



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**INFORME SOBRE LOS ACUERDOS
CONTRARIOS A REPAROS EN LAS
ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA, ASÍ COMO DE LA
INFORMACIÓN REMITIDA EN VIRTUD DEL
ARTÍCULO 218 DEL TRLRHL**

EJERCICIOS 2014-2015

PROPUESTA DE INFORME DEFINITIVO

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2016



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

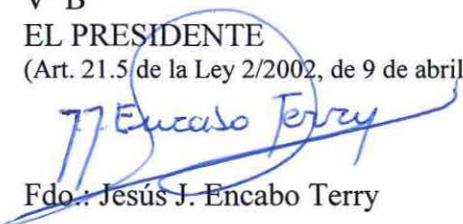
ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 21 de junio de 2018, adoptó el Acuerdo 58/2018, por el que se aprueba el “INFORME SOBRE LOS ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, ASÍ COMO DE LA INFORMACIÓN REMITIDA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 218 DEL TRLRHL, EJERCICIOS 2014-2015”, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2016 y el tratamiento de las alegaciones.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acordó la remisión del informe, las alegaciones y el tratamiento de las alegaciones a todos los entes fiscalizados, al Presidente de la Junta de Castilla y León, a las Cortes de Castilla y León y al Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, se acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal y comunicar su publicación al Procurador del Común y a la Delegación del Gobierno de Castilla y León.

Y para que conste, a los efectos oportunos, expido la presente certificación, con el visto bueno del Sr. Presidente del Consejo de Cuentas, en Palencia, a dos de julio de dos mil dieciocho.

Vº Bº
EL PRESIDENTE
(Art. 21.5 de la Ley 2/2002, de 9 de abril)


Fdo.: Jesús J. Encabo Terry





ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
I. 1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	7
I. 2. MARCO JURÍDICO	7
II. OBJETIVOS, ALCANCE, METODOLOGÍA Y LIMITACIONES.....	10
II. 1. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS.....	10
II. 2. ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	10
II. 3. METODOLOGÍA.....	11
II. 4. LIMITACIONES.....	13
II. 5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	13
III. RESULTADOS DEL TRABAJO	15
III. 1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL	15
III.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	15
III.1.2 CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN	16
III.1.3 ENTIDADES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS	20
III. 2. ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE CASTILLA Y LEÓN	25
III.2.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	25
III.2.2 MODALIDADES DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA	31
III.2.3 ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO.....	34
III.2.4 ENTIDADES CON CERTIFICACIÓN NEGATIVA	35
III.2.5 INFORMES DESFAVORABLES DE LA INTERVENCIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO.....	36

III. 3. DATOS AGREGADOS DE ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS FORMULADOS POR LA INTERVENCIÓN	39
III. 4. DATOS AGREGADOS DE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA	54
III. 5. DATOS AGREGADOS DE ANOMALÍAS EN MATERIA DE INGRESOS	65
III. 6. RESULTADOS GLOBALES DEL ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA	69
III.6.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS ENTIDADES Y EXPEDIENTES DE LA MUESTRA	69
III.6.2 ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA.....	74
III.6.3 RESULTADOS SOBRE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA.....	92
III.6.4 RESULTADOS SOBRE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA	102
III.6.5 RESULTADOS SOBRE ANOMALÍAS EN INGRESOS EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA	108
III. 7. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA	111
IV. CONCLUSIONES	113
IV. 1. SOBRE LOS DATOS AGREGADOS DE LAS EE.LL. DE CASTILLA Y LEÓN.....	113
IV. 2. SOBRE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. RESULTADOS GLOBALES	117
IV. 3. SOBRE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. ANÁLISIS ESPECÍFICO	123
V. RECOMENDACIONES.....	132
INDICE DE CUADROS.....	134

