.877.843,46

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

Los gastos incluidos en la segunda y tercera categoría se refieren a servicios u obras en los que se omitió la tramitación del expediente de contratación o la modificación del existente, o bien a prestaciones que continuaron realizándose una vez vencido el contrato que les daba cobertura.

En el informe de Intervención se especifica que en todos los casos constan los informes justificativos de los respectivos servicios dando cuenta de la conformidad con la prestación realizada y su precio, existiendo crédito adecuado y suficiente en el presupuesto de 2016 para atender los gastos realizados en el propio ejercicio y acordándose las modificaciones presupuestarias para atender los gastos de ejercicios anteriores.

Se destacan, en concreto, las incidencias producidas en las siguientes prestaciones que no dispusieron de cobertura contractual, en tanto se realizaron en virtud de prórrogas tácitas que cubrieron los periodos entre las fechas de finalización de los contratos vencidos y las de inicio de los nuevos contratos adjudicados, según el siguiente detalle:

Cuadro 29. Servicios y suministros recogidos en el expediente REC 1/2016 sin cobertura contractual o en los que se utiliza inadecuadamente el contrato menor. Ayuntamiento de Santander

Importe en euros

Denominación del servicio o suministro	Importe incluido en el REC 1/2016	Finalización del contrato (incluidas prórrogas)	Fecha de inicio del nuevo contrato	Periodo sin cobertura contractual
Servicio de ayuda a domicilio	1.164.761,14	31/12/2015	10/01/2017	1 año
Mantenimiento de la red semafórica	315.880,25	23/08/2015	31/01/2017	1 año y 5 meses
Mantenimiento de túneles	133.950,30	02/04/2016	14/11/2017	1 año y 7 meses
Mantenimiento y reparación de bancos	26.143,25	14/10/2014	04/07/2016	1 año y 8 meses
Mantenimiento aire acondicionado	29.084,70	01/03/2015	15/11/2016	1 año y 8 meses
Mantenimiento de tanques, calderas y quemadores	14.597,87	15/10/2015	28/02/2017	1 año y 4 meses
Mantenimiento de ascensores	11.186,92	01/04/2015	20/05/2016	1 año y un mes
Canal de TV	72.556,56	02/01/2014	11/06/2015	1 año y 5 meses
Servicios de portería del transporte Urbano de Santander, primer cuatrimestre de 2016	19.291,12	Sin contrato	Sin contrato	Se utilizó el contrato menor

Fuente: información facilitada por el órgano de intervención a petición del Tribunal de Cuentas.

Además, en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito se incluyeron facturas, por importe de 19.291,12 euros correspondientes al *Servicios de portería del Servicio municipal de Transporte Urbano de Santander*, para el que se había celebrado un contrato menor no obstante superar su duración el año, no ajustándose de lo dispuesto en el artículo 23 del TRLCSP.

Esta práctica pone de manifiesto, además del incumplimiento del principio de anualidad en la imputación presupuestaria y de la normativa contractual, una debilidad en el sistema de control interno en relación con la contratación de servicios en el referido Ayuntamiento.

La ausencia de contrato que ampare estas facturas da como consecuencia la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 62 de la entonces vigente LRJPAC –cuyos términos reproduce el artículo 47 de la actual LPAC-, como así lo dispone también el artículo 32 del TRLCSP.

No resulta infrecuente, tal y como ocurre en el expediente analizado, el acudir a la 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, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

II.2.12. AYUNTAMIENTO DE SANTOÑA

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema

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

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Santoña remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 13 de febrero de 2018, lo que supuso un retraso de nueve meses respecto del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se envió certificación negativa en relación con expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa así como respecto a anomalías de ingresos, informando de 18 acuerdos contrarios a reparos.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los 18 acuerdos contrarios a reparos ascendió a 3.270.430,26 euros, todos ellos de importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis. Su clasificación se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 30. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Santoña

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje Importe
Contrato de obras	1	86.870,39	5,56	2,66
Contrato de servicios	17	3.183.559,87	94,44	97,34
Total general	18	3.270.430,26	100,00	100,00

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

Dos de los expedientes, cuyos resultados se exponen en primer lugar, responden a reconocimientos extrajudiciales de crédito, los otros 16 se refieren a reparos a propuestas de reconocimiento de obligaciones y contabilización de relaciones periódicas de facturas:

o *Liquidación final del contrato de obras para la reforma de la Plaza de Toros*

El Pleno del Ayuntamiento de Santoña, en sesión de 31 de agosto de 2016, acordó la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de créditos relativo a una factura de 86.870,39 euros, cuyo importe se desglosa en 74.888,27 euros de principal y 11.982,12 euros del 16% de IVA.

La factura había sido presentada por el adjudicatario del contrato para la reforma de la Plaza de Toros el 30 de septiembre de 2009 -el importe de adjudicación del contrato había ascendido a 969.789 euros, habiéndose certificado obra hasta dicha fecha por un importe de 882.564,43 euros-, si bien, dicha factura, no estuvo precedida por la necesaria certificación y relación valorada emitida por la dirección de obra, no siendo abonada por el Ayuntamiento a la fecha de su presentación. Posteriormente, en mayo de 2010, la dirección de obra emitió una liquidación no coincidente con la factura presentada por el contratista.

Cinco años más tarde, en el ejercicio 2015, y tras diversas reclamaciones del adjudicatario del contrato, el arquitecto municipal realizó una liquidación que contó con la conformidad del contratista y de la que resultó el mismo importe final que tenía la factura inicialmente presentada (86.870,39 euros), si bien, con un desglose diferente en tanto se aplicó el 21% de IVA, resultando 71.793,71 euros de principal y 15.076,68 de impuesto.

En el informe del órgano de intervención que acompañó el reconocimiento extrajudicial de crédito se había puesto de manifiesto la vulneración del principio de anualidad temporal presupuestaria, sancionado en el artículo 176 del TRLRHL, así como de la normativa contractual de aplicación.

o *Imputación a presupuesto de facturas de suministros y servicios de ejercicios anteriores*

El Pleno del Ayuntamiento de Santoña, en sesión de 28 de abril de 2016, acordó la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de créditos por un importe de 172.288,86 euros. El expediente comprendía diversas facturas del último trimestre de 2015, dos facturas de 2014 y ocho de 2013, relativas a actividades deportivas, servicios de telefonía, suministro de energía eléctrica, servicios de reparación de vehículos y servicios de transporte.

El órgano de Intervención había emitido el 15 de abril de 2016 informe respecto del citado reconocimiento extrajudicial de crédito, aludiendo a los artículos 173.5 y 176.1 del TRLRHL, que establecen la nulidad de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos de determinen el compromiso de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos y sancionan el principio de anualidad presupuestaria. Además, se puso de manifiesto que dichas facturas correspondían a servicios y suministros para los que regía un contrato menor a pesar de que su duración e importe sobrepasaban los límites establecidos en los artículos 23.3 y 138.3 del TRLCSP.

o *Suministros y servicios contratados a través de contratos menores*

El órgano de intervención también ha informado de 16 acuerdos de los órganos de gobierno municipales aprobados en 2016 y contrarios a los reparos formulados por la Intervención. Los 16 reparos habían sido realizados con ocasión de la revisión de las relaciones periódicas de facturas propuestas para la aprobación, reconocimiento de la obligación y contabilización.

Los reparos se formularon de forma reiterada en relación, en su mayoría, con el mismo tipo de gastos a los que se refiere el reconocimiento extrajudicial de crédito analizado en el punto anterior, los cuales, según se pone de manifiesto por el órgano de Intervención, derivaban de contratos menores, no habiéndose acudido a los procedimientos de contratación previstos en la normativa correspondiente, con el consiguiente efecto de omisión de la intervención previa de los expedientes de gasto.

Los importes consignados en los expedientes remitidos –cuyo importe agregado es de 3.011.271,01 euros– se corresponden a la suma de las facturas de cada relación contable, pero no puede considerarse el importe reparado, ya que no todas las facturas incurren en irregularidades. En el cuadro siguiente se detallan los servicios respecto los cuales se han reparado facturas:

Cuadro 31. Detalle de los servicios prestados por acreedores en el ejercicio 2016 que son reparados por su tramitación inadecuada como contratos menores.

Importe en euros

Detalle de servicios por acreedores	Importes reparados en 2016
Suministrador de electricidad 1	471.509,64
Suministrador de electricidad 2	53.226,81
Suministrador de electricidad 3	23.716,99
Suministrador de electricidad 4	10.323,12
Suministrador de telefonía 1	51.930,47
Suministrador de telefonía 2	14.478,77
Suministrador de gas	88.142,16
Suministrador de combustible	15.410,86
Suministrador de materiales de construcción 1	297.400,87
Suministrador de materiales de construcción 2	37.122,45
Suministrador de ferretería	31.312,78
Servicio de recogida de escombros y contenedor 1	3.120,00
Servicio de recogida de escombros y contenedor 2	49.485,37
Servicio de reparaciones electricidad	61.280,10
Servicios de transporte de viajeros (excursiones)	12.049,00
Servicios de producciones artísticas y eventos	59.995,21
Servicios de asistencia a la gestión municipal	175.388,32
Total	1.455.892,92

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por el responsable del órgano de intervención a través de la sede electrónica del Tribunal de Cuentas.

Los incumplimientos señalados en los expedientes se refieren a la adjudicación directa de suministros y servicios que exceden en su duración el año, máximo permitido por el artículo 23.3 del TRLCSP para el contrato menor, o que superan el límite de 18.000 euros establecido en el artículo 138.3 de esta misma norma para la utilización de esta forma de contratación.

Asimismo, y por los mismos motivos expuestos en el párrafo anterior – duración superior al año o importe superior a 18.000 euros-, en los informes de intervención se reparan las facturas relativas a los servicios prestados por las escuelas deportivas del municipio, que se identifican como clubes deportivos o asociaciones, por un importe agregado de 280.235 euros.

La promoción del deporte está recogida el apartado l) del artículo 25.2 de la LRBRL como competencia propia de los municipios, pudiendo ser, por tanto, una actividad sujeta a la contratación de servicios. No obstante, se aprecia que, en general, la concurrencia estaría restringida, ya que la mayoría de los prestatarios de los servicios son clubes deportivos del propio municipio que utilizan el nombre de Santoña en su denominación (vela, remo, balonmano, baloncesto, fútbol, natación, etc.), por lo que no cabría la utilización de los procedimientos de licitación ordinarios. Por ello, en estos casos nos encontraríamos ante actividades subvencionadas por el Ayuntamiento, de carácter nominativo, que se habrían adjudicado al margen de lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al no constar las mismas en los Presupuestos de la entidad.

Por otra parte, no se ha podido comprobar si las obligaciones imputadas a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito habían sido contabilizadas en la cuenta 413. *Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto,* en tanto que el Ayuntamiento de Santoña no ha rendido su Cuenta General del ejercicio 2016.

II.2.13. AYUNTAMIENTO DE VAL DE SAN VICENTE

Sistema de control interno

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

No se realizaron sin embargo actuaciones de control financiero en el ejercicio 2016, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera, por tanto, un control posterior de elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención del Ayuntamiento de Val de San Vicente remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 27 de marzo de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

Se envió certificación negativa en relación con expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa así como respecto a anomalías de ingresos, informando de trece acuerdos contrarios a reparos.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los trece acuerdos contrarios a reparos ascendió a 324.646,25 euros. Su clasificación se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 32. Acuerdos contrarios a reparos. Ayuntamiento de Val de San Vicente

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje del número	Porcentaje del importe
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	11	189.646,25	84,62	58,42
Contratación de personal	2	135.000,00	15,38	41,58
Total	13	324.646,25	100,00	100,00

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

Uno de los acuerdos sobre los que se ha informado tiene un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis en la presente fiscalización:

o *Contratación de personal laboral temporal*

El 16 de mayo de 2016 el Pleno del Ayuntamiento acordó levantar el reparo de la Intervención relativo a la contratación temporal de personal laboral que traía causa de la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año 2016 de subvenciones a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y sus entidades vinculadas o dependientes para la contratación de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social. El Ayuntamiento de Val de San Vicente obtuvo la aprobación de la Comunidad Autónoma para ejecutar diversos proyectos por un importe subvencionado total de 135.000 euros, que incluye 126.000 euros del expediente analizado y otros 9.000 euros de un segundo expediente de contratación de personal.

En relación con la correspondiente propuesta de contratación, el órgano de Intervención había emitido, el 28 de abril de 2016, nota de reparo en la que puso de manifiesto la insuficiencia de crédito así como la omisión en el expediente de requisitos esenciales.

El reparo se basaba en que en tanto habían recaído diversas Sentencias del Juzgado de lo Social nº 2 de Santander que estimaban las demandas formuladas y condenaban al Ayuntamiento de Val de San Vicente a abonar a los trabajadores demandantes la diferencia salarial entre lo percibido durante la vigencia del contrato (importe de la subvención) y las retribuciones correspondientes a su categoría profesional conforme al Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Val de San Vicente, la contratación de nuevos trabajadores, que estarían en la misma situación, no quedaba ya amparada en su totalidad en un programa de fomento de empleo, necesitando una mayor financiación y entrando, según se exponía en el informe de Intervención, en contradicción con el artículo 20. Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, que, salvo casos extraordinarios, impide la contratación de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos, pudiendo, además, poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal.

II.2.14. ENTIDAD LOCAL MENOR DE SOLÓRZANO

Sistema de control interno

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, según prevé el artículo 220 del TRLRHL, sin que existiera un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Análisis de los expedientes

El órgano de Intervención de la EATIM de Solórzano remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 28 de febrero de 2017, por tanto, dentro del plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

La información enviada consistió en certificar la inexistencia de expedientes tramitados con omisión de fiscalización y de anomalías de ingresos, así como en informar de tres acuerdos adoptados en contra de lo señalado en el correspondiente informe de Intervención.

Acuerdos contrarios a reparos

La cuantía agregada de los acuerdos contrarios a reparos ascendió a 169.430,93 euros, su clasificación se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 33. Acuerdos contrarios a reparos. EATIM de Solórzano

Importe en euros

Tipo de expediente	Acuerdos contrarios a reparos			
	Número	Importe	Porcentaje número	Porcentaje importe
Operaciones de derecho privado (pago usufructuarios 2015 y 2016)	2	169.230,93	66,67	99,88
Subvenciones de concesión directa	1	200,00	33,33	0,12
Total	3	169.430,93	100,00	100,00

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

Dos de los acuerdos tienen un importe superior a 50.000 euros, por lo que han sido objeto de análisis en la presente fiscalización. Ambos expedientes se refieren a pagos extrapresupuestarios a usufructuarios de montes de utilidad pública, el primero por ventas de madera producidas en 2015 y, el segundo, por ventas realizadas en 2016.

La Junta Vecinal de Solórzano es propietaria de los montes de utilidad pública Regolfo y Alsar, con referencia MUP 323. Según la información proporcionada por la entidad, estos montes serían cedidos en régimen de usufructo a un número determinado de particulares, vecinos y no vecinos de la localidad, que dispondrían de los derechos de disfrute y explotación de sus recursos forestales en los términos recogidos en los convenios suscritos. En contraprestación a este derecho, la entidad local liquida anualmente un canon en concepto de tasa a los usufructuarios no vecinos de la localidad, importe que se calcula como un porcentaje del 5% sobre el precio obtenido por la venta de madera en subasta pública.

Los ingresos que obtiene la Junta Vecinal cada año al subastar la venta de los recursos madereros resultantes de la explotación del MUP 323 no se recogen en el presupuesto de la entidad, actuando la entidad local como intermediaria de la venta. Para cada uno de los usufructuarios se elabora un documento de liquidación, en el que se descuenta a cada uno de ellos el 15% que corresponde abonar a la Comisión Regional de Montes para el mantenimiento y conservación del espacio forestal, y además, en el caso de los no residentes, el canon anual del 5% por el derecho de usufructo. Este recurso es contabilizado en el presupuesto de la EATIM de Solórzano como tasa.

La Secretaria-Interventora municipal informó desfavorablemente en relación con algunos de los pagos liquidados a los usufructuarios por la venta de lotes de madera en subastas de 2015 y 2016, por lo siguiente:

- La inexistencia de títulos justificativos del pago de los recursos obtenidos de la explotación maderera de los montes a usufructuarios para los que habría transcurrido el plazo de vigencia de sus usufructos. Las cantidades indebidamente abonadas serían de 106.071,33 euros, en relación con el ejercicio 2015, y de 63.159,60 euros para 2016. Se señala, además, que en algunos de estos casos el pago se propone a los herederos de usufructuarios fallecidos sin que se hubiera solicitado documentación acreditativa de la cualidad de herederos.

  Se trataría, por tanto, de una adjudicación directa de concesiones administrativas para el aprovechamiento privativo de los montes que se habría realizado al margen de lo previsto en la Orden GAN/16/2012, de 19 de marzo, por la que se regula el procedimiento para el otorgamiento de concesiones administrativas por interés particular en los montes de utilidad pública radicados en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- Por otra parte, en relación con la tasa del 5% que grava los aprovechamientos forestales a los usufructuarios no vecinos de la localidad, se informa que carece de la cobertura de una

ordenanza fiscal, habiéndose establecido por acuerdos de la Junta Vecinal, que, a su vez, también fueron informados desfavorablemente por el órgano de Intervención.

Los reparos fueron levantados mediante acuerdos de la Junta Vecinal de 13 de mayo de 2016 y de 14 de diciembre de 2016 en relación con los pagos a usufructuarios por las anualidades de 2015 y 2016, respectivamente.

II.3. 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 56 expedientes 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 y expedientes con omisión de fiscalización previa, así como en su remisión al Tribunal de Cuentas.

Diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación

La mayoría de las incidencias comunicadas se generaron en la fase de reconocimiento de obligaciones y gran parte de ellas tuvo como origen el reconocimiento extrajudicial de créditos, la asunción de obligaciones sin cobertura contractual y la utilización del contrato menor en relación con prestaciones continuadas en el tiempo y por cuantías superiores al límite previsto en la normativa de aplicación para dicho tipo de contratación.

Por lo que se refiera a la utilización del instrumento del reconocimiento extrajudicial de crédito debe indicarse que no ha sido homogénea en las diferentes entidades. Así, en los Ayuntamientos de Santander y de San Vicente de la Barquera se empleó para aplicar al presupuesto del ejercicio en curso facturas o gastos realizados en ese mismo ejercicio. Dicha práctica no se ajustaba a 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, no para el reconocimiento de facturas del propio ejercicio. Por su parte, el resto de las entidades analizadas ha utilizado de manera recurrente el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto gastos efectuados en ejercicios precedentes para los que no existía crédito, al margen de que, además, dichos gastos se pudieran ver afectados por incumplimientos de la normativa contractual, tanto en lo que se refiere a la utilización de la contratación menor cuando se debería haber acudido a la contratación con concurrencia, como a la existencia de prestaciones para las cuales el contrato que debía haberles dado cobertura ya había finalizado.

En cuanto a la utilización de la contratación menor procede señalar que fue un recurso que se utilizó con gran habitualidad, incluso en casos en los que debería haberse acudido a procedimientos de contratación promoviendo concurrencia. Ello dio lugar a que no se procediera a la intervención del expediente de gasto previa al acto de autorización y compromiso del gasto al tratarse de un contrato menor, lo que hubiera sido preceptivo de haberse tramitado conforme a los procedimientos de licitación ordinarios previstos en la normativa de contratación administrativa que hubieran sido procedentes. Se diferencian dos situaciones:

- En los casos de los Ayuntamientos de Cartes, Guriezo y Santoña, el órgano de Intervención tomaba conocimiento del gasto con ocasión de la fiscalización de las facturas que precede al reconocimiento de las obligaciones y a la imputación del gasto al presupuesto.

- En los casos de los Ayuntamientos de San Vicente de la Barquera y de Santa María de Cayón la incidencia en la contratación menor era advertida con ocasión de la fiscalización

de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito para imputar al ejercicio 2016 gastos devengados en ejercicios anteriores.

Diferencias en la remisión de información al Tribunal de Cuentas

A su vez, las situaciones anteriormente descritas han dado lugar a que la información remitida por los órganos de intervención al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma no haya resultado homogénea. Así, independientemente de que la imputación de los gastos a presupuesto se hubiera producido en el propio ejercicio en el que se generaron, o bien, se imputaran al ejercicio siguiente a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito, en ocasiones se han catalogado como expedientes con omisión de fiscalización previa (Ayuntamientos de Guriezo y Santa María de Cayón) y en otras, como acuerdos contrarios a reparos (Ayuntamientos de Cartes, Santoña y San Vicente de la Barquera).

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, lo que tiene repercusión a los efectos de dar cumplimiento a la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, dado que las entidades han de aportar la documentación referida en dicha Instrucción cuando el expediente supera los 50.000 euros. De ello resulta lo siguiente:

- La mayoría de los órganos de intervención han cuantificado el importe de la relación de facturas que ha sido objeto de fiscalización. La aplicación de este criterio ha dado lugar a que sean remitidos a través de la Plataforma los documentos relacionados con el conjunto completo de facturas, aun cuando los reparos se refieran a partidas de gasto concretas.