ÍNDICE ANEXOS

ANEXO I: DIPUTACIONES PROVINCIALES

1.	DIPUTACIÓN DE SALAMANCA	3
2.	DIPUTACIÓN DE SORIA	6
3.	DIPUTACIÓN DE ZAMORA.....	20
	ÍNDICE DE CUADROS	34

ANEXO II: AYUNTAMIENTOS DE CAPITALES DE PROVINCIA

4.	AYUNTAMIENTO DE ÁVILA	3
5.	AYUNTAMIENTO DE BURGOS	11
6.	AYUNTAMIENTO DE PALENCIA	36
7.	AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA	45
8.	AYUNTAMIENTO DE SEGOVIA.....	76
9.	AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID.....	79
10.	AYUNTAMIENTO DE ZAMORA.....	84
	ÍNDICE DE CUADROS	152

ANEXO III AYUNTAMIENTOS MAYORES DE 25.000 HABITANTES, NO CAPITALES

11.	AYUNTAMIENTO DE ARANDA DE DUERO (BURGOS)	3
12.	AYUNTAMIENTO DE MIRANDA DE EBRO (BURGOS).....	8
13.	AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA (LEÓN)	30
14.	AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS DEL RABANEDO (LEÓN)	43
	ÍNDICE DE CUADROS	139

ANEXOS IV-VI

ANEXO IV: REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN PREVISTA EN EL ART. 218.3 DEL TRLRHL A 31/12/2016. EJERCICIOS 2014-2015.....	2
ANEXO V: RELACIÓN DE ENTIDADES CON INFORMES NEGATIVOS EN EL CICLO PRESUPUESTARIO. EJERCICIOS 2014-2015	50
ANEXO VI: RELACIÓN DE EXPEDIENTES ANALIZADOS	52

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Acctal.	Accidental
ACR	Acuerdos contrarios a reparos
AI	Anomalías en ingresos
Art.	Artículo
Ayto/s.	Ayuntamiento/s
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CEAS	Centros de acción social
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
DT	Disposición Transitoria
EELL	Entidades Locales
EHA	Economía y Hacienda
ELM	Entidad Local Menor
Ent.	Entidad/es
EOF	Expediente/s con omisión de fiscalización
Expte.	Expediente
FEMP	Federación española de municipios y provincias
FHN	Funcionarios de Habilitación Nacional
Fisc. lim.	Fiscalización limitada
hab.	Habitantes
IBI	Impuesto de bienes inmuebles
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IPC	Índice de precios al consumo
ISSAI-ES	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
IVA	Impuesto del Valor Añadido

LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
Nº	Número
OCEX	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
OO.AA.	Organismos Autónomos
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
Porc.	Porcentaje
R.E.C.	Reconocimiento extrajudicial de créditos
Rfº	Referencia
RD	Real Decreto
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RT	Remanente de Tesorería
RTGG	Remanente de Tesorería para Gastos Generales
s/	Sobre
ss	siguientes
TCu	Tribunal de Cuentas
v.gr.	verbi gratia (por ejemplo)

Las siglas correspondientes a la normativa utilizada se encuentran incluidas en el apartado I.2. Marco Jurídico.

NOTA SOBRE LOS IMPORTES Y PORCENTAJES

Todos los importes monetarios que aparecen en el Informe, salvo que se indique expresamente lo contrario, se presentan en euros redondeados a números enteros.

Los ratios y porcentajes que se recogen en los cuadros y gráficos incluidos en el Informe pueden presentar en algunos casos diferencias entre el total y la suma de los parciales, derivadas de la forma de presentación de los datos. Esto es debido a que los cálculos se han efectuado con todos los decimales, mientras que su presentación se hace en números enteros o con un decimal, lo que implica la realización de redondeos que en determinados casos dan lugar a diferencias.

I. INTRODUCCIÓN

I. 1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, del Consejo de Cuentas de Castilla y León, la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad, y de sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas, corresponde al Consejo de Cuentas de Castilla y León.

El Plan Anual de Fiscalización de 2016, aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León en sesión de 12 de febrero de 2016 (BOCyL nº 43, de 3 de marzo de 2016), incluyó como novedad, un informe en coordinación con el Tribunal de Cuentas, sobre los acuerdos contrarios a reparos en las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, así como de la información remitida en virtud del artículo 218 del TRLRHL.

La iniciativa para la realización de esta fiscalización partió de la Comisión de Coordinación en el ámbito local del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), ya que se trata de una materia de especial interés para los distintos órganos fiscalizadores. De la información que han de presentar los órganos de Intervención, en aplicación del artículo 218.3 del TRLRHL, resultan las incidencias más significativas detectadas por éstos en el desarrollo de su actuación, y permite efectuar una evaluación de riesgos, tanto de entidades como de áreas, en las que se ponen de manifiesto las deficiencias o irregularidades detectadas por los responsables del control interno de las Entidades Locales.

Las Directrices Técnicas correspondientes a la presente fiscalización, que se realiza de forma coordinada por el Tribunal de Cuentas y los OCEX, se ajustan a las líneas básicas para el desarrollo de la misma, que dichos órganos fiscalizadores, acordaron en el marco de la Comisión de Coordinación en el ámbito local.

I. 2. MARCO JURÍDICO

La normativa reguladora de la organización y la actividad económica, financiera y contable del Sector Público Local en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, durante los ejercicios 2014 y 2015, que resulta más relevante a los efectos del presente trabajo, se encuentra recogida fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- 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 (TRRL).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).
- 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).
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.
- Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.
- Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2014 (LPGE-2014).

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre de 2014, de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (LPGE-2015).
- 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).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988 en materia de presupuestos (RPL).
- Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre (RLEP).
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (OEPL).
- Orden PRE/966/2014, de 10 de junio, por la que se publican las características principales de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.
- Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 30 de junio de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la remisión telemática de información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa. el pago a los proveedores de las entidades locales.

II. OBJETIVOS, ALCANCE, METODOLOGÍA Y LIMITACIONES

II. 1. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS

La presente fiscalización es, esencialmente, de cumplimiento, dado que sus objetivos se dirigen a verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que se encuentra sometida la gestión económico-financiera de las Entidades Locales en la materia objeto de la misma. Asimismo, constituye también una fiscalización operativa, en la medida en que se examinarán sistemas y procedimientos de control interno de las Entidades Locales.

Constituyen los objetivos generales de la fiscalización:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir la información 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 de la Comunidad Autónoma.
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 de la muestra, que resulten de la información remitida por los órganos de Intervención.
4. Referir y analizar los ámbitos en los 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 reporte al Tribunal de Cuentas.

II. 2. ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

A) Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la presente fiscalización está integrado por las Entidades Locales sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a las que resulta de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. En consecuencia, estarán integrados en el ámbito subjetivo, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Comarcas, Mancomunidades, así como cualesquiera otras entidades del Sector Público Local, adscritas o dependientes, sujetas a dicha modalidad de fiscalización. También lo estarán las Entidades

Locales Menores (ELM) que hayan mantenido su condición de Entidad Local, de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Se excluyen del análisis los Consorcios, debido a la situación transitoria en la que se encuentran en el ámbito temporal de esta fiscalización, como consecuencia de las modificaciones introducidas por la LRSAL, situación que fue analizada en el Informe sobre el las cuentas del Sector Público Local, ejercicio 2015.

B) Ámbito objetivo

El ámbito objetivo está constituido por los acuerdos contrarios a reparos, los expedientes acordados con omisión de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos que han de remitir los órganos de Intervención de las Entidades Locales, en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

C) Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a la información correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, sin perjuicio de los análisis y comprobaciones relativas a ejercicios anteriores o posteriores, que se consideren relevantes. La información analizada se refiere a la recibida a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas hasta el 31 de diciembre de 2016.

II. 3. METODOLOGÍA

La presente fiscalización, según se ha indicado anteriormente, se ha desarrollado en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los OCEX. A tal efecto, se han elaborado de común acuerdo unas líneas básicas para dar homogeneidad a los trabajos fiscalizadores, cuyos términos principales se recogen a continuación, debiendo elaborar cada una de las Instituciones intervinientes su correspondiente informe de fiscalización, con similar alcance y objetivos. El conjunto de todos ellos ofrecerá los resultados completos de esta iniciativa coordinada.