- Los órganos de intervención de los Ayuntamientos de Cartes y Miengo 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. No obstante, en algunos de estos casos se ha apreciado que la documentación aportada ha sido insuficiente y ha tenido que ser completada en el curso de la fiscalización.

Otra diferencia observada en el análisis efectuado ha sido la omisión, en algunos de los informes emitidos por los órganos de intervención, de los preceptos de la normativa incumplidos por el acto reparado y en los que, por tanto, se fundamentaba el reparo; lo que ocurría en el Ayuntamiento de Cartes.

Se ha observado, asimismo, heterogeneidad en la remisión de la información al Tribunal de Cuentas por los órganos de intervención respecto de las incidencias que afectan al reconocimiento extrajudicial de créditos. Así, los órganos de intervención de algunas entidades -Ayuntamientos de Santander y Santa María de Cayón- clasificaron el expediente remitido a la Plataforma de rendición de cuentas como expediente con omisión de fiscalización previa, 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 -Ayuntamientos de Arredondo, Miengo, San Vicente de la Barquera y Santoña- lo catalogaron de acuerdo contrario a reparo, 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.

Por último, en algunos de los expedientes analizados no se ha dispuesto de un acuerdo del Presidente de la entidad local o del Pleno resolviendo la discrepancia, como se hubiera requerido conforme al artículo 217 del TRLRHL, constando únicamente en el expediente los acuerdos o resoluciones iniciales que dieron lugar al reparo formulado por el órgano de intervención. Es el caso de los expedientes fiscalizados de los Ayuntamientos de Arredondo, Cabezón de la Sal, Cartes, Miengo, Santa María de Cayón, Santander y Santoña.

II.4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES

En este subapartado se analiza el sistema de control interno implantado en algunos de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Cantabria con dos objetivos: el primero se dirige a valorar la suficiencia y adecuación a la normativa del personal adscrito al órgano de intervención; el segundo se centra en el examen de las actuaciones de intervención en cumplimiento de las obligaciones recogidas en el TRLRHL durante el ejercicio 2016.

La exposición de los resultados de ese doble objetivo se efectuará en los siguientes epígrafes de este Proyecto de Informe:

- En el Epígrafe II.4.1 se analizan los medios personales y la forma de provisión de los puestos de Intervención reservados a Funcionarios de Habilitación Nacional.

- En el Epígrafe II.4.2 se verifica el alcance de las actuaciones llevadas a cabo por los órganos de intervención, con una alusión expresa a los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, a los saldos de la cuenta *413. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*, así como, en su caso, a la existencia de normas internas reguladoras de los procedimientos de fiscalización y control interno.

El análisis se ha realizado sobre una muestra de ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes y seleccionados en virtud de su riesgo teórico.

Se ha considerado la existencia de un mayor riesgo teórico *a priori* en aquellos casos en los que la entidad comunicó al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma la aplicación en el ejercicio 2016 de un sistema de fiscalización previa limitada –o de requisitos básicos–, al amparo del artículo 219.2 del TRLRHL, y en los que, simultáneamente, no se desarrolló un control financiero posterior en los términos previstos en el artículo 220 del TRLRHL.

De los veinte ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma cántabra, diecisiete habían remitido la información relativa a reparos en fecha de 31 de diciembre de 2017[11]. Seis de ellos señalaron tener implantado al referido sistema de control de fiscalización limitada previa y sin control financiero posterior: los Ayuntamientos de Cartes, Colindres, Medio Cudeyo, Suances, Piélagos y Torrelavega. De ellos, los cinco primeros han sido objeto de análisis en esta fiscalización. El control interno del Ayuntamiento de Torrelavega fue objeto de análisis en la "*Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas"*, por lo que la citada entidad no ha sido incluida en la muestra de la presente fiscalización.

Además del criterio de riesgo teórico señalado, y atendiendo a los resultados obtenidos en la fiscalización citada en el párrafo anterior -que ponía de manifiesto que, en algunas ocasiones, la certificación negativa de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos, estaba asociada a una debilidad o deficiencia del sistema de control interno existente en la entidad- se ha considerado conveniente analizar también el control interno de aquéllas entidades que se encontraban en esta situación, según se detalla en los párrafos siguientes.

[11] Los otros tres Ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes, -los Ayuntamientos de Cabezón de la Sal, Santoña y Santa Cruz de Bezana- presentaron la información después de la fecha indicada. De ellos, Cabezón de la Sal y Santoña informaron de expedientes de cuantía superiores a 50.000 euros -por lo que han sido incluidos en la muestra- y Santa Cruz de Bezana remitió certificación negativa en relación con los acuerdos contrarios a reparos, expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos.

De los once Ayuntamientos restantes de población superior a 5.000 habitantes (los diecisiete que habían remitido información menos los seis con fiscalización limitada previa y sin control financiero posterior), seis enviaron certificación negativa de los tres supuestos: El Astillero, Camargo, Castro Urdiales, Los Corrales de Buelna, Reocín y Polanco. El control interno de Camargo y Castro Urdiales ya fue objeto de análisis en la fiscalización previa relativa a los ejercicios 2014 y 2015, por lo que no constituirán parte de la muestra de la presente fiscalización.

Por lo tanto, los nueve ayuntamientos que, en aplicación de los criterios anteriormente referidos, constituyen parte de la muestra son los siguientes: Cartes, Colindres, Medio Cudeyo, Suances, Piélagos, El Astillero, Los Corrales de Buelna, Reocín y Polanco.

Para la realización del análisis señalado se ha solicitado a los órganos de Intervención el envío, a través de la Sede electrónica, de información y documentación adicional a la presentada en cumplimiento de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015[12].

Del examen de la documentación recibida, se ha constatado que los Ayuntamientos de Cartes, Colindres y Piélagos, a pesar de haber informado de que el sistema de control interno implantado en su entidad era de fiscalización limitada previa, aplicaban una fiscalización plena; y, en sentido contrario, el órgano de intervención del Ayuntamiento de Reocín –a pesar de haber comunicado inicialmente que seguía un sistema de fiscalización limitada plena- ha aportado las bases de ejecución del presupuesto 2016 en las que se establece la aplicación de la fiscalización previa limitada de los gastos en los términos previstos en el artículo 219.2 del TRLRHL.

En el siguiente cuadro se detallan las entidades incluidas en la muestra, las circunstancias de su sistema de fiscalización previa y si han remitido certificación negativa en relación con los acuerdos contrarios a reparos, expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y anomalías de ingresos, en tanto que, como se ha señalado, estos extremos han sido utilizados también como criterios de selección de la muestra:

Cuadro 34. Muestra de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes sobre los que se analiza su sistema de control interno

Importe en euros

Ayuntamiento	Población a 1 de enero de 2016	Fiscalización previa limitada y omisión de control financiero posterior	Certificación Negativa
El Astillero	18.134	SI	SI
Cartes	5.733	NO	NO
Colindres	8.331	NO	SI
Los Corrales de Buelna	11.003	NO	SI
Medio Cudeyo	7.482	SI	NO
Piélagos	24.574	NO	NO
Polanco	5.794	NO	SI
Reocín	8.318	SI	SI
Suances	8.579	SI	NO

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

[12] La información relativa al control interno que deben remitir todas las entidades a través de la Plataforma consiste en indicar si existe en la entidad un sistema de fiscalización previa limitada, si se desarrollan actuaciones de control financiero y si se ha informado en el ejercicio desfavorablemente sobre la aprobación del presupuesto, sobre alguna propuesta de modificación de crédito o sobre la aprobación de la liquidación de presupuesto.

De las nueve entidades incluidas en el cuadro anterior, los Ayuntamientos de Medio Cudeyo y Cartes han informado a este Tribunal de uno y dos acuerdos contrarios a reparos de importes superiores a 50.000 euros, respectivamente, por lo que, además de examinarse el control interno de estas entidades, se han analizado los antedichos expedientes al formar, por razón del importe, parte integrante de la muestra. Los resultados se han incluido en los epígrafes relativos a cada una de las entidades mencionadas. Sin embargo, en tanto son las únicas entidades comunes a ambas muestras –expedientes y control interno- se ha considerado conveniente exponer los resultados del análisis de su control interno en este subapartado, de forma conjunta con el resto de las entidades cuyos sistemas de control interno también han sido evaluados, ofreciendo así una visión conjunta de todos ellos.

II.4.1. Análisis de la suficiencia y adecuación a la normativa del personal adscrito al órgano de intervención

En este subapartado se muestran los resultados obtenidos en relación con las formas de provisión de los puestos reservados a Funcionarios de Habilitación Nacional, así como la suficiencia de medios para el adecuado ejercicio de sus funciones y la atribución a los mismos, en su caso, de tareas distintas a las que les son propias.

Funciones del órgano de Intervención

La definición de las funciones de la Intervención se contiene en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL) y en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. En particular, las funciones ordinarias a desempeñar son las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, así como la de contabilidad.

Con el fin de determinar las funciones concretas que desarrolla el órgano de Intervención en cada una de las entidades analizadas, se ha solicitado información a sus responsables actuales sobre el ejercicio de funciones adicionales a las que le son asignadas por las normas citadas. El resultado de la comprobación efectuada es que en dos ayuntamientos fiscalizados –los de Cartes y Reocín– la Intervención realizaba labores de asesoría jurídica y preparación de expedientes, cuestiones que corresponderían a la Secretaría, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 92 bis de la LRBRL, así como otras funciones que serían competencia de otras unidades de gestión administrativa, según el siguiente detalle:

- La Intervención del Ayuntamiento de Cartes ha informado de que realizaba funciones de contratación, de gestión presupuestaria, de llevanza de registros, de rendición de información y de gestión y control del personal y de las nóminas.

- La Intervención del Ayuntamiento de Reocín ha comunicado que participaba en la elaboración de los expedientes de contratación y de las nóminas, en la selección del personal y en la redacción de los acuerdos de contenido económico de la Junta de Gobierno y del Pleno y de las resoluciones de la Alcaldía.

La asunción de estas funciones adicionales implica, más allá de una mayor carga de trabajo para estos órganos, una merma sobre la autonomía y objetividad que se requieren en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización. Este resultado constituye, por tanto, una debilidad del sistema de control interno de estos ayuntamientos a la que se alude posteriormente para valorar la suficiencia y adecuación de los recursos humanos adscritos a sus órganos de intervención, así como de las formas de cobertura de los puestos de intervención.

Personal adscrito al órgano de Intervención

Se ha solicitado información a las entidades sobre el número de puestos adscritos al órgano de intervención y de su grado de ocupación en dos fechas, la de cierre del ejercicio 2016 y la de solicitud de la información –el 6 de marzo de 2018–, con el siguiente resultado:

Cuadro 35. Puestos adscritos al órgano de intervención municipal y nivel de ocupación

Ayuntamiento	Puestos del órgano de intervención			Puestos de habilitación nacional		
	Nº de puestos	Ocupación en 2016	Ocupación en marzo de 2018	Nº de puestos	Ocupación en 2016	Ocupación en marzo de 2018
El Astillero	4	4	3	1	1	1
Cartes	12	12	12	2	2	2
Colindres	6	5	6	1	0	1
Los Corrales de Buelna	3	3	3	1	1	1
Medio Cudeyo	3	3	3	1	1	1
Piélagos	12	12	12	1	1	1
Polanco	2	2	2	1	1	1
Reocín	6	6	6	1	1	1
Suances	2	2	2	1	1	1

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

Tres de los nueve ayuntamientos fiscalizados –los de El Astillero, Medio Cudeyo y Reocín– carecían en 2016 de una relación de puestos de trabajo (RPT) aprobada por el Pleno de la Corporación, incumpliendo por ello la obligación establecida por el artículo 74 del TRLEBEP y el artículo 90.2 de la LRBRL. El Ayuntamiento de Polanco informa de la existencia de una RPT vigente en dicho ejercicio, si bien no ha indicado la fecha de su aprobación por el Pleno municipal. Este ayuntamiento aprobó una modificación de la relación de puestos de trabajo en sesión plenaria de 26 de julio de 2017.

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

Según la información suministrada por las entidades, las dotaciones de personal de los órganos de control interno se componían, por término medio, de un puesto de intervención y de tres puestos de apoyo o asistencia, si bien existe una gran heterogeneidad en los grupos y categorías de este personal, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 36. Puestos ocupados en el órgano de intervención municipal. Detalle por categorías a 31 de diciembre de 2016

Ayuntamiento	Puestos ocupados a 31/12/2016						
	Total	(FHN)	Técnico/a (A1)	Técnico/a (A2)	Administrativo/a	Auxiliar administrativo/a	Otros
El Astillero	4	1	0	0	2	1	0
Cartes	12	2	0	0	2	6	2
Colindres	5	0	0	1	2	2	0
Los Corrales de Buelna	3	1	0	1	0	1	0
Medio Cudeyo	3	1	0	0	1	1	0
Piélagos	12	1	1	1	5	4	0
Polanco	2	1	0	0	0	1	0
Reocín	6	1	1	0	1	0	3
Suances	2	1	1	0	0	0	0

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

Destacan de una forma significativa las dotaciones de personal de los ayuntamientos de Cartes y Piélagos, ambos provistos de una plantilla de 12 trabajadores que cubren la totalidad de los puestos adscritos a funciones de control interno. No obstante, en el caso del Ayuntamiento de Cartes, del contraste de esta información con el Anexo de personal que acompaña el presupuesto general de la entidad en 2016 se deduce que el Interventor de esta entidad ha incluido toda la plantilla de personal funcionario de su Ayuntamiento, y no la específicamente dedicada a funciones de intervención y control interno. Se ha solicitado información posterior aclaratoria de los puestos adscritos específicamente al órgano de Intervención, no habiéndose respondido a dicho requerimiento.

En todos los ayuntamientos analizados estaban cubiertos la totalidad de los puestos existentes en el órgano de intervención, con excepción del Ayuntamiento de Colindres, entidad donde el puesto de funcionario con habilitación nacional estuvo vacante al cierre del ejercicio, ejerciendo accidentalmente las funciones de intervención y control interno una funcionaria municipal.

Del análisis de la información facilitada se deduce una insuficiente o inadecuada dotación de personal del órgano de Intervención de los siguientes Ayuntamientos:

- En atención al número de puestos ocupados, se advierte una escasa dotación de personal en los ayuntamientos de Polanco y Suances, que sólo disponían de una persona de asistencia de los órganos de intervención; y de Los Corrales de Buelna y Medio Cudeyo, en las que este número era de dos.

- En atención a la categoría del personal de apoyo, en los ayuntamientos de El Astillero, Cartes, Medio Cudeyo y Polanco los órganos de intervención no tenían adscrito ningún puesto de técnico de Administración General de grupos A1 o A2, de modo que todo el personal de asistencia disponía de categoría de administrativo o auxiliar administrativo.

- Especialmente singular es la información aportada sobre el personal de control interno de los Ayuntamientos de Reocín y Cartes, pues se ha informado de la existencia de otro tipo de personal adscrito al órgano de intervención, tres y dos personas respectivamente. Como ya se ha indicado, en ambos casos los responsables de la Intervención municipal han comunicado que desempeñan funciones adicionales a las de control interno y contabilidad, circunstancia que permite deducir que en la categoría "otros" han incluido a estas personas que no desempeñan funciones de control interno.

En el caso de Reocín se trata del personal que desarrolla las funciones de tesorería y recaudación, por lo que la plantilla dedicada al control interno se reduciría a tres personas, incluido el propio responsable de la Intervención. Respecto del Ayuntamiento de Cartes, se ha informado que se trata de un puesto ocupado por interinidad y de otro personal laboral, pero el Interventor no ha aclarado el tipo de funciones desempeñadas por este personal.

- Finalmente, la Intervención del Ayuntamiento de Colindres informa de la existencia de cinco personas adscritas a funciones de control interno, si bien a 31 de diciembre de 2016 el puesto de intervención estaba cubierto de forma accidental por un técnico administrativo de grupo A2, asistido por dos administrativos y dos auxiliares administrativos. Desde el 1 de junio de 2017 el puesto se ocupa por un funcionario con habilitación nacional de la subescala de secretaría-intervención en régimen de comisión de servicios.

Para completar el análisis de la suficiencia y adecuación de personal adscrito al órgano de control interno, se han considerado varias características cualitativas y cuantitativas de los puestos para valorar si de estas dotaciones de personal puede inferirse una dificultad del órgano de intervención para el ejercicio de las funciones de control interno. Así, se ha considerado la posible sobrecarga de trabajo a partir de la ratio entre el volumen de transacciones de la entidad, medida por las obligaciones reconocidas netas del ejercicio y los puestos ocupados. El resultado se detalla en el siguiente cuadro, del cual han sido suprimidos los datos de Cartes dada la falta de fiabilidad de los mismos. A su vez, en el Ayuntamiento de Reocín se ha considerado, en virtud de las aclaraciones efectuadas a este Tribunal, que tres de las seis personas que en principio ocuparían puestos adscritos a Intervención, estarían realizando funciones distintas de las propias de este órgano.

Cuadro 37. Ratio de obligaciones reconocidas netas por número de puestos ocupados.

Importe en euros

Ayuntamiento	Obligaciones reconocidas netas. 2016	Ocupación de puestos en 2016	Ratio ORN / Puestos ocupados
El Astillero	12.910.695,20	4	3.227.674
Cartes	4.320.752,90	12	360.063
Colindres	6.549.550,46	6	1.091.592
Los Corrales de Buelna	6.845.277,79	3	2.281.759
Medio Cudeyo	5.890.239,89	3	1.963.413
Piélagos	17.740.170,79	12	1.478.348
Polanco	5.507.990,98	2	2.753.995
Reocín	5.556.141,25	3	1.852.047
Suances	7.707.374,86	2	3.853.687

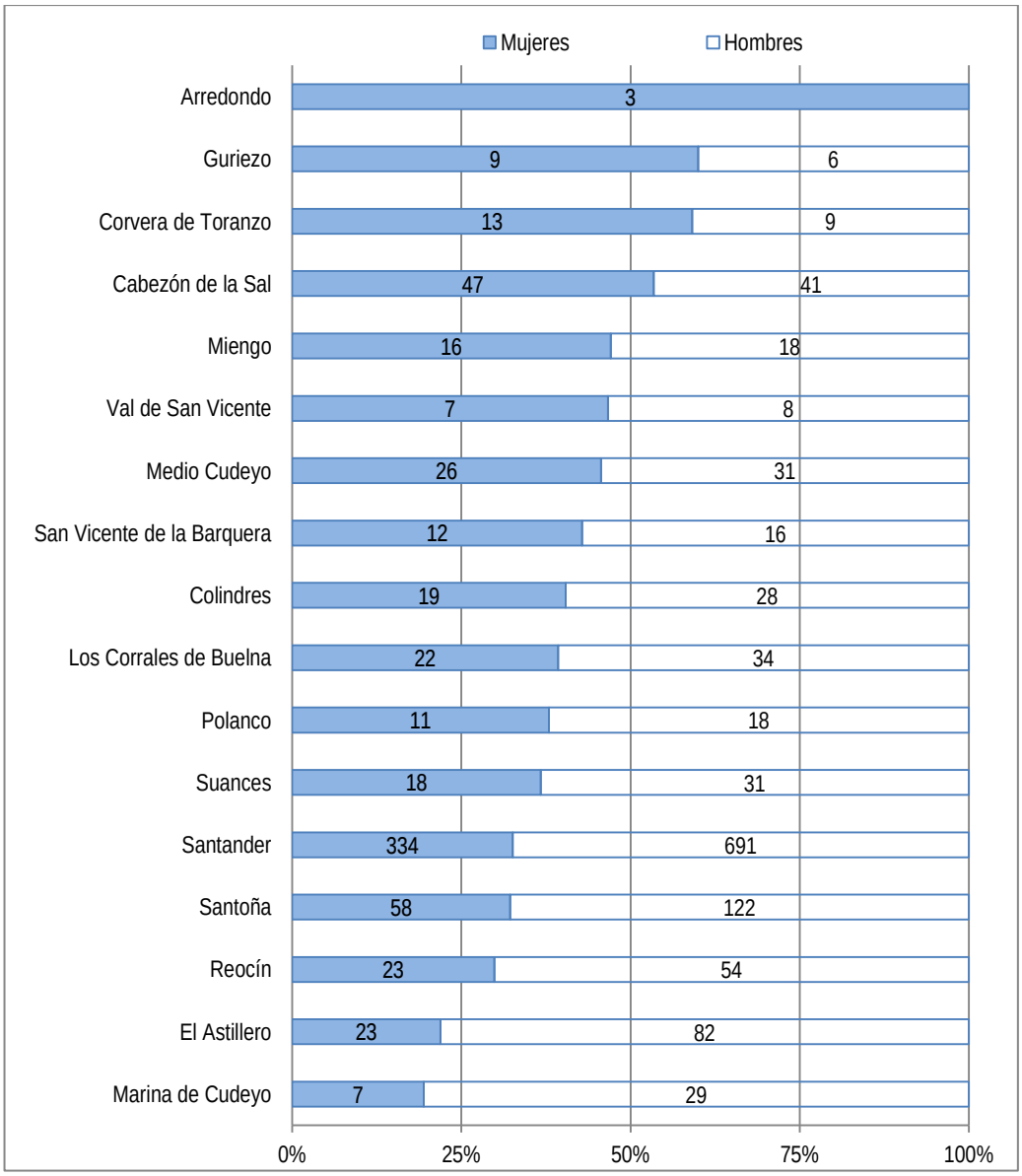
Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación suministradas por las entidades.

A la vista de los datos, se observa que el ayuntamiento que gestiona un mayor volumen de presupuesto en relación con el personal del órgano de intervención es el de Suances, respecto del que ya se ha puesto de manifiesto su escasez de personal.

Además, aunque de los importes resultantes de la ratio no puede deducirse un riesgo muy significativo, destaca el caso de El Astillero, por ser la segunda entidad en términos de ratio y también la segunda de la muestra en tamaño poblacional (18.134 habitantes) y presupuesto. Como se ha indicado, todo el personal que asiste a la Intervención tiene categoría de administrativo y auxiliar administrativo.

Por último, se ha realizado un análisis de la distribución por género de las respectivas plantillas de personal de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, evidenciándose dispersión de resultados. El análisis estadístico no resulta concluyente dado el peso del Ayuntamiento de Santander. En todo caso, se aprecia que en los ayuntamientos de mayor tamaño existe un mayor porcentaje de hombres sobre el de mujeres, circunstancia que puede deberse al mayor peso de los servicios no administrativos, que tradicionalmente han sido desempeñados por hombres:

Gráfico 1. Género de la plantilla de las entidades a 31 de diciembre de 2016



Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por las entidades. Los Ayuntamientos de Cartes, Piélagos y Santa María de Cayón no han proporcionado el detalle por género de su plantilla.

Por lo que se refiere al personal adscrito a los órganos de control interno, según la información facilitada por las entidades, el 69% eran mujeres. Esta mayor proporción de mujeres en los puestos adscritos a la Intervención en 2016 acontecía en dieciséis de las dieciocho entidades que han proporcionado información, desempeñando la mayoría de ellas funciones de asistencia. Por el contrario, en algo más de la mitad de las entidades fiscalizadas eran hombres los ocupantes del puesto de intervención.

Formas de provisión de puestos de trabajos reservados a Funcionarios de Habilitación Nacional

En la evaluación de la dotación de personal de los órganos de intervención se efectúa, igualmente, un análisis de las formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y de la antigüedad en su ocupación, factores que influyen en el ejercicio continuado e independiente de sus funciones de control interno:

Cuadro 38. Formas de provisión de los puestos de habilitación nacional y antigüedad en la última ocupación

Ayuntamiento	Población del municipio a 01/01/2016	Características del puesto de interventor general		
		Clase del puesto	Forma de cobertura	Antigüedad a 31/12/2016
El Astillero	18.134	Clase 1ª	Concurso	Más de 1 año
Cartes	5.733	Clase 2ª	Acumulación	Más de 1 año
Colindres	8.331	Clase 2ª	Nombramiento accidental	Menos de 1 año
Los Corrales de Buelna	11.003	Clase 2ª	Nombramiento interino	Menos de 1 año
Medio Cudeyo	7.482	Clase 2ª	Concurso	Menos de 1 año
Piélagos	24.574	Clase 1ª	Acumulación	Más de 1 año
Polanco	5.794	Clase 2ª	Acumulación	Más de 1 año
Reocín	8.318	Clase 2ª	Nombramiento provisional	Menos de 1 año
Suances	8.579	Clase 2ª	Concurso	Más de 1 año

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

En las entidades locales debe existir, con carácter obligatorio, un puesto reservado al que se le asigna, de forma exclusiva o en concurrencia con otras funciones reservadas también a funcionarios con habilitación nacional, la responsabilidad administrativa de la función pública de control y fiscalización interna de la entidad. Todas las entidades analizadas han informado de la existencia en su organigrama de esta reserva.

La denominación y clasificación de estos puestos reservados, en el caso de los ayuntamientos de la muestra, sigue el siguiente esquema previsto en el artículo 2 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, por el que se regula la Provisión de Puestos de Trabajo de la Administración Local reservados a Funcionarios con Habilitación de carácter Nacional (RPPFHN)[13]:

- Intervención de clase 1ª: En ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes los puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior. El Ayuntamiento de Piélagos es el único que cumple esta característica entre los incluidos en la muestra.

  No obstante, el artículo 7 del RPPFHN prevé la posibilidad de que la comunidad autónoma respectiva clasifique, en los municipios con acusados incrementos de población o en los que concurran otras circunstancias que así lo aconsejen y a instancia de la Corporación interesada, los puestos reservados en clase superior a la que les correspondería. Esta especialidad concurriría en el puesto de Intervención de El Astillero, si bien el responsable del órgano de Intervención desconoce el motivo de esta clasificación.

[13] Esta norma ha sido derogada con posterioridad al periodo fiscalizado por 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.

- Intervención de clase 2ª: En ayuntamientos de municipios cuya población esté comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención–Tesorería, categoría de entrada. En esta situación se encontrarían los ayuntamientos restantes, no habiéndose identificado ningún caso en el que el puesto de Intervención tuviera una clase inferior a la que le corresponde.

En cuanto a la provisión de estos puestos reservados, el EBEP establece que el sistema normal de provisión será el concurso. En relación con las entidades de la muestra, se han obtenido los siguientes resultados:

- Tres de las nueve entidades tenían provisto el puesto de Intervención de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016, si bien en el caso de Medio Cudeyo el nombramiento en concurso del funcionario habilitado nacional no se produjo hasta el ejercicio fiscalizado.

- De las seis entidades restantes, en cuatro de ellas los puestos de Intervención se ocupaban al cierre del ejercicio 2016 por funcionarios con habilitación nacional mediante un nombramiento provisional, en el caso de Reocín, y nombramientos en régimen de acumulación, en los casos de Cartes, Piélagos y Polanco:

  - El puesto de intervención del Ayuntamiento de Reocín ha experimentado varios cambios en su ocupación en el curso del ejercicio 2016 y posteriores, habiéndose producido concurrencia entre las funciones de intervención y control interno y las de gestión administrativa de la entidad. Los nombramientos se realizaron con carácter interino o accidental, si bien, entre el 5 de agosto de 2016 y el 31 de mayo de 2017, el puesto estuvo ocupado por un funcionario con habilitación nacional, por el nombramiento provisional previsto en el artículo 30 del RPPFHN. No obstante, desde el 5 de junio de 2017 el puesto ha venido siendo ocupado por funcionarios municipales en virtud del nombramiento accidental, hasta el 14 de octubre de 2017, e interino, desde esta fecha hasta la redacción del Anteproyecto de Informe[14].

  - En los Ayuntamientos de Cartes, Piélagos y Polanco los interventores desempeñaban sus funciones en otra entidad adicional a la fiscalizada, en acumulación. La acumulación de las funciones de Intervención, prevista en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, que supone que el Interventor ha de atender las funciones de control interno en entidades adicionales a aquella en las que las desempeña con carácter principal, supone el desarrollo de más trabajo, lo que puede interferir en la adecuada ejecución de sus funciones habituales.

- Por otra parte, ha de hacerse referencia a los nombramientos accidentales y de personal interino en el periodo fiscalizado en los Ayuntamientos de Colindres y Los Corrales de Buelna, respectivamente -si bien en la actualidad los puestos de Intervención se encuentran ocupados en estas localidades por funcionarios con habilitación nacional-, según el siguiente detalle:

  - Como se ha indicado, el puesto de intervención del Ayuntamiento de Colindres estuvo vacante durante el ejercicio 2016, lo que constituía una debilidad en el control interno de la entidad. El ejercicio de las funciones de intervención y control interno era asumido, de forma accidental, por un técnico administrativo municipal adscrito al órgano de intervención. Desde el 1 de junio de 2017 el puesto de intervención está ocupado, en comisión de servicios, por un funcionario con habilitación nacional de la subescala de secretaría-intervención.

  - Entre el 21 de julio de 2016 y el 3 de abril de 2017 el puesto de intervención del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna estuvo cubierto por un funcionaria municipal,

[14] Junio de 2018

mediante nombramiento interino. Desde el 29 de mayo de 2017 hasta la actualidad el citado puesto está ocupado, en virtud de nombramiento provisional, por un funcionario con habilitación nacional.

II.4.2. Actuaciones del órgano Intervención en el ejercicio 2016 en cumplimiento de las obligaciones recogidas en el TRLRHL

En este epígrafe del Proyecto de Informe se analizan las principales actuaciones en las que se materializa el ejercicio de las funciones de intervención y control interno de los ayuntamientos de la muestra que se recogen en el articulado del TRLRHL relativo al control y fiscalización de los gastos e ingresos de las entidades locales (Título VI, Capítulo V, artículos 213 y siguientes). Además, se examinan las normas internas sobre control interno con las que se han dotado las entidades locales y se ponen en relación los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito con los saldos de la cuenta 413*. Acreedores por obligaciones reconocidas pendientes de aplicar a presupuesto*, al objeto de valorar si existe un adecuado control interno en relación con la correcta imputación presupuestaria de las obligaciones.

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

Se ha comprobado en este punto el cumplimiento del artículo 218.1 del TRLRHL, que recoge la obligación del órgano de intervención de elevar informe al Pleno de la entidad local de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la misma contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

En relación con el ejercicio 2016, en cinco de las nueve entidades fiscalizadas –los Ayuntamientos de El Astillero, Colindres, Los Corrales de Buelna Polanco y Reocín– los órganos de Intervención han informado a través de la Plataforma que en 2016 no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos, ni se identificaron expedientes de gastos con omisión de fiscalización previa o anomalías de ingresos, motivo por el que estos órganos no elevaron al Pleno el informe referido en el artículo 218.1 TRLRHL. En relación con los cuatro ayuntamientos restantes, sobre los que sí se ha informado a este Tribunal de Cuentas de la existencia de alguna de estas incidencias, los órganos de intervención elevaron a sus correspondientes Plenos los referidos informes en relación con el ejercicio, si bien en el caso del Ayuntamiento de Medio Cudeyo esta elevación se produjo el 26 de abril de 2018, con posteridad a la solicitud de información que le fue realizada en el curso de la fiscalización.

Se ha solicitado por el Tribunal de Cuentas información adicional a la aportada a través de la Plataforma en relación con los Ayuntamientos de Medio Cudeyo, Suances y Reocín, por ser las tres entidades de la muestra que ejercieron en 2016 la fiscalización previa limitada del gasto. La aplicación de este sistema 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.

Los interventores de los Ayuntamientos de Medio Cudeyo y Suances han comunicado que realizaron la fiscalización previa posterior de estos gastos, pero que no elaboraron el informe previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL. Por su parte, resulta que en el Ayuntamiento de Reocín no se realizó en 2016 este tipo de fiscalización posterior.

En relación con la fiscalización de los ingresos, cinco ayuntamientos comunicaron la adopción de acuerdos, con vigencia en 2016, para sustituir su fiscalización previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL. Son los ayuntamientos de Reocín, Medio Cudeyo, Suances, El Astillero y Colindres, si bien no se realizaron las actuaciones comprobatorias posteriores a las que se refiere la norma citada.

El control interno, además de la función interventora, está integrado por un control financiero posterior. Sin embargo, ninguna de las entidades de la muestra desarrolló actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado. La no realización de actuaciones de control financiero supone la falta de ejercicio de una de las modalidades de control interno previstas en el TRLRHL, en particular, en el artículo 220, sin que exista, por tanto, en estas entidades un control posterior de elementos que no son objeto de control en la fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia. Ello significa que disponían de un sistema de control interno insuficiente, en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la actuación de la entidad.

Para completar este análisis del trabajo llevado a cabo en las unidades de Intervención, se ha solicitado información sobre el número de informes de fiscalización previa emitidos y los que contenían reparos suspensivos, con el siguiente detalle:

Cuadro 39. Informes emitidos por los órganos de intervención de las entidades locales fiscalizadas

Ayuntamiento	Nº de informes en 2016	
	Emitidos por la Intervención	Emitidos con Reparos
El Astillero	No disponible	No disponible
Cartes	12	6
Colindres	284	0
Los Corrales de Buelna	0	0
Medio Cudeyo	92	8
Piélagos	7	7
Polanco	No disponible	0
Reocín	41	0
Suances	27	9

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

Los órganos de intervención de los Ayuntamientos de El Astillero y Polanco no han aportado datos acerca del número de informes de fiscalización previa emitidos en 2016 y, de estos, los emitidos con reparos:

- En particular, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de El Astillero ha informado que no existe un registro de informes emitidos, por lo que no puede asegurarse que no se emitieran informes, deficiencia destacable en relación con la funciones de intervención y control interno, dado que con esta omisión se dificulta el seguimiento de los reparos y recomendaciones que, en su caso, se hubieran formulado, más aún cuando cambia el ocupante del puesto.

- Por su parte, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Polanco ha informado de que las actuaciones de intervención previa del gasto quedan registradas en el gestor electrónico de expedientes que utiliza la Administración municipal, si bien sólo es posible extraer la información solicitada por este Tribunal sobre el número de informes de intervención que se emitieron en 2016 consultando cada uno de los más de mil expedientes electrónicos de ese ejercicio. No obstante, este Ayuntamiento ha informado de que en 2016 no se formularon reparos, dado que todas las discrepancias observadas por la Intervención se comunicaban mediante borradores y las incidencias se corregían antes de la firma de los acuerdos.

Por su parte, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna ha informado de que el motivo de que no se emitan informes de fiscalización se deriva del ejercicio de la intervención plena de todos los expedientes de gasto, actividad en la que no se formularon reparos.

Del análisis de la información remitida se obtienen, además, los siguientes resultados:

- En los Ayuntamientos de Reocín y Suances se aplicaba en 2016 una fiscalización previa del gasto con alcance limitado. En el caso del Ayuntamiento de Reocín, el órgano de intervención certificó que en dicho ejercicio no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos. Se destaca que, a pesar de la mayor actividad generadora de informes por parte de esta Intervención, de ninguno de ellos se derivó la formulación de reparos. Se reitera que esa Intervención municipal ejercía funciones de gestión que no le son propias y, por ello, se aprecia una debilidad significativa del sistema de control interno de la entidad ante la falta de una adecuada segregación de funciones.

  Respecto del Ayuntamiento de Suances, las unidades gestoras no facilitaban de forma general la documentación con antelación suficiente al órgano de Intervención para el ejercicio adecuado de fiscalización previa, formulándose todos los informes en menos de diez días desde la recepción de la documentación.

- Respecto del Ayuntamiento de Piélagos, el de mayor tamaño de población y plantilla, el órgano de Intervención ha informado de la realización de siete informes en 2016, todos ellos con reparos. No obstante, esta entidad habría realizado la intervención previa con carácter pleno de todos los expedientes de gasto, de lo que se deduciría una menor necesidad de la emisión de estos informes. Esta entidad también ha informado de la adopción de 20 acuerdos por los órganos de gobierno municipales contrarios a reparos, si bien el importe de los mismos no ha superado el umbral de importancia relativa considerado en esta fiscalización para su inclusión en la muestra.

- Respecto del Ayuntamiento de Cartes se ha informado de la emisión de doce informes, seis de ellos con reparos. En consecuencia, el órgano de intervención remitió las informaciones y documentos relativos a acuerdos contrarios a reparos a través de la Plataforma y para los que ya se han expuesto los resultados de su revisión en subapartado precedente. No obstante, el responsable de este órgano de Intervención cuenta con funciones de gestión municipal que no se corresponden con las propias del control interno y la llevanza de la contabilidad, por lo que también concurre en su caso un mayor riesgo de control ante la falta de una adecuada segregación de funciones en el Ayuntamiento.

Normas y manuales de control interno

En la fiscalización también se preveía comprobar si los órganos de intervención de las entidades habían aplicado sus propias normas internas, emanadas de la potestad autoorganizativa de la que disfruta la Administración Local. Sin embargo, ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso, con vigencia en 2016, de normas reguladoras compresivas de los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de intervención, si bien algunas de ellas disponían de instrucciones específicas para los siguientes procedimientos:

- El Ayuntamiento de Cartes reguló en sus bases de ejecución del presupuesto de 2016 los procedimientos aplicables a la tramitación de los expedientes con reparos, o en los que se hubiera omitido la fiscalización previa del gasto,

- Los Ayuntamientos de Medio Cudeyo y Piélagos regularon en sus respectivas bases de ejecución del presupuesto de 2016 los trámites a seguir en los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito.

Reconocimientos extrajudiciales de crédito en relación con la cuenta 413. Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto

En relación con los nueve ayuntamientos cuyo control interno ha sido objeto de análisis, se ha puesto en relación la cuantía imputada a los presupuestos de los ejercicio 2016 y 2017, mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito, y el saldo de la cuenta 413. *Acreedores pendientes de imputar a presupuesto* a la finalización de cada uno de los ejercicios precedentes, 2015 y 2016.

La utilización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito por parte de las entidades locales se prevé en el artículo 60.2 del RDL 500/1990, concibiéndose como una excepción al principio general de temporalidad de los créditos inspirador del conjunto de la normativa presupuestaria, y que se sanciona de forma expresa en el artículo 176 de la TRLRHL.

Por otra parte, el uso de la cuenta 413. *Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto* -prevista en la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, para aquellas obligaciones para las que no se pudo producir su aplicación a presupuesto siendo procedente- debía ser residual y estar únicamente destinada a salvar el lapso de tiempo que pudiera mediar entre la prestación realizada y el reconocimiento de la obligación, cuando pudiera demorarse por exigencias formales.

Lo que se ha observado, y así se ha puesto de manifiesto en la exposición de los resultados del subapartado relativo al análisis de los expedientes, ha sido el uso frecuente de ambas figuras, tanto del reconocimiento extrajudicial de crédito -que viene a amparar la imputación de gastos a ejercicios posteriores, para los cuales se da en muchas ocasiones la circunstancia de que no había crédito en el ejercicio de procedencia o fueron reparadas por carecer de cobertura jurídica, por lo que se paralizó su tramitación- como de la imputación de obligaciones a la cuenta extrapresupuestaria 413, sin que ello estuviera justificado por razones de procedimiento.

En todo caso, lo que sí parece que ha de guardar necesaria correlación es el importe que se imputa al presupuesto a través del instituto del reconocimiento extrajudicial de crédito y el saldo de la cuenta 413 del ejercicio precedente, puesto que sería en esta cuenta contable donde deberían figurar las obligaciones cuya imputación a presupuesto se produce en ejercicios posteriores.

En el cuadro siguiente se muestran los importes imputados a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito en los ejercicios 2016 y 2017 por cada uno de los nueve ayuntamientos, así como el saldo de la cuenta 413 a la finalización cada uno de los dos ejercicios:

Cuadro 40. Reconocimientos extrajudiciales de crédito y saldo de la cuenta 413

Importe en euros

Ayuntamiento	2016		2017	
	Importe	Saldo inicial 413	Importe	Saldo inicial 413
El Astillero	16.608,74	54.790,05	0,00	243.181,58
Cartes	0,00	21.092,06	0,00	0,00
Colindres	133.179,97	54.419,52	60.507,12	2.988,70
Los Corrales de Buelna	0,00	0,00	30.209,97	30.209,97
Medio Cudeyo	17.294,93	0,00	17.419,53	0,00
Piélagos	s/d	0,00	s/d	1.391,04
Polanco	59.641,87	59.641,87	0,00	0,00
Reocín	112.996,73	111.101,03	20.735,53	112.996,73
Suances	29.382,90	20.258,70	73.321,03	20.258,70

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

En los Ayuntamientos de Colindres, Suances y Medio Cudeyo fue mayor, en ambos ejercicios, el saldo de los importes llevados a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito que la cuantía contabilizada en la cuenta 413 al inicio del ejercicio. Se solicitó información adicional sobre este extremo a cada una de las entidades, con los siguientes resultados:

- En el Ayuntamiento de Colindres la mayoría de las cuantías que se imputaron a los reconocimientos extrajudiciales de crédito de los ejercicios 2016 y 2017, provenían de gastos generados en ejercicios anteriores, tratándose por lo tanto de gastos devengados y vencidos, pero cuya factura se recibió en el Ayuntamiento en los años referidos, de forma que la obligación se imputaba al presupuesto en el año en el que se registraba la factura.

- En el Ayuntamiento de Suances la diferencia mayor se produjo en el ejercicio 2017, según ha señalado el órgano de Intervención, en que el desfase vino también motivado por la presentación de las facturas en fecha posterior al ejercicio en el que se devengó el gasto de las mismas.

- Por lo que se refiere al Ayuntamiento de Medio Cudeyo, los 17.294,93 euros reconocidos mediante un reconocimiento extrajudicial de crédito en 2016 correspondían a gastos devengados en el propio ejercicio, habiendo, por lo tanto, utilizado la figura prevista en el artículo 62 del RD 500/90, no como excepción al principio de temporalidad anual, sino para reconocer gastos del propio ejercicio, por lo que, en este caso, no procedía su contabilización en la cuenta 413. *Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto*. Por el contrario, el reconocimiento extrajudicial de crédito llevado al ejercicio 2017 se correspondía con gastos devengados en 2016.