Conforme a las líneas básicas de la fiscalización, acordadas en el marco de la Comisión de Coordinación en el ámbito local, se abordarán dos aspectos:

- a) Parte general: Se efectuará un análisis de los datos agregados resultantes de la información remitida a través de la Plataforma por los órganos de Intervención de las

Entidades Locales de cada territorio. El Tribunal de Cuentas realizará en su Informe un análisis agregado a nivel nacional, con datos que ofrecerán un entorno general a esta fiscalización coordinada.

- b) Parte específica: Se centrará en el examen de la información y documentación recibida en la Plataforma, relativa a las Entidades Locales que forman parte de la muestra de la fiscalización. Dicho examen se extenderá a los acuerdos contrarios a reparos y expedientes con omisión de fiscalización previa por importe superior a 50.000 euros y a las principales anomalías de ingresos.

Las Entidades Locales que integran la muestra de la fiscalización, según las líneas básicas acordadas, son las siguientes:

- Todos los ayuntamientos de municipios con población superior a 75.000 habitantes y, en todo caso, los de las capitales de provincia independientemente de su población.
- Las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

A partir de los criterios señalados, que son comunes y tienen el carácter de mínimos para todas las Instituciones participantes en la fiscalización, en el caso de la Comunidad de Castilla y León, se consideró oportuno ampliar el ámbito de la muestra a todos los Ayuntamientos con población superior a 25.000 habitantes, dada su estructura municipal caracterizada por municipios de menor dimensión que la nacional.

Por otra parte, como consecuencia del elevado número de expedientes de importe superior a 50.000 euros, comunicados por las entidades de la muestra del ámbito de la Comunidad Autónoma, el análisis específico se ha realizado sobre una selección de los mismos, efectuada en base a criterios de importe, modalidad de gasto, causa del reparo, etc.

Con estos criterios de selección, se examina la información de las Entidades Locales de mayor tamaño y que, por tanto, gestionan un amplio porcentaje de recursos del ámbito local.

La fecha de finalización de los trabajos para la elaboración del presente Informe se ha producido en marzo de 2018.

Los trabajos de fiscalización se han realizado de acuerdo a lo dispuesto en las ISSAI-ES (Nivel III) aprobadas por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas

de Control Externo el 16 de junio de 2014, de conformidad con lo establecido por el Acuerdo 64/2014 del Pleno del Consejo de Cuentas, aplicándose con carácter los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, elaborados y aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

La adecuada comprensión de este Informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

II. 4. LIMITACIONES

El alcance del presente trabajo de fiscalización, se ha visto afectado por la falta de remisión de la información establecida en el artículo 218 del TRLRHL, por parte de un total de 2.363 entidades en 2014 y 2.404 en 2015, principalmente ELM, por lo que no han podido ser incluidas en el análisis realizado, lo que ha impedido completar la información de todo el Sector Público Local de la Comunidad. La relación de entidades se incluye en el Anexo IV.

Entre estas entidades, hay dos que forman parte de la muestra examinada: la Diputación de Burgos y el Ayuntamiento de Valladolid, que no habían remitido la información correspondiente al ejercicio 2015 a la fecha establecida para la recogida de datos de esta fiscalización (31 de diciembre de 2016).

II. 5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Informe Provisional fue comunicado a los responsables de las entidades incluidas en la muestra analizada, Diputaciones y Ayuntamientos mayores de 25.000 habitantes, para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

Dentro del plazo establecido al efecto, han formulado alegaciones los Ayuntamientos de Burgos, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora, así como los Ayuntamientos de Aranda de Duero (Burgos), Ponferrada (León) y San Andrés del Rabanedo (León). La Diputación de Zamora presentó sus alegaciones dentro de la prórroga concedida, previa solicitud del responsable de la entidad.

La Diputación de Soria ha presentado alegaciones fuera del plazo establecido y sin que se hubiera solicitado prórroga, por tanto, de acuerdo con el artículo 26.4 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, tienen la consideración de extemporáneas.

Las alegaciones formuladas en plazo se incorporan al Informe y han sido objeto de análisis pormenorizado. A este respecto, se ha emitido informe motivado sobre dichas alegaciones, que ha servido de base para la aceptación o desestimación de las mismas. Las alegaciones aceptadas han dado lugar a la modificación del Informe Provisional, haciendo mención expresa de dicha circunstancia mediante notas a pie de página.