En el Ayuntamiento de Reocín los importes imputados a presupuesto mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito fueron también superiores al saldo de la cuenta 413, pero, únicamente, en el ejercicio 2016 y por un importe que no superó los 2.000 euros.

En los Ayuntamientos de Los Corrales de Buelna y de Polanco, en el ejercicio en el que en cada uno de ellos se aprobaron reconocimientos extrajudiciales de crédito, lo fueron por un importe coincidente con el saldo contabilizado en la cuenta 413 al inicio del mismo, es decir la totalidad del importe trasladado al ejercicio siguiente había sido contabilizado en dicha cuenta.

En los Ayuntamientos de El Astillero y Cartes se produjo la situación contraria, es decir no se imputó al presupuesto del año siguiente la totalidad de los importes contabilizados en la cuenta 413 a 31 de diciembre de 2015 y 31 de diciembre de 2016, respectivamente:

- En el Ayuntamiento de El Astillero, el saldo de la cuenta existente a finales de 2015 no imputado al presupuesto de 2016 se acumuló al importe contabilizado a la finalización de dicho ejercicio.

- En el Ayuntamiento de Cartes, el saldo de la cuenta 413 no derivó en un reconocimiento extrajudicial de crédito, sin embargo la integridad de su importe fue dada de baja durante el ejercicio 2016, sin que el Ayuntamiento haya facilitado la información requerida por el Tribunal de Cuentas en relación a este movimiento contable.

Por su parte, el Ayuntamiento de Piélagos no ha remitido información sobre los reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados en los ejercicios 2016 y 2017, por lo que no se han podido realizar comprobaciones respecto de los mismos.

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 1 de junio de 2018, el 87% de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de Cantabria, así como el 41% de las mancomunidades habían remitido la información correspondiente al ejercicio 2016. Por su parte, únicamente el 5% de las 521 entidades locales menores (EATIM) de la Comunidad Autónoma había dado cumplimiento a la obligación analizada.

   El nivel de cumplimiento en plazo representó el 50% de los envíos totales, siendo muy inferior entre las EATIM, donde alcanzó únicamente el 15%. Destaca el hecho de que solo un municipio, de los cuatro de población superior a 25.000 habitantes, dio cumplimiento en plazo a la obligación de remisión de la información.

   El cálculo de la ratio de cumplimiento de la totalidad de entidades locales de Cantabria arroja un porcentaje del 19%, lo que viene motivado, como se deduce del párrafo anterior por la gran atomización en EATIM existente en la Comunidad, de forma que el grado de observancia de la obligación analizada es sensiblemente menor en la Comunidad Autónoma de Cantabria que en el conjunto del territorio nacional, que a fecha de 31 de diciembre de 2017, ya se había situado en el 59%, frente al 16% de Cantabria en la misma fecha.

   Por tipo de ayuntamientos, a 1 de junio de 2018 había remitido la información el 100% de los de más de 5.000 habitantes, el 90% de aquellos cuya población se situaba en el tramo poblacional de entre 1.000 y 5.000 habitantes, y el 76% de los de menos de 1.000 habitantes.

   Las entidades incumplidoras en mayor medida de la obligación objeto de fiscalización fueron, por tanto, y con gran diferencia respecto al resto, las EATIM, las mancomunidades y, en tercer lugar, los ayuntamientos de menor población. Respecto de estas entidades procede señalar, en aras de una mejor contextualización de los resultados obtenidos, que gestionan un porcentaje inferior al 7% del conjunto de fondos públicos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y, a su vez, y precisamente por el menor volumen de recursos gestionados, son las entidades en las que menos acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización y anomalías de ingresos se producen. Por el contrario, el nivel de implantación de este deber ha sido significativo entre los órganos de intervención de las entidades locales de mayor tamaño, que son las responsables de la gestión de la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local de la Comunidad.

2. El nivel de cumplimiento de la obligación de remisión de la información relativa a reparos se ha incrementado en un 19% desde la referida al ejercicio 2014 -el primero respecto del que es exigible- hasta la de 2016, concentrándose dicho aumento, fundamentalmente, en el periodo comprendido entre 2015 y 2016, sobre todo entre las entidades de mayor población. Entre las EATIM, aunque ha aumentado significativamente el número de las que remiten información, el nivel aún resulta muy insuficiente.

   Esta situación refleja que, en un periodo de tiempo relativamente corto, el cumplimiento de este deber se impone entre los órganos de intervención de las entidades locales, fundamentalmente entre aquellas que gestionan la mayor parte de los recursos públicos del ámbito local.

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

3. La mayoría de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el 75%, 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 1.000 habitantes, las mancomunidades y las EATIM fueron los que, en mayor medida, certificaron negativamente respecto de todos los supuestos, en concreto el 77%, el 89% y el 92% respectivamente; mientras que la ratio de certificaciones negativas de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes fue del 45%. Este resultado responde a la estructura del sector público local de la Comunidad, en la que existe, como se ha indicado, un elevadísimo número de entidades de reducido tamaño, y en las que, al gestionarse un nivel de recursos pequeño, con frecuencia no se da lugar a tales eventualidades.

4. Los órganos de intervención de casi todas las entidades locales, con independencia del tamaño de las mismas, comunicaron que no existieron anomalías de ingresos, el 96%, porcentaje que llega al 100% en relación con las mancomunidades y las EATIM. 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 controles posteriores sobre la gestión de los ingresos.

   El porcentaje de entidades en las que se aprobaron expedientes con omisión de fiscalización previa fue del 92% y las que presentaron certificaciones negativas en cuanto a acuerdos contrarios a reparos representó el 79%.

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

5. La mayor parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria desarrollaban una fiscalización previa con carácter pleno, es decir, una fiscalización de legalidad sobre todos los actos de carácter económico de la entidad. El 25% de las entidades locales que habían remitido información aplicaron un sistema de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, no habiendo adoptado este modelo ninguna de las EATIM existentes en la Comunidad, lo que resulta lógico teniendo en cuenta el reducido porcentaje de recursos públicos gestionados por las mismas. El porcentaje se eleva al 30% en los ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes.

6. La fiscalización limitada previa se efectuaba, en la mayoría de las entidades que disponían de este tipo de control, mediante la comprobación, exclusivamente, de la adecuación y suficiencia de crédito presupuestario y la competencia del órgano que generaba el gasto, sin que existiera, en el 52% de los casos, acuerdo del Pleno en el que se definieran otros extremos adicionales que se consideraran transcendentes en la gestión de los expedientes de gasto. Ello incumple lo establecido en el artículo 219 del TRLRHL, reduciéndose con ello de forma significativa el alcance y la eficacia del control.

   Además, de las 31 entidades locales que tenían implantado este modelo, solamente una desarrollaba actuaciones de control financiero que complementara la fiscalización limitada previa. La ausencia del ejercicio del control financiero constituía un sistema de control interno insuficiente.

7. En conjunto, la aplicación del control financiero fue muy residual, alcanzando únicamente al 5% 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)

8. La existencia de informes desfavorables sobre la aprobación y la liquidación del presupuesto fue muy reducida, así como también en relación con propuestas de modificaciones de crédito del ejercicio, siendo los porcentajes del 2% respecto de la aprobación del presupuesto y del 5% en relación con cada uno de los otros dos supuestos.

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

9. Se había recibido en la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 1 de junio de 2018, un total de 235 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de intervención, con un importe total que superaba los siete millones de euros. Dichos acuerdos fueron remitidos por 23 ayuntamientos, una EATIM y una mancomunidad; en todos los casos correspondieron a la entidad principal.

10. Los expedientes de contratación fueron los que registraron mayor cuantía y número de acuerdos contrarios a reparos, el 41%, de los que, a su vez, el 47% eran contratos de servicios, el 37% de suministros y el 16% de obras. Los expedientes de personal representaron el 30% de la totalidad de acuerdos contrarios a reparos, agrupándose la mayoría en contratación de personal (65%) y abono de retribuciones (25%).

11. La causa más común de los reparos formulados, tanto por importe como por número de expedientes, fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, representando el 56% de los expedientes y el 80% del importe total.

    Los reparos formulados por insuficiencia de crédito o inadecuación del mismo constituyeron el 9% del número total y el 8% del importe acumulado, mientras que los reparos basados en otras causas distintas a las tasadas en la norma representaron el 28% del número de reparos y el 9% del importe agregado.

    De los quince expedientes con más de una motivación en el reparo, catorce combinaron la omisión de requisitos o tramites esenciales con otras causas de las previstas en el artículo 216 del TRLRHL, concretándose en doce de ellos, en la insuficiencia de crédito o la no adecuación del previsto.

12. El 69% de los acuerdos contrarios a reparos se produjo en la fase de reconocimiento de la obligación, el 13% en la fase de compromiso del gasto y el 12% en la fase de ordenación del pago y el propio pago.

13. El Presidente de la entidad local fue el órgano que mayoritariamente aprobó los acuerdos contrarios a reparos, tanto por importe, el 78%, como por número de expedientes, igualmente el 78%. A distancia se hallan los acuerdos adoptados por el Pleno de la entidad -14% de los

acuerdos y 21% del importe- y por la Junta de Gobierno –el 8% de los acuerdos y el 1% del importe-.

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

14. En la Plataforma de Rendición de Cuentas, a 1 de junio de 2018, se habían recibido 59 expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, por un importe conjunto de casi cuatro millones de euros, que agrupaban un total de 242 operaciones de gasto. Los 59 expedientes fueron remitidos por diez ayuntamientos, correspondiendo en todos los casos a la entidad principal.

15. La omisión del trámite de fiscalización previa que afectó a gastos de contratación supuso el 43% de las operaciones comunicadas y el 88% de su importe.

    La omisión de requisitos o trámites esenciales en el expediente fue la principal infracción comunicada, representando el 44% del total de los expedientes y el 53% de su importe. El 39% de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa agrupó más de una causa de infracción.

16. El órgano gestor que generó mayormente los expedientes con omisión de fiscalización fue el Presidente, en un 44% de los casos, aunque estos expedientes representaron únicamente el 9% del importe total. El 88% de la cuantía global de tales expedientes se generó por los respectivos Plenos de las entidades locales de Cantabria.

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

17. Los responsables de los órganos de intervención de las entidades locales de Cantabria comunicaron la existencia de ocho anomalías de ingresos en 2016, por un importe conjunto de 81.862,55 euros. Fueron remitidos por cinco ayuntamientos y tuvieron la siguiente distribución: cinco se refirieron a la imposición de tasas y los tres restantes correspondieron, respectivamente, a impuestos locales, a ingresos patrimoniales y a otros ingresos.

EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS SOBRE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS Y EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA DE IMPORTE SUPERIOR A 50.000 EUROS DE LAS ENTIDADES DE CANTABRIA (Subapartado II.2)

A continuación se exponen, agrupadas por materias, las conclusiones derivadas del análisis individualizado de los 38 expedientes contrarios a reparos y de los seis expedientes con omisión de fiscalización del ejercicio 2016 de importe superior a 50.000 euros comunicados al Tribunal de Cuentas por los órganos de Intervención local de la Comunidad Autónoma de Cantabria y que han sido objeto de fiscalización específica, así como de otros doce que se integraron en la Plataforma sin cuantificar:

18. En cinco de las catorce entidades –Ayuntamientos de Arredondo, Medio Cudeyo, Miengo, San Vicente de la Barquera y Val de San Vicente- que han tramitado los expedientes analizados se aplicaba un sistema de fiscalización previa del gasto de carácter limitado. En tres de ellas –Ayuntamientos de Arredondo, Medio Cudeyo y Miengo-, este control sólo se extendía a la comprobación de la adecuación y suficiencia de crédito y a la competencia del órgano gestor del gasto. Esta configuración del sistema de fiscalización previa de requisitos básicos debería haberse complementado en los términos establecidos en el artículo 219.2 del TRLRHL, que dispone, como ya se ha indicado, que deben ser objeto de comprobación, junto con la adecuación y suficiencia de crédito y la competencia del órgano gestor del gasto, aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente, previsión que no ha sido cumplida por las citadas entidades en su regulación.

Por otra parte, salvo el Ayuntamiento de Santander, ninguna otra de las entidades analizadas realizó en el ejercicio 2016 las actuaciones de control financiero previstas en el artículo 220 del TRLRHL, de tal modo que no se aplicó en las mismas un control posterior de los elementos que no eran objeto de control por el sistema de fiscalización previa, ni un control de eficacia o eficiencia, lo que se traduce en un sistema de control interno insuficiente en el que no se podía comprobar si se cumplían los principios de buena gestión financiera en la gestión de la entidad.

19. De los 56 expedientes analizados, 27 se referían a gastos derivados de la prestación de servicios y suministros sin la adecuada cobertura jurídica (el 48%).

De los referidos 27, 24 expedientes se referían a prestaciones que se articularon mediante la celebración de contratos menores pero que, a tenor de lo dispuesto en los artículos 23.3 y 138.3 del TRLCSP y en virtud de su duración e importe, hubiera procedido se licitaran a través de procedimientos ordinarios en régimen de concurrencia. De estos 24 expedientes, en cuatro de ellos las obligaciones correspondientes se imputaron al presupuesto del ejercicio 2016 a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, a pesar de que los gastos fueron generados en ejercicios anteriores. Así ocurrió en los dos expedientes analizados del Ayuntamiento de Santa María de Cayón, en uno del de Arredondo y en otro del Ayuntamiento de Santoña. En los veinte expedientes restantes, los gastos reparados se habían devengado en el ejercicio fiscalizado, el mismo a cuyo presupuesto se habían imputado.

En otros tres expedientes de entre los 27 referentes a la contratación de servicios y suministros, la causa del reparo fue que la prestación se realizó sin cobertura contractual, en tanto el contrato anterior había finalizado y no se había licitado y formalizado un nuevo contrato. Así ocurrió en el Ayuntamiento de Miengo, respecto del contrato para la prestación de asistencia sanitaria, el cual estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 2015 y fue solo en abril de 2018 cuando se formalizó un nuevo contrato. En el Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera la deficiencia señalada se produjo respecto de cuatro prestaciones de servicios, dos de las cuales se llevaron a cabo sin el correspondiente contrato por un periodo superior a tres años. En el Ayuntamiento de Santander se efectuaron nueve prestaciones de servicios y suministros sin contrato en vigor, por un periodo superior a un año, procediendo algunas de las facturas de ejercicios anteriores a 2016 que se imputaron al presupuesto de dicho año a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito.

Se ha producido en estos casos, por lo tanto, un incumplimiento del principio de anualidad en la imputación presupuestaria –siendo que, como se ha señalado, algunas de las facturas reparadas y que se imputaron al ejercicio 2016 a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito provenían de ejercicios anteriores-, lo que supone el incumplimiento del artículo 173.5 del TRLRHL ya que se estaban liquidando gastos al margen del presupuesto, pudiendo haber incurrido tales actuaciones en los supuestos referidos en el artículo 28 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Se ha vulnerado, asimismo, la normativa contractual, acudiendo en ocasiones de forma injustificada a la contratación menor para prestaciones duraderas en el tiempo, y careciendo en muchos casos de contrato en vigor que habilitara las prestaciones que se estaban celebrando, no ajustándose a lo dispuesto en los artículos 23, 28, 109 y 138 del 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), relativos al límite temporal y cuantitativo de los contratos menores y a la necesaria formación de un expediente de contratación en relación con la actividad contractual de las Administraciones Públicas.

Además, de los incumplimientos señalados en los párrafos anteriores, 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.

Las entidades fiscalizadas han utilizado de forma frecuente el 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. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no ha de convertirse en forma habitual de convalidación de los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.

Un último expediente, relativo asimismo a la contratación de servicios y suministros y que no se había incluido entre los 27 citados en el primer párrafo de esta Conclusión en tanto las prestaciones se habían realizado previa contratación pública, tramitado también por el Ayuntamiento de Arredondo, consistió en la imputación de gastos del ejercicio 2015 al presupuesto de 2016, lo que, en este caso, vino motivado por el retraso en la tramitación de las facturas, que impidió que se imputaran al ejercicio en el que se habían generado.

20. Tres de los contratos analizados se referían a contratos de obras, en los que se han identificado incumplimientos de la normativa contractual de aplicación. Así, en el tramitado por el Ayuntamiento de Guriezo, el órgano de Intervención puso de manifiesto la incompatibilidad de diversas facturas y certificaciones de obra con el informe mensual de dirección de obra, lo que derivó, a pesar del levantamiento del reparo, en una modificación posterior de las fechas de una de las certificaciones de obra y su correspondiente factura. En los Ayuntamientos de Miengo y Santoña se aprobaron sendos reconocimientos extrajudiciales de crédito para imputar al presupuesto de 2016, en el primer caso, una modificación de contrato celebrada al margen del procedimiento contractual y, en el segundo, una factura proveniente del ejercicio 2009 que no estuvo precedida de la correspondiente certificación y relación valorada.

21. Nueve expedientes tuvieron por objeto la contratación de personal temporal que realizaron algunas entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en aplicación de la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año 2016 de subvenciones a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y sus entidades vinculadas o dependientes para la contratación de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social, con las incidencias que a continuación se detallan:

    En los Ayuntamientos de Cabezón de la Sal (tres expedientes) y Marina de Cudeyo (cuatro expedientes) los reparos vinieron motivados por la forma de selección del personal a contratar; en la primera de las entidades, por considerarse que debía regir la restricción de contratar prevista en el artículo 2.Dos de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, Ley de Presupuestos Generales del Estado, que establecía la prohibición, durante el ejercicio 2016, de contratar a personal temporal, personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo determinadas excepciones. En relación con esta cuestión cabe indicar que, si bien los Decretos de Alcaldía en los que se acordaban las contrataciones asumían que dicha prohibición de contratar no debía concebirse como un límite preciso, cuantitativo o porcentual, no se adujo en los mismos como posible motivo de la excepcionalidad a dicha prohibición general de contratar el hecho de que su realización fuera necesaria para la percepción de la subvención y que la convocatoria se articulara como instrumento de la política de fomento de empleo para personas en situación de desempleo.

    Los otros dos expedientes se referían a los salarios de los trabajadores contratados en el marco de la subvención antedicha y fueron tramitados en los Ayuntamientos de San Vicente de la Barquera y de Val de San Vicente. En estos casos el reparo se basaba en que, en virtud de sentencias judiciales, habría que reconocer a los trabajadores el derecho a percibir la diferencia salarial entre la remuneración que les correspondía en el marco de la subvención con arreglo a la cual habían sido contratados y las retribuciones correspondientes a su categoría profesional conforme a los convenios colectivos de aplicación, y como consecuencia, el órgano Interventor

estimaba que dicha contratación de personal pasaría a entrar en contradicción con el ya mencionado artículo 20.Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

22. Catorce de los expedientes fiscalizados se referían también a cuestiones de personal. En uno de ellos, tramitado por el Ayuntamiento de Medio Cudeyo, se reparó el abono de un plus salarial que no estaba contemplado en el convenio de aplicación. Los otros trece expedientes (doce tramitados por el Ayuntamiento de Corvera de Toranzo y uno por el Ayuntamiento de Guriezo) se refirieron al abono de nóminas de trabajadores temporales que fueron convertidos en trabajadores indefinidos no fijos; en la primera de las entidades, la conversión de algunos de los trabajadores afectados se produjo en virtud de sentencias judiciales, mientras que la conversión del resto, así como la correspondiente a los trabajadores del Ayuntamiento de Guriezo, se realizó mediante Resolución del órgano de contratación de personal, en este último caso a instancia de requerimiento de Inspección de Trabajo.

    Es a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su Disposición Adicional 34, cuando se prohíbe expresamente a los órganos de personal de las Administraciones Públicas atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

    Respecto de esta cuestión, el Tribunal de Cuentas se pronunció en la Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2009. En dicha Moción se abordaba el riesgo generado por situaciones similares a la analizada, en la medida en que, en cumplimiento de decisiones judiciales ha de incorporarse a la entidad personal en puestos no contenidos en las RPT, lo que condiciona la configuración organizativa de las entidades. A su vez, la Moción considera que no es lo deseable que las relaciones de los puestos de trabajo vengan predeterminadas o, cuando menos, condicionadas por decisiones judiciales, en lugar de ser fijadas por los órganos competentes de la Administración por los procedimientos legalmente establecidos. Tampoco el otorgar carácter de indefinido a contratos laborales por la vía judicial es una forma idónea de seleccionar al personal, incluso aunque no llegue a adquirir la condición de fijo.

23. Dos expedientes examinados, tramitados por la EATIM de Solórzano, se referían a pagos extrapresupuestarios a usufructuarios de montes de utilidad pública sin la adecuada cobertura jurídica.

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 (Subapartado II.3)

24. Del examen efectuado sobre los 56 expedientes objeto de fiscalización específica en el apartado II.2 han resultado diferencias en los criterios y procedimientos en la tramitación de los acuerdos contrarios a reparos y de los expedientes con omisión de fiscalización previa.

    Así, la utilización del instrumento del reconocimiento extrajudicial de crédito no ha sido homogénea en las diferentes entidades. En efecto, en los Ayuntamientos de Santander[15] y de

[15] En el trámite de alegaciones, la entidad sostiene la posibilidad de imputar a presupuesto, a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito, de obligaciones generadas en el propio ejercicio que no contaran con consignación presupuestaria o que se hubieran generado prescindiendo del procedimiento establecido.

No obstante, este Tribunal considera que las sentencias citadas por la entidad únicamente autorizarían la utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito como un instrumento destinado a garantizar el pago a

San Vicente de la Barquera se empleó para aplicar al presupuesto del ejercicio en curso facturas o gastos realizados en ese mismo ejercicio. Dicha práctica no se ajustaba a 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, no para el reconocimiento de facturas del propio ejercicio. Sin embargo, el resto de las entidades analizadas ha utilizado de manera recurrente el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para aplicar al presupuesto gastos efectuados en ejercicios precedentes para los que no existía crédito, al margen de que, además, dichos gastos se pudieran ver afectados por incumplimientos de la normativa contractual, tanto en lo que se refiere a la utilización de la contratación menor cuando se debería haber acudido a la contratación con concurrencia, como a la existencia de prestaciones para las cuales el contrato que debía haberles dado cobertura ya había finalizado.

25. En relación con la contratación menor, la principal diferencia en los criterios y procedimientos en la tramitación se producía respecto del momento en el que el órgano de intervención tomaba conocimiento de las facturas. En algunos casos, tenía lugar con ocasión de la fiscalización de las mismas que precede al reconocimiento de las obligaciones y a su imputación al presupuesto; y, en otros, se ocasionaba en la fiscalización de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito a través de los cuales se producía su imputación a presupuesto.

26. También en relación con la remisión al Tribunal de Cuentas de la información prevista en la Instrucción de 30 de junio de 2015, se ha apreciado una heterogeneidad de criterios. Así, cuando ha sido objeto de reparo la imputación a presupuesto de una relación de facturas–ya fuera o no mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito- se han observado diferencias en relación con el importe consignado al incluir el expediente en la Plataforma, lo que tiene repercusión a los efectos de dar cumplimiento a la Instrucción citada, dado que las entidades han de aportar la documentación referida en ella cuando el expediente supera los 50.000 euros.

    La mayoría de los órganos de intervención han cuantificado el importe global de la relación de facturas objeto de fiscalización, aun cuando los reparos se pudieran referir a partidas de gasto concretas, mientras que en otros casos se ha consignado 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. No obstante, en algunos de estos casos se ha apreciado que la documentación aportada ha sido insuficiente y ha tenido que ser completada en el curso de la fiscalización.

27. Otra diferencia observada en la remisión de la información al Tribunal de Cuentas por los órganos de intervención se ha producido respecto de las incidencias que afectan al reconocimiento extrajudicial de créditos. Así, los órganos de intervención de algunas entidades clasificaron el expediente enviado a la Plataforma de Rendición de Cuentas como expediente con omisión de fiscalización previa, 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.

---

los contratistas en supuestos de urgente necesidad y motivados por causas imprevistas mediante la imputación de estos gastos al presupuesto del ejercicio siguiente. Se establece así una excepción al principio de anualidad presupuestaria -según resulta de la literalidad del art. 26.2. c) del RD 500/1990 - que garantiza la realización y abono del gasto sin que exista una previa consignación presupuestaria. Por tanto, su utilización para el abono de gastos realizados en el propio ejercicio presupuestario escapa a la naturaleza y finalidad propia de esta figura excepcional.

28. Se ha constatado que en algunas de las entidades no se aprobaba un acuerdo del Presidente de la entidad local o del Pleno resolviendo la discrepancia, como hubiera requerido el artículo 217 del TRLRHL, constando únicamente en el expediente los acuerdos o resoluciones iniciales que dieron lugar al reparo formulado por el órgano de intervención.

EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO REALIZADO SOBRE UNA MUESTRA DE ENTIDADES (Subapartado II.4)

29. En dos de los nueve ayuntamientos analizados, Cartes y Reocín, el órgano de intervención tenía encomendadas, además de las funciones que le son propias, tareas tales como asesoría jurídica, preparación de expedientes de contratación y de personal o llevanza de registros, lo que implica, además de una mayor carga de trabajo para estos órganos, una merma sobre la autonomía y objetividad que se requieren en el ejercicio de las funciones de control interno y fiscalización. En ocasiones, el desarrollo de tales funciones supone el ejercicio de tareas incompatibles entre sí.

30. Tres de los nueve ayuntamientos fiscalizados –los de El Astillero, Medio Cudeyo y Reocín– carecían durante el periodo fiscalizado de una relación de puestos de trabajo (RPT) aprobada por el Pleno, incumpliendo la obligación establecida por el artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Asimismo, el Ayuntamiento de Polanco no ha aportado la fecha de aprobación por el Pleno de la RPT vigente en dicho ejercicio, si bien en la sesión plenaria de 26 de julio de 2017 se acordó una modificación de este instrumento.

31. En las entidades analizadas, las dotaciones de personal de los órganos de control interno se componían, de media, de un puesto de Intervención y de tres puestos de apoyo o asistencia, advirtiéndose en general, una insuficiente dotación de medios, que afectaba a la calidad del control interno llevado a cabo.

32. En el 67% de las entidades fiscalizadas el puesto de intervención no estaba cubierto de manera definitiva a 31 de diciembre de 2016. De ellas, solamente en una entidad (Ayuntamiento de Reocín) dicho puesto se ocupaba por un funcionario con habilitación nacional de forma provisional -si bien durante la mayor parte del periodo fiscalizado y con posterioridad al mismo el puesto se ocupó por funcionarios municipales en virtud de nombramientos accidentales-; en tres Ayuntamientos (Cartes, Piélagos y Polanco) los nombramientos se hicieron en régimen de acumulación. En el Ayuntamiento de Colindres el puesto de Interventor, vacante durante todo el ejercicio 2016, se ocupó de forma accidental por un técnico administrativo municipal; y en el Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna, desde mediados del ejercicio fiscalizado, el puesto de Interventor estuvo cubierto por funcionaria municipal mediante nombramiento interino.

    La acumulación de las funciones de intervención supone una carga adicional de trabajo y puede interferir en el adecuado desarrollo de sus funciones habituales. También genera debilidades en el control interno la vacancia en los puestos de intervención, la cobertura de los mismos de manera provisional o temporal o con personal que no tenga la cualificación correspondiente a un habilitado nacional.

33. En cinco de las nueve entidades analizadas los órganos de Intervención han informado a través de la plataforma de rendición de cuentas que en 2016 no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos, ni se identificaron expedientes de gastos con omisión de fiscalización previa o anomalías de ingresos, motivo por el que estos órganos no elevaron al Pleno el informe referido en el artículo 218.1 TRLRHL. En las cuatro entidades restantes los órganos de intervención han elevado el informe previsto en la norma, si bien en el caso del Ayuntamiento de Medio Cudeyo, este acto se produjo días después de que le fuera solicitada esta información.

    En relación con la fiscalización de los ingresos, cinco de los nueve ayuntamientos fiscalizados comunicaron la adopción de acuerdos, con vigencia en 2016, para sustituir su fiscalización

previa por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones complementaria posteriores, en aplicación del artículo 219.4 del TRLRHL, no habiéndose realizado tales comprobaciones posteriores.

34. Tres de las entidades analizadas tenían establecido el sistema de fiscalización previa limitada, si bien ninguna de ellas emitió el informe previsto en el artículo 219.3 del TRLRHL, en el cual se establece que debían ponerse de manifiesto los resultados derivados del ejercicio de otra fiscalización plena sobre una muestra representativa de operaciones sujetas a dicho sistema de control.

    El control interno, además de la función interventora, está integrado por un control financiero posterior. Ninguna de las entidades analizadas en el Subapartado II.4 desarrolló actuaciones de control financiero en el periodo fiscalizado.

35. En dos de los ayuntamientos analizados no fue posible determinar el número de informes emitidos por el órgano de Intervención y los que contenían reparos suspensivos. La ausencia de un registro de los mismos dificulta el seguimiento de los reparos y recomendaciones formulados.

36. Ninguna de las entidades fiscalizadas dispuso, con vigencia en 2016, de normas reguladoras comprensivas de los procedimientos de fiscalización y control interno atribuidos al órgano de intervención, si bien algunas de ellas contaban con instrucciones específicas para algunos procedimientos. Así, el Ayuntamiento de Cartes reguló en sus bases de ejecución del presupuesto de 2016 los procedimientos aplicables a la tramitación de los expedientes con reparos, o en los que se hubiera omitido la fiscalización previa del gasto. Por su parte, los Ayuntamientos de Medio Cudeyo y Piélagos regularon en sus respectivas bases de ejecución del presupuesto de 2016 los trámites a seguir en los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito.

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

    En particular, el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, al que ya se aludió en el “Informe de Fiscalización sobre los gastos ejecutados sin crédito presupuestario, ejercicio 2013", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de julio de 2016, requeriría un desarrollo interno para detallar la tramitación necesaria para su aprobación en las entidades.

37. En tres de las entidades en las que se ha analizado su control interno la cuantía que se imputó a los presupuestos de 2016 y de 2017 mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito superó el importe contabilizado en la cuenta 413. *Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto.* En dos de ellos se trataba de gastos devengados y vencidos cuya factura se recibió en el ayuntamiento con posterioridad; en el tercer caso se realizó una utilización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, no como excepción al principio de temporalidad anual, según prevé el artículo 62 del RD 500/90, sino para reconocer gastos del propio ejercicio.

    Ha habido una utilización excesiva de ambas figuras, tanto del reconocimiento extrajudicial de crédito -que viene a amparar la imputación de gastos a ejercicios posteriores, para los cuales se da en muchas ocasiones la circunstancia de que no había crédito en el ejercicio de procedencia o fueron reparadas por carecer de cobertura jurídica, por lo que se paralizó su tramitación-, como de la imputación de obligaciones a la cuenta extrapresupuestaria 413, sin que ello estuviera justificado por razones de procedimiento. Debería haber guardado

correlación del importe que se imputa al presupuesto a través reconocimientos extrajudiciales de crédito con el saldo de la cuenta 413 del ejercicio precedente, puesto que sería en esta cuenta contable donde deberían figurar las obligaciones cuya imputación a presupuesto se produce en ejercicios posteriores.

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de lo expuesto a lo largo de este Informe, y con la finalidad de contribuir a superar las deficiencias puestas de manifiesto y a mejorar la gestión, organización, transparencia y control de las entidades locales, este Tribunal de Cuentas, en la materia que es objeto del mismo, formula las siguientes recomendaciones dirigidas a las mismas, constituyendo algunas de ellas una reiteración de las ya planteadas en otros Informes de la Institución:

1. Los Plenos de las entidades locales deberían regular procedimientos internos para garantizar que los órganos de Intervención, en el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 218 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, les remitan, en plazos razonables, el informe comprensivo de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la entidad contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. La razonabilidad de este plazo debería vincularse al cumplimiento de la obligación establecida en el apartado 3 del artículo citado, y que es desarrollada 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).

2. 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 Cuenta en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción referida en la recomendación anterior, de esta forma, el Pleno tendría conocimiento expreso de la situación acontecida en relación con los acuerdos contrarios a reparos.

3. Deberían establecerse procedimientos y habilitarse mecanismos internos que impulsen y garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales, las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, de forma que se garantice el cumplimiento de la obligación analizada, que ha resultado especialmente baja en los ayuntamientos de menor población y en las entidades locales menores de Cantabria

4. Habrían de establecerse las medidas necesarias para asegurar una dotación de efectivos suficiente en los órganos de control interno de las entidades locales, tanto de funcionarios de habilitación nacional, cuya selección corresponde a la Administración General del Estado, como de personal de apoyo, a designar por la entidad local correspondiente, para que puedan llevarse a cabo de manera adecuada y suficiente tanto de la función interventora como del control financiero.

5. Deberían adoptarse mecanismos que aseguraran la cobertura ordinaria y efectiva de los puestos reservados a funcionarios con habitación nacional, restringiendo los nombramientos accidentales, los puestos vacantes y la ocupación por funcionarios interinos o por funcionarios con habilitación nacional por acumulación, a los casos en los que, de manera debidamente justificada y atendiendo a los requisitos legalmente previstos, los puestos no hubieran podido cubrirse de manera ordinaria, lo que redundará en el afianzamiento del control interno.

6. Debería evitarse tanto la acumulación excesiva de funciones de intervención en un único puesto como el desempeño de funciones adicionales a las de control interno, que incrementen

significativamente la carga de trabajo o que resulten incompatibles con las funciones ordinariamente asignadas a los órganos de Intervención.

7. Deberían definirse los procedimientos para el ejercicio de la fiscalización previa por las unidades de Intervención que se refieran a la tramitación de propuestas de actos en los que se hayan formulado reparos suspensivos por parte del órgano de Intervención. También deberían determinarse estos procedimientos para el caso de la tramitación de los expedientes en los que se haya omitido la preceptiva fiscalización previa.

8. Deberían regularse las funciones asignadas al órgano de Intervención, así como elaborarse manuales internos con los procedimientos para el desarrollo del control financiero y la fiscalización, al objeto de que pueda uniformarse su ejercicio, dotar de una mayor seguridad al personal interviniente y evitar que el cambio en los ocupantes de los puestos suponga una pérdida de homogeneidad y operatividad en la actuación.

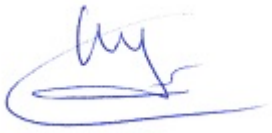
9. Deberían implantarse procedimientos de gestión adecuados que garanticen el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación con el tiempo suficiente para evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.

10. 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.

11. Como complemento a la anterior recomendación, se recomienda la revisión de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito en el marco normativo presupuestario actual, emanado de las leyes General Presupuestaria y de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para que, en su caso, recojan este procedimiento en una norma con rango de ley y regulen los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado. Todo ello contribuiría a clarificar las consecuencias administrativas, presupuestarias y económicas de autorizar gastos sin crédito presupuestario y, por consiguiente, impediría la utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito como una fórmula alternativa al procedimiento de revisión de los actos nulos que no está admitida en nuestro ordenamiento.

Madrid 25 de octubre de 2018

LA PRESIDENTA;



Fdo.: Mª José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

ANEXOS

Anexo I.- Entidades que en fecha 17 de julio de 2018 no han rendido sus Cuentas Generales del ejercicio 2016 al Tribunal de Cuentas. 99

Anexo II. Entidades que, en fecha de 1 de junio de 2018, no habían remitido al Tribunal de Cuentas la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, referidas al ejercicio 2016. 103

Anexo III. Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos 117

Anexo IV. Entidades que han remitido expedientes con omisión de la fiscalización previa 119

Anexo V. Entidades que han remitido anomalías de ingresos.....121

Anexo I.- Entidades que en fecha 17 de julio de 2018 no han rendido sus Cuentas Generales del ejercicio 2016 al Tribunal de Cuentas.

Tipo de entidad	Denominación	Población
Ayuntamientos	Arnuero	2.091
	Cabezón de la Sal	8.345
	Cieza	556
	Luena	615
	Medio Cudeyo	7.482
	Noja	2.562
	Ruesga	870
	San Pedro del Romeral	453
	Santoña	11.085
	Selaya	1.931
	Tresviso	71
	Valdáliga	2.272
Entidades locales menores	Abaño	--
	Acereda	--
	Agüero	--
	Aldueso	--
	Ambrosero	--
	Anaz	--
	Arenal	--
	Arroyal	--
	Ason	--
	Azoños	--
	Barcena Mayor	--
	Barruelo	--
	Bezana	--
	Bielva	--
	Bustancilles	--
	Cabárceno	--
	Candenosa	--
	Carriazo	--
	Castanedo	--
	Castillo	--
	Cerdigo	--
	Cobreces	--
	Correpoco	--
	Cos	--
	Cubillo de Ebro	--
	El Tojo	--
	Elechas	--
	Escobedo	--

Tipo de entidad	Denominación	Población
	Fresneda	--
	Galizano	--
	Hormiguera	--
	Horna de Ebro	--
	Ibio	--
	Islares	--
	La Busta	--
	La Costana	--
	La Miña	--
	La Penilla	--
	La Veguilla	--
	Langre	--
	Las Rozas de Valdearroyo	--
	Lavin	--
	Liermo	--
	Luriezo	--
	Lusa	--
	Mijares	--
	Mioño	--
	Muñorrodero	--
	Obregón	--
	Ogarrio	--
	Omoño	--
	Onton	--
	Oriñon	--
	Otañes	--
	Pechón	--
	Pedroso	--
	Pembes	--
	Penagos	--
	Penilla	--
	Pesues	--
	Prezanes	--
	Prio	--
	Puente Pumar y Lombraña	--
	Queveda	--
	Quintana de Toranzo	--
	Rasillo	--
	Riaño	--
	Riba	--
	Roiz	--
	Saja	--

Tipo de entidad	Denominación	Población
	Samano	--
	San Martin de Valdelomar	--
	San Salvador	--
	San Vítores	--
	Sangas	--
	Santa Olalla (Molledo)	--
	Santa Olalla (Valdeolea)	
	Santillán	--
	Santiurde de Reinosa	--
	Santotis	--
	Santullan	--
	Selores	--
	Seña	--
	Setien	--
	Sobarzo	--
	Solares	--
	Somballe	--
	Somo	--
	Soto Rucandio	--
	Suesa	--
	Ubiarco	--
	Udalla	--
	Unquera	--
	Valdicio	--
	Valle	--
	Villafufre	--
	Villanueva de la Peña	--
	Villapaderne	--
Mancomunidades	Alto Asón	--
	Bajo Deva	--
	Municipios Sostenibles de Cantabria	--
	Servicios Liébana y Peñarrubia	--

Anexo II. Entidades que, en fecha de 1 de junio de 2018, no habían remitido al Tribunal de Cuentas la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, referidas al ejercicio 2016.

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
Ayuntamientos		
	Anievas	-
	Arenas de Iguña	-
	Escalante	-
	Hazas de Cesto	-
	Luena	-
	Peñarrubia	-
	Pesquera	-
	Rionansa	-
	Ruente	-
	Ruesga	-
	Santiurde de Reinosa	-
	Tresviso	-
	Villafufre	-
Entidades Locales Menores		
	Abanillas	Val de San Vicente
	Abaño	San Vicente de la Barquera
	Abiada	Hermandad de Campoo de Suso
	Abionzo	Villacarriedo
	Acereda	Santiurde de Toranzo
	Aes	Puente Viesgo
	Agüera	Guriezo
	Agüero	Marina de Cudeyo
	Aja	Soba
	Ajo	Bareyo
	Alceda	Corvera de Toranzo
	Aldea de Ebro-Mediadoro	Valdeprado del Río
	Aldueso	Campoo de Enmedio
	Allen del Hoyo	Valderredible
	Aloños	Villacarriedo
	Ambrosero	Bárcena de Cicero
	Anaz	Medio Cudeyo
	Anero	Ribamontán al Monte
	Aniezo	Cabezón de Liébana
	Aradillos	Campoo de Enmedio
	Arantiones	Valderredible
	Arce	Piélagos
	Arcera	Valdeprado del Río
	Arenal	Penagos

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Arenas	Arenas de Iguña
	Arenillas de Ebro	Valderredible
	Argüebanes	Camaleño
	Argüeso	Hermandad de Campoo de Suso
	Armaño	Cillorigo de Liébana
	Arnuero	Arnuero
	Arroyal	Valdeprado del Río
	Arroyo	Rozas de Valdearroyo, Las
	Arroyuelos	Valderredible
	Ason	Soba
	Astrana	Soba
	Avellanedo	Pesaguero
	Azoños	Santa Cruz de Bezana
	Badames	Voto
	Barago	Vega de Liébana
	Barcena	Bárcena de Pie de Concha
	Barcena de Carriedo	Villacarriedo
	Barcena de Cicero	Bárcena de Cicero
	Barcena de Ebro	Valderredible
	Barcena de Toranzo	Santiurde de Toranzo
	Barcena Mayor	Tojos, Los
	Barcenaciones	Reocín
	Barcenilla	Piélagos
	Bareyo	Bareyo
	Baró	Camaleño
	Barreda	Pesaguero
	Barrio	Hermandad de Campoo de Suso
	Barrio	Vega de Liébana
	Barriopalacio	Anievas
	Barruelo	Valdeprado del Río
	Bedoya	Cillorigo de Liébana
	Bejes	Cillorigo de Liébana
	Belmonte	Polaciones
	Beranga	Hazas de Cesto
	Bezana	Santa Cruz de Bezana
	Bielva	Herrerías
	Bimon	Rozas de Valdearroyo, Las
	Boo	Piélagos
	Bores	Vega de Liébana
	Borleña	Corvera de Toranzo
	Bostronizo	Arenas de Iguña
	Brez	Camaleño