Las alegaciones extemporáneas, si bien no se incorporan al Informe, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.4 del Reglamento del Consejo, han sido objeto de valoración y en aquellos casos en que así se ha estimado, se han introducido modificaciones en el texto del Informe, señalándose esta circunstancia con notas a pie de página.

Sin ser propiamente un trámite de alegaciones, se considera oportuno poner de manifiesto que se dará traslado de la publicación del informe definitivo tanto al Procurador del Común, como a la Delegación del Gobierno de Castilla y León, al considerar el Consejo de Cuentas que se reflejan incumplimientos normativos que pueden afectarles en el ejercicio de las competencia que les atribuyen las Leyes.

III. RESULTADOS DEL TRABAJO

III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL

III.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Según determina el apartado 3 del artículo 218 del TRLRHL, el órgano interventor debe remitir 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. Dicha obligación surge como consecuencia de la modificación introducida en el citado precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

El Tribunal de Cuentas, en desarrollo de la indicada previsión normativa, mediante Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015 (BOE nº 170, de 17 de julio), aprobó la Instrucción que regula la remisión telemática sobre acuerdos y resoluciones de las Entidades Locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa. Dicha Instrucción entró en vigor el 18 de julio de 2015.

La obligación de remisión de la información contemplada en la referida Instrucción, se extiende a las entidades sujetas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa. En consecuencia, están obligadas las Entidades Locales territoriales definidas en el artículo 3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas), así como cualesquiera otras entidades del Sector Público Local adscritas o dependientes que queden sometidas a dicha modalidad de fiscalización. También estarán sujetas al cumplimiento de esta obligación, las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio que hayan mantenido su condición de Entidad Local de acuerdo con lo previsto en la LRSAL (DT 4ª).

El envío de la información, según dispone la Instrucción del Tribunal de Cuentas, habrá de hacerse por procedimiento telemático, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, estableciéndose como plazo de remisión, el 30 de abril del ejercicio siguiente al que se refiera la información. No obstante, tal y como prevé la

Disposición transitoria única de la citada Instrucción, el plazo para la remisión de la información relativa al ejercicio 2014, se fija en el 15 de octubre de 2015.

A la vista de este contexto normativo, las entidades pertenecientes al ámbito territorial de Castilla y León, que estaban obligadas a remitir la citada información en el periodo analizado, ascienden a un total de 4.759 en 2014 y 4.754 en 2015, con la siguiente distribución por tipo de entidad y estrato de población:

CUADRO Nº 1: ENTIDADES SUJETAS A LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LA INFORMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL

TIPO DE ENTIDAD	EJERCICIO 2014	EJERCICIO 2015
AYUNTAMIENTO	2.248	2.248
<i>Más de 300.000 hab.</i>	1	1
<i>Entre 100.001 y 300.000 hab.</i>	3	3
<i>Entre 75.001 y 100.000 hab.</i>	1	1
<i>Entre 50.001 y 75.000 hab.</i>	4	4
<i>Entre 25.001 y 50.000 hab.</i>	4	4
<i>Entre 5.001 y 25.000 hab.</i>	45	45
<i>Entre 1.001 y 5.000 hab.</i>	204	204
<i>Hasta 1.000 hab.</i>	1.986	1.986
DIPUTACIÓN	9	9
COMARCA	1	1
MANCOMUNIDAD	266	263
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	11	11
ENTIDAD LOCAL MENOR	2.224	2.222
TOTAL	4.759	4.754

III.1.2 CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN

Según los datos obtenidos de la Plataforma de Rendición de Cuentas, de las Entidades Locales de Castilla y León sujetas a la obligación de remisión de la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL (4.759 en 2014 y 4.754 en 2015), a fecha 31 de diciembre de 2016, habían dado cumplimiento a dicha obligación, 2.394 entidades con referencia al ejercicio 2014 y 2.350 con referencia al 2015, en ambos casos, mayoritariamente fuera del plazo legal.