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Bueras	Voto
	Bustablado	Cabezón de la Sal
	Bustamante	Campoo de Yuso
	Bustancilles	Soba
	Bustasur	Rozas de Valdearroyo, Las
	Bustillo del Monte	Valderredible
	Buyezo	Cabezón de Liébana
	Cabanzon	Herrerías
	Cabañes	Cillorigo de Liébana
	Cabarceno	Penagos
	Cabezon de Liebana	Cabezón de Liébana
	Cabrojo	Rionansa
	Cacicedo	Camargo
	Cadalso	Valderredible
	Cades	Herrerías
	Cahecho	Cabezón de Liébana
	Caloca	Pesaguero
	Calseca	Ruesga
	Camargo	Camargo
	Cambarco	Cabezón de Liébana
	Camesa	Valdeolea
	Camijanes	Herrerías
	Camino	Hermandad de Campoo de Suso
	Campo de Ebro	Valderredible
	Campollo	Vega de Liébana
	Candenosa	Valdeprado del Río
	Cañeda	Campoo de Enmedio
	Cañedo	Soba
	Caranceja	Reocín
	Carandia	Piélagos
	Carasa	Voto
	Carmona	Cabuérniga
	Carrascal-Cocejon	Luena
	Carrejo	Cabezón de la Sal
	Carriazo	Ribamontán al Mar
	Casamaria	Herrerías
	Casar de Periedo	Cabezón de la Sal
	Castanedo	Ribamontán al Mar
	Castillo	Arnuero
	Castillo Pedroso	Corvera de Toranzo
	Castrillo de Valdelomar	Valderredible
	Castrillo del Haya	Valdeolea

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Castro-Cillorigo	Cillorigo de Liébana
	Caviedes	Valdáliga
	Cejancas	Valderredible
	Celada de los Calderones	Hermandad de Campoo de Suso
	Celada-Marlantes	Campoo de Enmedio
	Celis	Rionansa
	Cerdigo	Castro-Urdiales
	Cerrazo	Reocín
	Cervatos	Campoo de Enmedio
	Cicero	Bárcena de Cicero
	Cigüenza	Alfoz de Lloredo
	Cobejo	Molledo
	Cobreces	Alfoz de Lloredo
	Colio	Cillorigo de Liébana
	Coo	Corrales de Buelna, Los
	Coroneles	Valderredible
	Correpoco	Tojos, Los
	Cortiguera	Suances
	Corvera	Corvera de Toranzo
	Cos	Mazcuerras
	Cosgaya	Camaleño
	Cosio	Rionansa
	Cotillos	Polaciones
	Cubas	Ribamontán al Monte
	Cubillo de Ebro	Valderredible
	Cuchia	Miengo
	Cuena	Valdeolea
	Dobarganes	Vega de Liébana
	Dobres	Vega de Liébana
	El Prado	Soba
	El Tejo	Valdáliga
	El Tojo	Tojos, Los
	Elechas	Marina de Cudeyo
	Enterrias	Vega de Liébana
	Entrambasaguas-La Lomba	Hermandad de Campoo de Suso
	Entrambasmestas	Luena
	Escobedo	Camargo
	Escobedo	Villafufre
	Espinama	Camaleño
	Espinilla	Hermandad de Campoo de Suso
	Espinosa de Bricia	Valderredible
	Esponzues	Corvera de Toranzo

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Fombellida	Campoo de Enmedio
	Fontecha	Campoo de Enmedio
	Fontibre	Hermandad de Campoo de Suso
	Frama	Cabezón de Liébana
	Fresneda	Cabuérniga
	Fresnedo	Soba
	Fresno del Rio	Campoo de Enmedio
	Gajano	Marina de Cudeyo
	Galizano	Ribamontán al Mar
	Gandarilla	San Vicente de la Barquera
	Golbardo	Reocín
	Guarnizo	Astillero, El
	Güemes	Bareyo
	Hazas	Soba
	Hazas de Cesto	Hazas de Cesto
	Helguera	Molledo
	Helguera	Reocín
	Herada	Soba
	Heras	Medio Cudeyo
	Hermosa	Medio Cudeyo
	Herrera	Camargo
	Hijas	Puente Viesgo
	Hinojedo	Suances
	Hormiguera	Valdeprado del Río
	Horna de Ebro	Campoo de Enmedio
	Hortigal	San Vicente de la Barquera
	Hoyos	Valdeolea
	Hoz de Anero	Ribamontán al Monte
	Hoz y Marron	Ampuero
	Ibio	Mazcuerras
	Igollo	Camargo
	Incedo	Soba
	Iruz	Santiurde de Toranzo
	Isla	Arnuero
	Islares	Castro-Urdiales
	Izara	Hermandad de Campoo de Suso
	La Acebosa	San Vicente de la Barquera
	La Busta	Alfoz de Lloredo
	La Concha	Villaescusa
	La Costana	Campoo de Yuso
	La Hoz de Abiada	Hermandad de Campoo de Suso
	La Lastra	Tudanca

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	La Loma	Valdeolea
	La Miña	Hermandad de Campoo de Suso
	La Penilla	Santa María de Cayón
	La Poblacion	Hermandad de Campoo de Suso
	La Puente del Valle	Valderredible
	La Revilla	Soba
	La Revilla	San Vicente de la Barquera
	La Serna	Arenas de Iguña
	La Vega	Vega de Liébana
	La Veguilla	Reocín
	Labarces	Valdáliga
	Lamadrid	Valdáliga
	Lamedo	Cabezón de Liébana
	Langre	Ribamontán al Mar
	Lantueno	Santiurde de Reinosa
	Las Fraguas	Arenas de Iguña
	Las Henestrosas	Valdeolea
	Las Pilas	Ribamontán al Monte
	Las Presillas	Puente Viesgo
	Las Quintanillas	Valdeolea
	Las Rozas de Valdearroyo	Rozas de Valdearroyo, Las
	Lavin	Soba
	Lebeña	Cillorigo de Liébana
	Ledantes	Vega de Liébana
	Lerones	Pesaguero
	Liaño	Villaescusa
	Liencres	Piélagos
	Liermo	Ribamontán al Monte
	Llanez	Voto
	Llano	Rozas de Valdearroyo, Las
	Llerana	Saro
	Loma Somera	Valderredible
	Lomeña	Pesaguero
	Lon	Camaleño
	Loredo	Ribamontán al Mar
	Los Llaos	San Vicente de la Barquera
	Luey	Val de San Vicente
	Luriezo	Cabezón de Liébana
	Lusa	Castro-Urdiales
	Luzmela	Mazcuerras
	Maliaño	Camargo
	Maoño	Santa Cruz de Bezana

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Mata de Hoz	Valdeolea
	Matamorosa	Campoo de Enmedio
	Mataporquera	Valdeolea
	Matarrepudio	Valdeolea
	Matienzo	Ruesga
	Mazandrero	Hermandad de Campoo de Suso
	Mentera-Barruelo	Ruesga
	Mijares	Santillana del Mar
	Mioño	Castro-Urdiales
	Mogrovejo	Camaleño
	Molledo	Molledo
	Mompia	Santa Cruz de Bezana
	Moncalian	Bárcena de Cicero
	Monegro	Campoo de Yuso
	Montecillo	Valderredible
	Morancas	Campoo de Enmedio
	Mortera	Piélagos
	Muñorrodero	Val de San Vicente
	Muriedas	Camargo
	Nates	Voto
	Navamuel	Valderredible
	Naveda	Hermandad de Campoo de Suso
	Nestares	Campoo de Enmedio
	Novales	Alfoz de Lloredo
	Obargo	Pesaguero
	Obeso	Rionansa
	Obregón	Villaescusa
	Ogarrio	Ruesga
	Olea	Valdeolea
	Omoño	Ribamontán al Monte
	Ongayo	Suances
	Ontaneda	Corvera de Toranzo
	Onton	Castro-Urdiales
	Ontoria	Cabezón de la Sal
	Orejo	Marina de Cudeyo
	Oreña	Alfoz de Lloredo
	Oriñon	Castro-Urdiales
	Ormas	Hermandad de Campoo de Suso
	Oruña	Piélagos
	Orzales	Campoo de Yuso
	Otañes	Castro-Urdiales
	Otero	Valderredible

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Padierniga	Voto
	Pamanes	Liérganes
	Pando-Penilla	Santiurde de Toranzo
	Paracuelles	Hermandad de Campoo de Suso
	Parbayon	Piélagos
	Parroquia de Malataja	Valdeprado del Río
	Pechon	Val de San Vicente
	Pedreña	Marina de Cudeyo
	Pedroso	Villacarriedo
	Pembes	Camaleño
	Penagos	Penagos
	Pendes	Cillorigo de Liébana
	Penilla	Villafufre
	Perrozo	Cabezón de Liébana
	Pesaguero	Pesaguero
	Pesues	Val de San Vicente
	Piasca	Cabezón de Liébana
	Pie de Concha	Bárcena de Pie de Concha
	Pilas	Soba
	Poblacion de Abajo	Valderredible
	Poblacion de Arriba	Valderredible
	Polientes	Valderredible
	Pollayo	Vega de Liébana
	Pontejos	Marina de Cudeyo
	Pontones	Ribamontán al Monte
	Prases	Corvera de Toranzo
	Praves	Hazas de Cesto
	Prellezo	Val de San Vicente
	Prezanes	Santa Cruz de Bezana
	Prio	Val de San Vicente
	Proaño	Hermandad de Campoo de Suso
	Puente Pumar y Lombraña	Polaciones
	Puente San Miguel	Reocín
	Puente Viesgo	Puente Viesgo
	Puente-Avios	Suances
	Pujayo	Bárcena de Pie de Concha
	Queveda	Santillana del Mar
	Quijano	Piélagos
	Quijas	Reocín
	Quintana	Soba
	Quintana de Toranzo	Corvera de Toranzo
	Quintanamanil	Campoo de Yuso

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Quintanilla de An	Valderredible
	Quintanilla de Rucandio	Valderredible
	Rabago	Herrerías
	Rada	Voto
	Rasillo	Villafufre
	Rebollar de Ebro	Valderredible
	Regules	Soba
	Rehoyos	Soba
	Reinosilla	Valdeolea
	Renedo	Cabuérniga
	Renedo	Piélagos
	Renedo	Rozas de Valdearroyo, Las
	Renedo de Bricia	Valderredible
	Reocin	Reocín
	Reocin de los Molinos	Valdeprado del Río
	Repudio	Valderredible
	Requejo	Campoo de Enmedio
	Resconorio	Luena
	Retortillo	Campoo de Enmedio
	Revelillas	Valderredible
	Revilla	Camargo
	Riba	Ruesga
	Riopanero	Valderredible
	Rioseco	Santiurde de Reinosa
	Riovaldeiguña	Arenas de Iguña
	Rocamundo	Valderredible
	Roiz	Valdáliga
	Rozas	Soba
	Ruanales	Valderredible
	Rubayo	Marina de Cudeyo
	Rucandio de Bricia	Valderredible
	Rudagüera	Alfoz de Lloredo
	Ruerrero	Valderredible
	Ruijas	Valderredible
	Ruiseñada	Comillas
	Saja	Tojos, Los
	Salceda	Polaciones
	Salcedo	Valderredible
	Salces	Hermandad de Campoo de Suso
	Samano	Castro-Urdiales
	San Andres	Valdeprado del Río
	San Andres	Valderredible

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	San Andres	Cabezón de Liébana
	San Andres de Luena	Luena
	San Bartolome de los Montes	Voto
	San Cristóbal del Monte	Valderredible
	San Esteban	Reocín
	San Juan	Soba
	San Juan de Raicedo	Arenas de Iguña
	San Mames	Polaciones
	San Mames de Aras	Voto
	San Martin	Soba
	San Martin de Elines	Valderredible
	San Martin de Hoyos	Valdeolea
	San Martin de Quevedo	Molledo
	San Martin de Toranzo	Santiurde de Toranzo
	San Martin de Valdelomar	Valderredible
	San Miguel de Aguayo	San Miguel de Aguayo
	San Miguel de Aras	Voto
	San Miguel de Luena	Luena
	San Pantaleon de Aras	Voto
	San Pedro	Soba
	San Pedro de las Baheras	Val de San Vicente
	San Salvador	Medio Cudeyo
	San Sebastian	Cillorigo de Liébana
	San Sebastian de Garabandal	Rionansa
	San Vicente de Leon y los Llares	Arenas de Iguña
	San Vicente de Toranzo	Corvera de Toranzo
	San Vicente del Monte	Valdáliga
	San Vitores	Medio Cudeyo
	Sancibrian	Santa Cruz de Bezana
	Sangas	Soba
	Santa Agueda	Arenas de Iguña
	Santa Cruz	Molledo
	Santa Eulalia	Polaciones
	Santa Maria de Hito	Valderredible
	Santa Maria de Valverde	Valderredible
	Santa Olalla	Molledo
	Santa Olalla	Valdeolea
	Santayana	Soba
	Santiago	Medio Cudeyo
	Santibañez	Villacarriedo
	Santillan	San Vicente de la Barquera
	Santiurde	Santiurde de Toranzo

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Santiurde de Reinosa	Santiurde de Reinosa
	Santotis	Tudanca
	Santullan	Castro-Urdiales
	Sarceda	Tudanca
	Saro	Saro
	Secadura	Voto
	Sel de la Carrera	Luena
	Selores	Cabuérniga
	Seña	Limpias
	Serdio	Val de San Vicente
	Serna	Hermandad de Campoo de Suso
	Serna de Ebro	Valderredible
	Servillas	Campoo de Yuso
	Servillejas	Campoo de Yuso
	Setien	Marina de Cudeyo
	Silio	Molledo
	Soano	Arnuero
	Sobarzo	Penagos
	Sobremazas	Medio Cudeyo
	Sobrepenilla	Valderredible
	Sobrepeña	Valderredible
	Solares	Medio Cudeyo
	Somballe	Santiurde de Reinosa
	Somo	Ribamontán al Mar
	Sopeña	Cabuérniga
	Sotillo San Vitores	Valdeprado del Río
	Soto	Hermandad de Campoo de Suso
	Soto	Villacarriedo
	Soto Rucandio	Valderredible
	Suano	Hermandad de Campoo de Suso
	Suesa	Ribamontán al Mar
	Susilla	Valderredible
	Tagle	Suances
	Tanarrio	Camaleño
	Teran	Cabuérniga
	Tezanos	Villacarriedo
	Tollo	Vega de Liébana
	Toñanes	Alfoz de Lloredo
	Toranzo	Vega de Liébana
	Torices	Cabezón de Liébana
	Treceño	Valdáliga
	Tresabuela	Polaciones

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Tudanca	Tudanca
	Tudes	Vega de Liébana
	Turieno	Camaleño
	Ubiarco	Santillana del Mar
	Udalla	Ampuero
	Unquera	Val de San Vicente
	Uznayo	Polaciones
	Valcaba	Soba
	Valdecilla	Medio Cudeyo
	Valdeprado	Valdeprado del Río
	Valdeprado	Pesaguero
	Valdicio	Soba
	Valle	Cabuérniga
	Valle	Ruesga
	Valles	Reocín
	Valmeo	Vega de Liébana
	Vargas	Puente Viesgo
	Vega	Villafufre
	Veguilla	Soba
	Vejo	Vega de Liébana
	Vejoris	Santiurde de Toranzo
	Vendejo	Pesaguero
	Viaña	Cabuérniga
	Viernoles	Torrelavega
	Villacantid	Hermandad de Campoo de Suso
	Villacarriedo	Villacarriedo
	Villaescusa	Campoo de Enmedio
	Villaescusa	Valderredible
	Villafufre	Villafufre
	Villamoñico	Valderredible
	Villanueva	Rozas de Valdearroyo, Las
	Villanueva	Villaescusa
	Villanueva de la Nia	Valderredible
	Villanueva de la Peña	Mazcuerras
	Villapaderne	Campoo de Yuso
	Villapresente	Reocín
	Villar	Hermandad de Campoo de Suso
	Villar	Soba
	Villasevil	Santiurde de Toranzo
	Villasuso	Anievas
	Villasuso	Campoo de Yuso
	Villaverde	Vega de Liébana

Tipo de Entidad	Denominación	Municipio
	Villaverde	Soba
	Villaverde de Hito	Valderredible
	Villaverde de Pontones	Ribamontán al Monte
	Villegar	Corvera de Toranzo
	Villota de Elines	Valderredible
	Viñon	Cillorigo de Liébana
	Vioño	Piélagos
	Viveda	Santillana del Mar
	Zurita	Piélagos
Mancomunidades		
	Alto Asón	Ramales de la Victoria
	Bajo Deva	Val de San Vicente
	El Brusco	Argoños
	Intermunicipal Miengo-Polanco	Polanco
	Los Valles	Valderredible
	Los Valles Pasiegos	Villacarriedo
	Municipios Nansa	Rionansa
	Municipios Sostenibles de Cantabria	Santoña
	Oriental de Trasmiera	Ribamontán al Monte
	Saja-Nansa	Valdáliga
	Servicios de los Valles del Saja y Corona	Cabezón de la Sal
	Servicios Siete Villas	Noja
	Servicios Sociales Ampuero, Limpias, Liendo, Guriezo y Colindres	Colindres

Anexo III. Entidades que han remitido acuerdos contrarios a reparos

Nombre	Población	Nº reparos	Importe
Ayuntamientos			
Ampuero	4.181	5	42.350,49
Arredondo	480	21	296.372,17
Cabezón de la Sal	8.345	26	472.361,34
Cabuérniga	1.012	3	4.434,66
Cartes	5.733	8	258.818,31
Corvera de Toranzo	2.074	13	-
Liérganes	2.372	1	5.668,12
Marina de Cudeyo	5.174	20	682.673,00
Medio Cudeyo	7.482	8	226.428,58
Miengo	4.741	5	442.457,09
Piélagos	24.574	20	184.756,44
Reinosa	9.496	1	203,68
Ribamontán al Monte	2.231	1	626,20
San Miguel de Aguayo	160	1	11.000,00
San Vicente de la Barquera	4.196	13	352.669,41
Santa María de Cayón	9.078	21	196.025,65
Santillana del Mar	4.184	1	17.500,00
Santoña	11.085	18	3.270.430,26
Suances	8.579	9	75.025,24
Val de San Vicente	2.763	13	324.646,25
Valdáliga	2.272	1	16.634,18
Valdeolea	987	14	19.166,31
Vega de Pas	795	1	4.838,67
Entidades Locales Menores			
Solórzano	-	5	169.923,45
Mancomunidades			
San Vicente de la Barquera	-	6	12.555,15
TOTAL		**235**	**7.087.564,65**

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

Nombre	Población	Nº expedientes con omisión de fiscalización previa	Importe
Ampuero	4.181	5	29.229,83
Arredondo	480	6	1.339,16
Guriezo	2.359	16	907.084,04
Laredo	11.446	1	9.529,21
Marina de Cudeyo	5.174	21	104.708,90
Ribamontán al Monte	2.231	1	626,20
Santa María de Cayón	9.078	2	828.866,24
Santander	172.656	1	1.877.843,46
Vega de Liébana	788	1	25.374,13
Vega de Pas	795	5	28.968,66
TOTAL		**59**	**3.813.569,83**

Anexo V. Entidades que han remitido anomalías de ingresos

Nombre	Número de anomalías	Importe	Población
Ampuero	1	1.000,00	4.181
Arredondo	3	22.816,00	480
Marina de Cudeyo	2	54.034,82	5.174
Medio Cudeyo	1	21,73	7.482
San Pedro del Romeral	1	3.990,00	453
TOTAL	**8**	**81.862,55**	**--**

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES RECIBIDAS

1. Alegaciones presentadas por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Polanco
2. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Miengo
3. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Cartes
4. Alegaciones presentadas por la Exalcaldesa del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal
5. Alegaciones presentadas por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Suances
6. Alegaciones presentadas por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Medio Cudeyo
7. Alegaciones presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Santander
8. Alegaciones presentadas por el Exalcalde del Ayuntamiento de Santander
9. Alegaciones presentadas por el Exalcalde del Ayuntamiento de Arredondo

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE POLANCO

Exp. Núm.: 321/2017.

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS.

ENTIDAD: AYUNTAMIENTO DE POLANCO (EL30).

1. ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME.

N.º 1.

N.º PÁGINA	68

TEXTO QUE SE ALEGA	Cuatro de los nueve ayuntamientos fiscalizados –los de EL28, EL11, EL23 y EL30– carecían en 2016 de una relación de puestos de trabajo (RPT) aprobada por el Pleno de la Corporación, incumpliendo por ello la obligación establecida por el artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y el artículo 90.2 de la LRBRL. No obstante, el Pleno del Ayuntamiento de EL30 aprobó dicha relación en sesión de 26 de julio de 2017.

ALEGACIÓN	El Ayuntamiento de Polanco sí tenía en dicha fecha aprobada una RPT, lo que se procedió a aprobar mediante acuerdo plenario de fecha 26 de julio de 2017 fue una modificación de la misma. La RPT de este Ayuntamiento fue aprobada hace años, no teniendo en la actualidad medios humanos disponibles para comprobar en el archivo histórico municipal la fecha exacta de aprobación.

DOCUMENTOS APORTADOS	No se aporta documentación adicional.

N.º 2.

N.º PÁGINA	74

TEXTO QUE SE ALEGA	En relación con el ejercicio 2016, en seis de las nueve entidades fiscalizadas –los Ayuntamientos de EL28, EL20, EL10, EL11, EL30 y EL23– los órganos de Intervención no elevaron al Pleno el informe referido. La incidencia es más relevante en el caso del Ayuntamiento de EL11, pues es la única intervención municipal que comunicó a través de la Plataforma la existencia de acuerdos o resoluciones de esta naturaleza, en tanto que el resto certificó negativamente su existencia. Esta última circunstancia debería ser también objeto de comunicación al Pleno de la entidad, de forma que este pueda conocer de forma expresa la situación acontecida en relación con los

	acuerdos contrarios a reparos.

ALEGACIÓN	Dicho informe debe ser elevado al Pleno, según lo dispuesto en el art. 218.1 TRLRHL, cuando se adopten "*resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados*", por lo que sin existir dichos reparos, tal y como se ha indicado, no existe ningún informe que remitir al Pleno.

DOCUMENTOS APORTADOS	No se aporta documentación adicional.

N.º 3.

N.º PÁGINA	75-76

TEXTO QUE SE ALEGA	Los órganos de intervención de los Ayuntamientos de EL28 y EL30 no han aportado datos acerca del número de informes de fiscalización previa emitidos en 2016 y, de estos, los emitidos con reparos: • Por su parte, el órgano de Intervención del Ayuntamiento de EL30 ha informado de que, pese a no conocerse el número de informes emitidos en 2016, en ninguno de ellos se formularon reparos, dado que todas las discrepancias observadas se comunicaban mediante borradores y las incidencias se corregían antes de la firma de los acuerdos. El desconocimiento del número de informes emitidos contrasta en esta entidad con el hecho de que, en 2016, la misma dispusiera de un programa informático específico para la tramitación de sus actuaciones de control interno que se integraba en el gestor electrónico de expedientes.

ALEGACIÓN	El gestor electrónico de expedientes permite organizar toda la actividad administrativa municipal en expedientes electrónicos, pero no extrae la información solicitada por el Tribunal de Cuentas, siendo necesario acudir a cada uno de los más de mil expedientes electrónicos de dicho año 2016, para comprobar si en cada uno de ellos consta el informe de intervención que, en su caso, fuera procedente o solicitado en los supuestos previstos en el art. 173 ROF o en el resto de la normativa aplicable.

DOCUMENTOS APORTADOS	No se aporta documentación adicional.

N.º 4.

N.º PÁGINA	79

TEXTO QUE SE ALEGA	En los Ayuntamientos de EL10 y de EL30, en el ejercicio en el que en cada uno de ellos se aprobaron reconocimientos extrajudiciales de crédito, lo fueron por un importe coincidente con el saldo contabilizado en la cuenta 413 al inicio del mismo, es decir la totalidad del importe trasladado al ejercicio siguiente había sido contabilizado en dicha cuenta.

ALEGACIÓN	El sistema de control implantado en este Ayuntamiento de Polanco con el nuevo equipo de gobierno (2015 en adelante) ha supuesto un intento de reducción al máximo de los gastos pendientes de aplicación al presupuesto, siendo un objetivo que hasta la fecha está siendo conseguido de manera satisfactoria.

DOCUMENTOS APORTADOS	No se aporta documentación adicional.

N.º 5.

N.º PÁGINA	88

TEXTO QUE SE ALEGA	Cuatro de los nueve ayuntamientos fiscalizados –los de EL28, EL11, EL23 y EL30– carecían durante el periodo fiscalizado de una relación de puestos de trabajo (RPT) aprobada por el Pleno, incumpliendo la obligación establecida por el artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

ALEGACIÓN	El Ayuntamiento de Polanco sí tenía en dicha fecha aprobada una RPT, lo que se procedió a aprobar mediante acuerdo plenario de fecha 26 de julio de 2017 fue una modificación de la misma. La RPT de este Ayuntamiento fue aprobada hace años, no teniendo en la actualidad medios humanos disponibles para comprobar en el archivo histórico municipal la fecha exacta de aprobación.

DOCUMENTOS APORTADOS	No se aporta documentación adicional.

2. ALEGACIONES A CUADROS O GRÁFICOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME.

N.º CUADRO/GRÁFICO	

ALEGACIÓN	

DOCUMENTOS APORTADOS	Título

3. ALEGACIONES A ANEXOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME.

N.º ANEXO	

ALEGACIÓN	

DOCUMENTOS APORTADOS	Título

En Polanco, la Alcaldesa, Rosa Díaz Fernández. Documento firmado electrónicamente.

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE MIENGO

AYUNTAMIENTO DE MIENGO

– CANTABRIA –

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE MIENGO A LAS CONCLUSIONES DE LA "FISCALIZACIÓN SOBRE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR LOS INTERVENTORES LOCALES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016" .

Simplemente reseñar, abundando en lo que ya expone el Informe de este Tribunal que fueron sacados a licitación pública de acuerdo a lo que establece la normativa de contratos de las Administraciones Públicas los siguientes contratos:

DENOMINACIÓN DEL SERVICIO	Nº EXPEDIENTE
GUARDERÍA MUNICIPAL	10/2016
TELEFONÍA E INTERNET	25/2016
SEGUROS MUNICIPALES	26/2017
SERVICIO DE TELEASISTENCIA	26/2016
SERVICIO DE ASISTENCIA DOMICILIARIA	11/2017
MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	5/2016
SUMINISTRO ENERGÍA	6/2016

Por lo anteriormente expuesto el Ayuntamiento entiende cumplidas las observaciones realizadas por la intervención municipal en este punto.

En Miengo a, 21 de agosto de 2018.

EL ALCALDE

Fdo.: Jesús Sara Torre

TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CARTES

Ayuntamiento
CARTES (Cantabria)
C.I.F.: P-3901800-G • C.P.: 39311

C/ Camino Real, 08
Teléfono: 942 81 94 47
Fax: 942 81 94 54
E-mail: aytocartes@aytocartes.org

TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

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

Examinadas las conclusiones de su informe en relación con este Ayuntamiento de Cartes, queremos poner de manifiesto que el Ayuntamiento está contratando, a través de los programas de empleo cofinanciados por la Comunidad Autónoma, juristas para abordar la tarea de poner al día, en cuanto a las obligaciones de licitación pública se refiere, los contratos que ustedes han notado en su informe que estaban vencidos o bien que aún no contaban con un procedimiento público de licitación, con lo que esperamos que en los próximos meses el Ayuntamiento tenga ya todos estos contratos al día.

Quiero señalar también que los principales servicios el Ayuntamiento los tiene ya conveniados interadministrativamente como es el caso de la recogida de residuos sólidos urbanos o el de la gestión recaudatoria, gestionando de manera directa otros servicios como son el de abastecimiento de agua potable, el de alcantarillado, mantenimiento de jardines y espacios públicos, limpieza viaria, etc. En el caso de los que el Tribunal de Cuentas ha fiscalizado, en su mayor parte son contratos pequeños, como es el de recogida de perros, el de seguros, el de apoyo a la confección de nóminas, resultando que el único contrato mayor de los que ustedes han fiscalizado es el de suministro de energía eléctrica; en este punto el Ayuntamiento quiere señalar que se trata de un contrato de especial dificultad técnica para los medios de un Ayuntamiento pequeño como el nuestro, que carece de un equipo técnico especializado en la materia, por lo que su licitación va a implicar necesariamente la contratación de un gabinete externo especializado: Así, y dados los problemas que está habiendo en otros Ayuntamientos del Estado en cuanto a la suspicacia de subjetividades en la contratación, nos gustaría contar con el apoyo de algún organismo administrativo superior que nos diese una garantía suficiente de seguridad jurídica en el procedimiento a acometer.

En el resto de los contratos que ustedes han señalado, para los que si estimamos que tenemos medios internos suficientes, el Ayuntamiento intentará regularizar su situación a la mayor brevedad.

Muy agradecido, les envío un saludo.

Cartes, 28 de agosto de 2018.

El Alcalde,

Fdo. Agustín Molleda Gutiérrez.

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CABEZÓN DE LA SAL

Isabel Fernández Gutiérrez, Alcaldesa del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, durante el ejercicio 2016 respetuosamente comparece como persona legitimada y como mejor proceda en Derecho,

DIGO:

Que por el presente escrito, de conformidad procede a la presentación de alegaciones, al Anteproyecto de informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y las Anomalías detectadas en materia de ingresos, así como de los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa ejercicio 2016 ,dentro del plazo conferido al efecto. De conformidad con las siguientes,

ALEGACIONES

Primero.-Notificado el anteproyecto de fiscalización antecitado en el mes de Julio de 2018, solicito ampliación de plazo al objeto de recabar del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal información y documentos relativos a los reparos antecitados. Plazo que me fue concedido por el Tribunal de Cuentas.

Segundo.- Constato de la información que obra en mi poder , que los reparos se refieren a tres expedientes, de importes de 72.182,68, 91.420,56 y 124.562,45 euros respectivamente, y están Referidos a la contratación de un total de 32 trabajadores laborales de carácter temporal.La contratación se realizó fundamentándose en de la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de2015, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año2016 de subvenciones a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En primer lugar he de manifestar que los reparos fueron emitidos con posterioridad a los Decretos de Alcaldía, y que todos ellos se refieren a la contratación de personal laboral temporal al amparo de dicha orden. En consecuencia, este órgano no ha tenido

conocimiento previo del mismo al no realizarse por parte del interventor la fiscalización previa, sino a posteriori.

Tercero.- tampoco he tenido conocimiento, de la existencia de reparo al pago por parte del Interventor, que de acuerdo con el procedimiento interno establecido en el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, era autorizado por la Junta de Gobierno local. Aprobación que se realizó, tal y como consta en las actas correspondientes que obran en los archivos municipales, bajo el visto bueno y con presencia del interventor y de la Secretaria.

Cuarto.- Por acuerdo del ayuntamiento, se procedía a la adjudicación de las plazas utilizando el criterio de asignar lospuestos de trabajo en función de la antigüedad de inscripción como demandantes de empleo de los candidatos propuestos por el Servicio Cántabro de Empleo para cada uno de los puestos. Igualmente y se cómo señala en el propio anteproyecto del Tribunal de Cuentas, este criterio ha sido validado por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria quien ha señalando que la Orden HAC/50/2015, de 22 de diciembre de 2015, no establecía un precepto específico para laselección de los aspirantes. En consecuencia no se pueden entender vulnerado los principios de mérito y capacidad.

Quinto.- En cuanto a la necesidad de que la contratación fuera necesaria para la percepción de la subvención y que la convocatoria se articulara como instrumento de política de fomento del empleo para personas en situación de desempleo.se adjunta, copia del Decreto de Alcaldia de 12 de febrero de 2017 , en el que se reitera y pone de manifiesto a la intervención el constante criterio en esta materia. En este sentido quien firma señaló a la intervención:

"*Se ha procedido por parte de la interventora municipal a emitir reparo de 9 de febrero de 2016, emitiendo informe desfavorable en el expediente para la contratación temporal de desempleados y profesorado, subvencionado por la Orden HAC 50/16 de 14 de octubre, para las escuelas taller. El cumplimiento por parte de esta Alcaldía del reparo puede impedir que se ejecuten políticas activas de empleo y contratación en este ayuntamiento, lo que no se puede interpretar sino en un claro intento de bloquear la acción política del Ayuntamiento ya que se vulnera, a juicio de este órgano, lo*

dispuesto en la Ley de 56/2003 de empleo y Plan Nacional de formación Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, así como la Ley 38/2003 de 17 de noviembre general de subvenciones.

Igualmente, por parte de la interventora Se ha procedido a la emisión de reparo de 9 de febrero de 2016, no de conformidad, en el expediente de la sustitución por baja de una limpiadora municipal, (Tamara Crespo Revuelta), informando desfavorablemente la contratación de sustituta, de la bolsa de empleo, y en contrato temporal de interinidad (de Florentina Casanueva Vázquez). El informe emite reparo por falta de requisitos de publicidad y concurrencia y por impedir la Ley de Presupuestos generales para 2016 la contratación temporal. El cumplimiento por parte de esta Alcaldía del reparo, si no se cubre la baja de forma inmediata, puede ocasionar un problema sanitario en los centros educativos afectados.

Textualmente, el informe de intervención, en los dos informes, y con relación a ambos expedientes, afirma,

"la ley 48/2015 de 29 de octubre ley de presupuestos, generales prorrogada. Art 20. durante 2016 no se procederá a la contratación de personal laboral temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a las sectores, categorías, y funciones profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos." manifestando que el expediente presenta irregularidades o incumple requisitos esenciales previstos en la normativa vigente. Se entiende reparado el expediente en los términos previstos en el TRLRHL.

Pues bien con relación al primer reparo, resulta injustificado y se opone a toda lógica, el criterio de intervención que impide la aplicación de la subvención (Orden HAC 50/16 de 14 de octubre) para Los proyectos de Las escuelas taller y casas de oficios y talleres de empleo.

Si este órgano gestor sigue las indicaciones del informe de la interventora, De acuerdo con el mismo, no sería posible realizar ejecutar ningún contrato mixto de formación que regula el Plan nacional de formación, ya que se opone a ello la Ley de Presupuestos de 2016, ley, que lo primero que hay que decir es que en su articulado arbitra partidas presupuestaria para dichas subvenciones.

Esta Alcaldía ha de recordar a la interventora que los proyectos subvencionados, son proyectos de carácter temporal en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con un trabajo productivo en actividades de utilidad pública o social, con el objetivo de la inserción a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de las personas participantes.

En el ámbito estatal existe numerosa legislación de aplicación por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan las subvenciones en el ámbito de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, y de Talleres de Empleo, y que a continuación enumero;

Legislación estatal

-Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14 de noviembre de 2001 por la que se regulan el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas;

-Artículo 10 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14 de noviembre de 2001, por la que se desarrolla el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el Programa de Talleres de Empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho programa.

-Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, así como las previstas en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, y su normativa de desarrollo.

-Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, y su normativa de desarrollo.

-Órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales números 21.715 y 21.716, de 14 de noviembre de 2001, .

-Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

-Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones,

- Resolución de 3 de marzo de 2016 del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convocan subvenciones para los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres deEmpleo, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado para el año 2016

Legislación autonómica

-Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria,

-Orden HAC 50/16 de 25 de septiembre de 2015 por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan para el año 2015 las subvenciones en el ámbito de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, y de Talleres de Empleo.

-Orden HAC/50/2016, de 14 de octubre, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2016 de subvenciones en el ámbito del programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

Esta abundantísima legislación de la que se cita una muestra, tiene rango de ley, y tanto las leyes como su desarrollo reglamentario vinculan a los poderes públicos.

En concreto, los programas públicos de empleo-formación tienen como finalidad mejorar la cualificación y las posibilidades de empleo de determinados colectivos de personas desempleadas.

Por lo que se refiere al programa de Escuelas taller y Casas de oficios, se trata, además, de una medida incluida dentro del catálogo de actuaciones del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, su regulación se encuentra afectada por lo dispuesto sobre este particular en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

A todas estas medidas de fomento activo del empleo, parece oponerse los reparos de la interventora municipal que no tiene en cuenta las bases establecidas por la Orden HAC 50/16 de 25 de septiembre, ni tampoco el marco legislativo general al que se ha hecho referencia y que es directamente aplicable.

Dentro de este marco, y por lo que se refiere a la ORDEN HAC 50/16 de 25 de septiembre expediente 39/21/2016 que la interventora repara,

El Art 3 establece,

A través de esta convocatoria podrán ser promovidos por las siguientes entidades sin ánimo de lucro, que deberán ser competentes para la elaboración de los productos o la ejecución de los servicios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria y disponer de la capacidad técnica y de gestión suficientes:

a) Entidades locales, sus organismos autónomos y entidades dependientes o asimiladas a las mismas, cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas

entidades locales, todas ellas del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Es decir los Ayuntamientos, es evidente que son promotores y receptores de esta subvención.

Por su parte el Art 5 , regula el destino, estableciendo,

En los proyectos de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo las subvenciones que se concedan a las entidades promotoras que resulten beneficiarias estarán en función de los gastos derivados de los proyectos formativos y de los costes salariales de los alumnos trabajadores y las alumnas trabajadoras que participan en la fase de alternancia,

En consecuencia, es claro y meridiano que el destino de la subvención va destinado al pago de costes salariales de alumnos y profesores. Por su parte, el Art 8º regula la documentación requerida, en la que se refiere a la contratación de personal y profesorado. En su número 7º, establece,

7.º Personal necesario para llevar a cabo el proyecto, que será subvencionado sólo en el caso de ser seleccionado conforme lo establecido en esta orden, y contratado por la entidad promotora para el proyecto, y que deberá estar compuesto, como mínimo, por: — Director/a y/o coordinador/a, cuyas funciones serán las de dirección, gestión y representación del proyecto y coordinación del mismo. — Profesor/a de compensatoria, encargado de impartir la formación básica, en el caso de la impartición de un certificado de profesionalidad de nivel 1, y en el supuesto de no optar por lo dispuesto en el artículo 25.2. — Un docente por cada especialidad alumnos en las especialidades solicitadas. — Personal administrativo, cuya función será de apoyo en las tareas administrativas relativas al proyecto. Se deberá hacer constar para cada uno de los puestos si éstos serán ocupados por personal propio de la entidad solicitante o, si por el contrario, deberán ser objeto de selección por el procedimiento establecido en el artículo 23, así como el tipo de jornada y el salario bruto mensual con la prorrata de pagas extraordinarias en concordancia con el presupuesto solicitado.

Finalmente en cuanto a la selección del alumnado y personal directivo se establece la misma en concurrencia competitiva, bien mediante oferta de empleo, bolsa de empleo o convocatoria pública.

Como señala la Orden Extracto de la Resolución de 3 de marzo de 2016 del Servicio Público de Empleo Estatal,

"Todos los proyectos que se pretenden subvencionar se configuran como programas mixtos de formación y empleo que tienen por finalidad mejorar las posibilidades de inserción de las personas trabajadoras que participen en ellos"

En este sentido, resulta evidente que Dichas subvenciones comprenden tanto la financiación de los costes salariales del personal directivo, docente y de apoyo de estos proyectos como la de los costes salariales derivados de los contratos que se suscriban con los alumnos trabajadores que participan en los mismos, por lo tanto confundir esta contratación formativa con la prohibición que señala el Art 19 de la ley de presupuestos generales para 2016, no puede sino resultar como una interpretación forzada y literalista de la ley de Presupuestos, que obvia toda las anteriores leyes que se mencionan en este decreto y que son de directa aplicación al expediente reparado.

La misma reflexión ha de hacerse, al hecho de que la contratación de una limpiadora para sustituir una baja de un centro docente no considere una actividad que entre dentro de las excepciones que establece la propia ley de Presupuestos, con el subsiguiente problema sanitario y de orden público que se podría producir si no se produce la limpieza de estos centros, y la urgente contratación de la trabajadora que consta en el expediente reparado.

Igualmente, por lo que se refiere al reparo sobre la contratación de la bolsa de empleo, alegando incumplimiento de requisitos de acceso al empleo público, La constitución de la bolsa de empleo permite cumplir los requisitos de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, concurrencia e imparcialidad a la vez que tiene por finalidad establecer un procedimiento ágil para la inmediata puesta a disposición del Ayuntamiento del personal necesario para la correcta y urgente prestación del servicio,

Por lo anteriormente, expuesto,

RESUELVO

Dar traslado a la Interventora de este decreto y las manifestaciones en él contenidas al objeto de informarle sobre lo preceptuado en las normas que se citan en este escrito, y de aplicación con relación a los dos reparos emitidos con fecha 9 de febrero de 2016.

Lo que firmo en Cabezón de la Sal a 12 de febrero de 2017"

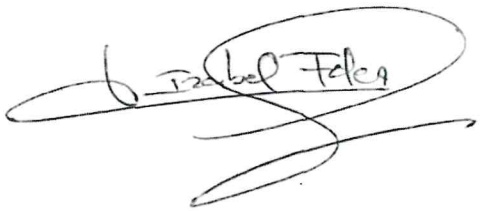
Sexto.- En consecuencia quien suscribe entiende que aun existiendo una contradicción legal, se ha de acudir al criterio de proporcionalidad y ponderación de los intereses en juego, siendo evidente a juicio de esta alegante, que la contratación de desempleados

como personal laboral, entraría dentro de los supuestos que la propia Ley de Presupuestos excluye dentro de sus prohibiciones para contratar personal temporal en las Administraciones.

Por lo anterior **SUPLICO**

Tenga por realizadas las alegaciones que constan en el cuerpo de este escrito alAnteproyecto de informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y las Anomalías detectadas en materia de ingresos, así como de los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa ejercicio 2016.

Santander a 4 de Septiembre de 2018



ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE SUANCES

AYUNTAMIENTO DE SUANCES
(Cantabria)

En relación con lo recogido en el apartado II.4.2 del **ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS FORMALIZADOS POR LOS INTERVENTORES LOCALES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA Y LAS ANOMALÍAS DETECTADAS EN MATERIA DE INGRESOS, ASÍ COMO SOBRE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA, EJERCICIO 2016, de** actuaciones del órgano de intervención en el ejercicio 2016en cumplimiento de las obligaciones recogidas en el TRLHL; donde dice:

En los Ayuntamientos de EL23 y EL13 se aplicaba en 2016 una fiscalización previa del gasto con alcance limitado. En ambos casos los órganos de intervención certificaron que en dicho ejercicio no se adoptaron acuerdos contrarios a reparos, si bien el caso de EL23 debe destacarse ya que, a pesar de la mayor actividad generadora de informes por parte de Intervención, de ninguno de ellos se derivó la formulación de reparos. Se reitera que esa Intervención municipal ejercía funciones de gestión que no le son propias y, por ello, se aprecia una debilidad significativa del sistema de control interno de la entidad ante la falta de una adecuada segregación de funciones.

En relación con EL13, aclarar que si se han aprobado acuerdos contrarios a reparos, pero todos ellos en la fase de Reconocimiento de la obligación, ningún reparo que suspenda un expediente los cuales fueron remitidos al Tribunal de Cuentas.

En Suances a 5 de septiembre de 2018

La Interventora

Fdo: Carmen Escudero Amo

AYUNTAMIENTO DE SUANCES (Cantabria)

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE MEDIO CUDEYO

1. ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME

Nº PÁGINA: 84

TEXTO QUE SE ALEGA: *"En relación con el ejercicio 2016, en seis de las nueve entidades fiscalizadas –los Ayuntamientos de EL28, EL20, EL10, EL11, EL30 y EL23– los órganos de Intervención no elevaron al Pleno el informe referido. La incidencia es más relevante en el caso del Ayuntamiento de EL11, pues es la única intervención municipal que comunicó a través de la Plataforma la existencia de acuerdos o resoluciones de esta naturaleza, en tanto que el resto certificó negativamente su existencia. Esta última circunstancia debería ser también objeto de comunicación al Pleno de la entidad, de forma que este pueda conocer de forma expresa la situación acontecida en relación con los acuerdos contrarios a reparos."*

ALEGACIÓN: Con fecha 26 de abril de 2018 el órgano interventor elevó informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente contrarias a los reparos efectuados.

DOCUMENTOS APORTADOS: "acuerdo plenario"

En Valdecilla, a 6 de septiembre de 2018.

La Interventora,

María Navarro Guillén.

AYUNTAMIENTO DE MEDIO CUDEYO
Plaza José Antonio, 1 Valdecilla, 39724 Cantabria
Tlf. 942 620 023 / 942 622 024

MANUEL JOSE GONZALEZ FERNANDEZ, Secretario del Ayuntamiento de Medio Cudeyo,

C E R T I F I C O:

Que el Pleno del Ayuntamiento de Medio Cudeyo en sesión ordinaria celebrada el 26 de abril de dos mil dieciocho adoptó el siguiente acuerdo:

Punto Quinto: Informes de Intervención Reparos ejercicios 2016 y 2017.

La funcionaria que suscribe, Interventora del Ayuntamiento de Medio Cudeyo, con arreglo de lo establecido en 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 Haciendas Locales (TRLRHL) el cual recoge que *El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos* (.../...), tiene a bien emitir el siguiente

INFORME

Primero.- Esta Intervención, de conformidad con lo establecido en el art. 215 del TRLRHL se manifestó en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados y recogidos en el siguiente cuadro:

FECHA INFORME	ACTO/DOCUMENTO/ EXPEDIENTE	MOTIVACIÓN	RESOLUCIÓN ALCALDÍA
31/06/2016	*Abono nómina mes de mayo*	*- Incumplimiento del RD 462/2002 en relación al abono de dietas al personal.* *- Incumplimiento arts. 17 y 22 del Convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Medio Cudeyo para el periodo 2011-2014 en relación al bono de gastos de formación y retribuciones personal laboral.*	*Decreto 57/2016, de 31 de mayo de 2016.*
20/06/2016	*Concesión subvenciones en materia educativa, cultural y deportiva para el ejercicio 2016.*	*- Incumplimiento art. 23.2 b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGSubv), no constando en la convocatoria el crédito presupuestario asiganado.* *- incumplimiento 17.3 apartado e) en cuanto que se establecen criterios para la concesión aunque no se pondera*	*Decreto 122/2016, de 02 de septiembre de 2016.*

		explícitamente la importancia relativa de los mismos. *- Incumplimiento art. 18 LGSubv no consta la remisión de la convocatoria a la BDNS*	
08/07/2016	*Aprobación factura contrato administrativo del servicio de arquitectura y planificación urbana.*	*- art. 301 del 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) en su apartado primero: "No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos". Por su parte el artículo 9.2 del 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 (TREBEP) dispone: "En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca".*	*Decreto 86/2016, de 08 de julio de 2016*

FECHA INFORME	ACTO/DOCUMENTO/ EXPEDIENTE	MOTIVACIÓN	RESOLUCIÓN ALCALDÍA
30/11/2016	*Abono nómina mes de noviembre*	*- Incumplimiento del art. 6 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, con motivo de superar la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios*	*Decreto 189/2016, de 30 de noviembre de 2016.*
23/12/2016	*Abono nómina mes de diciembre*	*- Incumplimiento del art. 6 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, con motivo de superar la cantidad global destinada a la*	*Decreto 206/2016, de 23 de diciembre de 2016.*

		asignación de gratificaciones a los funcionarios	

documentos o expedientes examinados y recogidos en el siguiente cuadro:

FECHA INFORME	ACTO/DOCUMENTO/ EXPEDIENTE	MOTIVACIÓN	RESOLUCIÓN ALCALDÍA
06/10/2017	*Relación de gastos/facturas nº 9/2017.*	*- Incumplimiento art. 138.3 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 con motivo de haber superado la cuantía del contrato menor.*	*Decreto 196/2017, de 6 de octubre.*
28/12/2017	*Abono nómina mes de diciembre*	*- Incumplimiento del art. 5 del Real Decreto 861/1996, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local en relación al abono del complemento de productividad.*	*Decreto 263/2017, de 28 de diciembre.*
28/12/2017	*Relación de gastos/facturas nº 12/2017.*	*- incumplimiento de lo establecido en el art. 278 del TRLCSP en relación a la continuidad de la prestación del contrato una vez finalizadas las prórrogas de las que podía ser objeto.*	*Decreto 261/2017, de 28 de diciembre.*
29/12/2017	*Relación de gastos/facturas nº 13/2017.*	*- incumplimiento art. 23.3 del trlcsp en relación a la duración del contrato menor.* *- incumplimiento art. 138.3 del trlcsp en relación al importe del contrato menor.* *- incumplimiento art. 87.1 del trlcsp, al superar la facturación anual el precio del contrato.* *- incumplimiento del art. 107.1 del trlcsp en relación a la modificación efectuada, no constando en el expediente que la misma responda a alguna de las circunstancias previstas en el citado artículo. asimismo dicha modificación supone la introducción de unidades de obra no previstas en a memoria valorada no contando en el expediente la fijación del precio de las mismas por la administración tal y como recoge el art. 234.2*	*Decreto 267/2017, de 29 de diciembre.*

Para que conste a los efectos oportunos, expido la presente Certificación con el Visto Bueno del Sr. Alcalde, en Valdecilla, a 6 de septiembre de 2018.

AYUNTAMIENTO DE MEDIO CUDEYO – ALCALDÍA – CANTABRIA

Vº Bº
El Alcalde, p.d,

El Secretario,

ALEGACION 7

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER

Anteproyecto de Informe de Fiscalización
Alegaciones

A LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

Cesar Díaz Maza, ejerciendo como Alcalde del Ayuntamiento de Santander por suplencia (Decreto de la Sra. Alcaldesa de 31/08/2018), y actuando en nombre y representación de esta Administración pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 124.4.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ante V.I. comparece y como mejor proceda en Derecho

DICE

Que por parte de ese organismo se le ha dado traslado del Anteproyecto de Informe de *"Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016"*, concediéndole plazo, hasta el 6 de septiembre de 2018, para alegar y aportar los documentos y justificantes que estime oportunos, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de Abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Que dentro del mencionado plazo se viene a formular la siguiente

ALEGACIÓN

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Santander aprobó, mediante acuerdo del Pleno municipal celebrado el 28 de septiembre de 2016, un expediente de

reconocimiento extrajudicial de créditos para el pago de facturas de diversos servicios municipales, relacionadas principalmente con la prestación de servicios directos al ciudadano, como el de ayuda a domicilio, y al mantenimiento de infraestructuras viarias y de tráfico, como los túneles y la red semafórica.

Con este expediente se dio cobertura a un conjunto de servicios en los que no fue posible seguir la tramitación ordinaria para su contratación, por lo que fue necesaria la adopción de dicho acuerdo para evitar un enriquecimiento injusto de esta Administración local.

Así, se incluyeron servicios o trabajos contratados con carácter de urgencia, y otros que han sido prorrogados para garantizar la continuidad de la prestación hasta la entrada en vigor de los nuevos contratos, cuya formalización se ha visto demorada por diferentes causas, en la mayor parte de los casos, ajenas a los propios servicios municipales encargados de su tramitación.

Este expediente respondió a la concurrencia de circunstancias excepcionales, inesperadas o urgentes, y en algunos casos errores técnicos o defectos formales que han impedido una tramitación ordinaria de estas facturas.

En todos los casos ha primado el interés ciudadano para garantizar la continuidad de la prestación de servicios indispensables que no podían quedar en suspenso hasta la resolución de las tramitaciones en curso de los nuevos contratos o a otro tipo de procedimientos.

SEGUNDO.- Constan en el expediente los informes de cada uno de los servicios municipales justificando las razones que han llevado a la prórroga de los contratos vigentes o a la elección de una u otra modalidad de contrato para la prestación de los respectivos servicios, así como de la Intervención General.

En este sentido, es importante mencionar que el propio Anteproyecto de Informe de Fiscalización destaca este aspecto, al señalar lo siguiente:

> *"En el informe de Intervención se especifica que en todos los casos constan los informes justificativos de los respectivos servicios dando cuenta de la conformidad con la prestación realizada y su precio, existiendo crédito adecuado y suficiente en el presupuesto de 2016 para atender los gastos realizados en el propio ejercicio y acordándose las modificaciones presupuestarias para atender los gastos de ejercicios anteriores."*

TERCERO.- En lo que respecto al punto nº24 del apartado II.5. "Conclusiones", del Anteproyecto, y de acuerdo con el informe emitido por la Intervención General, que se adjunta como **ANEXO**, si bien no existe en la normativa administrativa un procedimiento específicamente establecido para atender el reconocimiento extrajudicial de créditos, dicha posibilidad es de construcción jurisprudencial, cuya doctrina y requisitos se sintetiza en las sentencias del Tribunal Supremo de 28 abril 2008 (RJ 2008\2486) y 23 marzo 2015 (RJ 2015\2115), a pesar de la nulidad de los actos administrativos en que dichos créditos pretenden apoyarse. La doctrina citada no hace distinción en relación a si se trata de gastos realizados en el ejercicio presupuestario corriente o en ejercicios anteriores.

En todos los casos -como el propio anteproyecto de informe señala- los gastos realizados de buena fe han de atenderse para evitar el enriquecimiento sin causa.

En la normativa administrativa local, la parca regulación de la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos aparece citada con anterioridad al Real Decreto 500/1990, en el artículo 50 apartado 12 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que dispone que corresponde al Pleno del Ayuntamiento:

"12. Acordar las operaciones de crédito o garantía y conceder quitas y esperas, así como el reconocimiento extrajudicial de créditos".

Con posterioridad a la ley de Haciendas Locales, y en desarrollo de ésta, el Reglamento presupuestario recogido en el Real Decreto 500/1990, dispuso, en relación con los gastos realizados en ejercicios anteriores, a través del artículo 26.2, la aplicabilidad al ejercicio corriente de tales gastos.

Sin embargo, el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990 dispone que:

"2. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera."

Dicho precepto ampara -siquiera sea desde el punto de vista competencial- la figura general del reconocimiento extrajudicial de créditos, sin distinción de la procedencia del ejercicio en que se hubiera producido el gasto.

Esta opinión del carácter amplio de los supuestos que dan lugar al reconocimiento extrajudicial de créditos, incluida la ejecución de contratos que excedan del plazo estipulado en los mismos y en sus prórrogas (sin distinción del ejercicio presupuestario al que debieran haberse imputado) es sustentada por la doctrina ("El reconocimiento extrajudicial de créditos", Alba Prada y Elena Herrero, Sindicatura de Cuentas de Asturias, Revista Auditoría Pública nº 66, páginas 119-126).

En consecuencia, se considera que debiera suprimirse del informe, en su página 87, en el segundo párrafo de la conclusión 24, el texto que dice: *"Dicha práctica no se ajustaba a 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, no para el reconocimiento de facturas del propio ejercicio".

CUARTO.- Igualmente, consta en el informe de la Intervención General la detección de una serie de errores materiales que debieran corregirse, ya que el Ayuntamiento EL15 (Santander) aparece citado indebidamente en las páginas 36, 50 y 59, debido -quizá- a la coincidencia del nombre del Ayuntamiento con el de la sede del órgano judicial que cita el Anteproyecto de Informe.

En su virtud, a V.I.

SOLICITO

Que se tengan por aportados el presente escrito y su ANEXO, y por formuladas las alegaciones que se incorporan a ellos, siendo estas tomadas en consideración en el momento en que se proceda a poner término al presente procedimiento, a fin de que se realicen las correcciones que han quedado interesadas en ambos documentos, en relación al Anteproyecto de informe remitido.

Es justicia que pido en Santander, a 6 de Septiembre de 2018.

EL ALCALDE (por suplencia)

Fdo. César Díaz Maza

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER

AYUNTAMIENTO DE SANTANDER

SANTANDER CIUDAD

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

INFORME DE INTERVENCION

ALEGACIONES AL APARTADO 24 DE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME.

1 Apartado de conclusiones nº 24

Si bien no existe en la normativa administrativa un procedimiento específicamente establecido para atender el reconocimiento extrajudicial de créditos, dicha posibilidad es de construcción jurisprudencial, cuya doctrina y requisitos se sintetiza en las sentencias del Tribunal Supremo de 28 abril 2008 (RJ 2008\2486) y 23 marzo 2015. (RJ 2015\2115), a pesar de la nulidad de los actos administrativos en que dichos créditos pretenden apoyarse. La doctrina citada no hace distinción en relación a si se trata de gastos realizados en el ejercicio presupuestario corriente o en ejercicios anteriores.

En todos los casos -como el propio anteproyecto de informe señala – los gastos realizados de buena fe han de atenderse para evitar el enriquecimiento sin causa.

En la normativa administrativa local, la parca regulación de la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos aparece citada con anterioridad al Real Decreto 500/1990, en el artículo 50 apartado 12 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que dispone que corresponde al Pleno del Ayuntamiento:

"12. Acordar las operaciones de crédito o garantía y conceder quitas y esperas, así como el reconocimiento extrajudicial de créditos".

Con posterioridad a la ley de Haciendas Locales, y en desarrollo de ésta, el Reglamento presupuestario recogido en el real Decreto 500/1990, dispuso, en relación con los gastos realizados en ejercicios anteriores, a través del artículo 26.2, la aplicabilidad al ejercicio corriente de tales gastos.

Sin embargo, el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990 que dispone:

"2. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera."

Dicho precepto ampara –siquiera sea desde el punto de vista competencial- la figura general del reconocimiento extrajudicial de créditos, sin distinción de la procedencia del ejercicio en que se hubiera producido el gasto.

Esta opinión del carácter amplio de los supuestos que dan lugar al reconocimiento extrajudicial de créditos, incluida la ejecución de contratos que excedan del plazo estipulado en los mismos y en sus prórrogas (sin distinción del ejercicio presupuestario al que debieran haberse imputado) es sustentada por la doctrina ("El reconocimiento extrajudicial de créditos", Alba Prada y Elena Herrero, Sindicatura de Cuentas de Asturias, Revista Auditoría Pública nº 66, páginas 119-126).

En consecuencia, se considera que debiera suprimirse del informe, en su página 87, en el segundo párrafo de la conclusión 24, el texto que dice "Dicha práctica no se ajustaba a 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, no para el reconocimiento de facturas del propio ejercicio.".

2. Errores materiales

El Ayuntamiento EL15 (Santander) aparece citado indebidamente en las páginas 36, 50 y 59, debido –quizá- a la coincidencia del nombre del Ayuntamiento con el de la sede del órgano judicial que cita el anteproyecto de informe.

Santander, a 6 de septiembre de 2018

El Interventor



Fdo.: Ignacio Gómez Álvarez

Anteproyecto de Informe de Fiscalización
Alegaciones (Art. 44 LFTCu)

A LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES

D. Íñigo de la Serna Hernáiz, en su condición de Exalcalde de Santander, ante V.I comparece y como mejor proceda en Derecho,

DIGO

Que por parte de ese Departamento se me ha dado traslado del Anteproyecto de Informe de *"Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los Interventores locales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016"*, y se me concede plazo, hasta el 6 de septiembre de 2018, para alegar y aportar los documentos y justificantes que estime oportunos, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de Abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Que dentro del mencionado plazo vengo a formular las siguientes

ALEGACIONES

ÚNICA.- MANIFESTACIÓN DE ADHESIÓN AL ESCRITO DE ALEGACIONES PRESENTADO POR EL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER.

Habiendo tenido conocimiento del escrito de alegaciones que en relación a este asunto ha sido remitido por el Ayuntamiento de Santander a ese Tribunal, vengo a expresar mi adhesión al mismo y al objeto de evitar la innecesaria reproducción de sus términos, aporto la copia que acompaño como anexo.

En Santander, a 6 de septiembre de 2018

Fdo: Íñigo de la Serna Hernáiz
EXALCALDE DE SANTANDER

ALEGACION 9

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE ARREDONDO

ALEGACIONES

1) PAGINA 20

TEXTO: LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

ALEGACIÓN: AFECTAN A CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ESCASA ENTIDAD, QUE SON NECESARIOS PARA SU EFICACIA Y CUYA FORMALIZACIÓN DEBE SER INMEDIATA, EN RAZÓN DE LA URGENCIA Y LA CUANTÍA; POR TANTO EL REPARO DEBE SER ENTENDIDO O INTERPRETADO , COMO UNA RECOMENDACIÓN , PERO EN MODO ALGUNO COMO UNA OBLIGACIÓN EJECUTIVA.

2) PAGINA 18

TEXTO: TRLRHL

ALEGACIÓN: LA DEFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS O MOTIVOS QUE INFORMAN EL DICTAMEN DESFAVORABLE, DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO, SU LIQUIDACIÓN Y LA MODIFICACIÓN DEL CRÉDITO, POR CUANTO NO EXISTEN MOTIVOS JURÍDICOS SUFICIENTES, QUE CERTIFIQUEN LA EXISTENCIA Y VALIDEZ DE LOS INFORMES.

DOCUMENTOS: LOS PROPIOS INFORMES DE INTERVENCIÓN.

3) PAGS 28,29,30 Y 31.

TEXTO: TRLRHL Y EL ART. 60.2 DEL R.D. 500/1990.

ALEGACIÓN: LA JUSTIFICFACIÓN DE LOS GASTOS, MEDIANTE EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS, MEDIANTE LA IMPUTACIÓN DE GASTOS DE EJERCÍCIOS ANTERIORES AL PRESUPUESTO EN VIGOR.

DOCUMENTO: ACUERDOS DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO YA APORTADOS.

4) PAGINA 63

TEXTO: LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIÓN: EL REPARO ES SUBSANABLE Y SUSPENSIVO, POR CUANTO LA INSUFICIENCIA DE CREDITO , NO ES MOTIVO , NI TIENE SUSTENTO JURÍDICO SUFICIENTE, YA QUE EXISTE LA FIGURA DEL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL, QUE REGULA Y RESUELVE LA CARENCIA O DEFICIENCIA DE CREDITO.

DOCUMENTO: LA DOCUMENTACIÓN ENVIADA AL TRIBUNAL DE CUENTAS , SE DA POR REPRODUCIDA.

5) GRAFICO 1

ALEGACIÓN: SE DEBE VALORAR, COMO EN ESTE CASO, LA EXISTENCIA DE MUJERES EN LOS PUESTOS DE ASISTENCIA Y NO INTERVENCIÓN , DE ACUERDO CON LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE HABILITACIÓN NACIONAL Y DE LA ANTIGUEDAD EN LA OCUPACIÓN.

DOCUMENTOS: ART. 2 R.D. 1732/1994 DE 29 DE JULIO QUE APRUEBA LA PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

6) PAGINA 83

TEXTO: TRLRHL

ALEGACIÓN: SE HA DAECUADO Y COMPROBADO LA SUFICIENCIA DEL CRÉDITO Y LA COMPETENCIA DEL ORGANO GESTOR DEL GASTO, ASÍ COMO LA JUSTIFICACIÓN MEDIANTE EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS, CONFORME A LA IMPUTACIÓN DE GASTOS DE EJERCÍCIOS ANTERIORES AL PRESUPUESTO EN VIGOR.

DOCUMENTOS: ACUERDOS DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO YA APROBADOS.