A estos datos, hay que añadir las remisiones de la información correspondiente al ejercicio 2014, efectuadas con anterioridad a la aprobación de la Instrucción del TCu, por los Ayuntamientos de Salamanca y San Andrés del Rabanedo (León), de forma externa a la

Plataforma, con lo cual, el total de Entidades Locales que remitieron la información referida a 2014, se elevó a 2.396.

Tal y como se aprecia en el cuadro siguiente, el nivel de cumplimiento, según datos agregados, se sitúa en valores próximos al 50% en ambos ejercicios. Los peores resultados los presentan las Agrupaciones de Municipios, las ELM y las Mancomunidades. Si se excluyen las ELM, que por su elevado número tienen una incidencia muy importante sobre los resultados globales, el índice de cumplimiento a nivel agregado, se sitúa en torno al 70%.

Con referencia a la fecha indicada (31 de diciembre de 2016), cumplieron con la obligación de remisión de la información del artículo 218.3 del TRLRHL, prácticamente todas las Diputaciones, salvo la de Burgos que no lo hizo respecto al ejercicio 2015. Asimismo, una parte significativa de los municipios, por encima del 70%, cumplieron con dicha obligación, alcanzándose niveles de cumplimiento prácticamente del 100%, entre los Ayuntamientos con población superior a 25.000 habitantes, con la excepción del Ayuntamiento de Valladolid, que en la fecha de referencia, no había remitido la información correspondiente a 2015.

En cuanto al cumplimiento de los plazos, como se ha indicado anteriormente, la remisión de la información fuera de plazo constituye la tónica general, situándose a nivel agregado, cerca del 90% para el ejercicio 2014, con una leve mejoría respecto a 2015, el 87%.

A la vista de estos datos, cabría interpretar, que tanto el bajo grado de cumplimiento, como -en un segundo plano- el envío de la información mayoritariamente fuera de plazo, puede tener su origen en la novedad de este tipo de procesos en las Entidades Locales, dado que se trata del primer año de su puesta en funcionamiento, derivado de las modificaciones introducidas en el TRLRHL por la Ley 27/2013 (LRSAL).

A este respecto, hay que destacar que, con objeto de promover un mayor nivel de cumplimiento de esta obligación, en el mes de junio de 2016 se realizó un requerimiento por escrito a los órganos de Intervención de las Entidades Locales que no habían remitido la información correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, enviándose un total de 4.266 requerimientos. Como resultado de dicha actuación, la remisión de la información prevista en el art. 218.3 del TRLRHL, registró un incremento de 34,4 puntos porcentuales en relación al ejercicio 2014 y 36,4 puntos porcentuales respecto a 2015, hasta la finalización del plazo fijado para el cierre de la fiscalización, el 31 de diciembre de 2016.

CUADRO Nº 2: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLHL. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD.

TIPO DE ENTIDAD	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Nº Entidades CYL	Envían información		En plazo	Fuera de plazo		Nº Entidades CYL	Envían información		En plazo	Fuera de plazo	
		Nº Ent.	Porc. (1)	Nº Ent.	Nº Ent.	Porc. (2)		Nº Ent.	Porc. (1)	Nº Ent.	Nº Ent.	Porc. (2)
AYUNTAMIENTO	2.248	1.635	72,7%	170	1.465	89,6%	2.248	1.601	71,2%	198	1.403	87,6%
<i>Más de 300.000 hab.</i>	1	1	100,0%	1	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0	0,0%
<i>Entre 100.001 y 300.000 hab.</i>	3	3	100,0%	1	2	66,7%	3	3	100,0%	2	1	33,3%
<i>Entre 75.001 y 100.000 hab.</i>	1	1	100,0%	0	1	100,0%	1	1	100,0%	0	1	100,0%
<i>Entre 50.001 y 75.000 hab.</i>	4	4	100,0%	1	3	75,0%	4	4	100,0%	2	2	50,0%
<i>Entre 25.001 y 50.000 hab.</i>	4	4	100,0%	3	1	25,0%	4	4	100,0%	1	3	75,0%
<i>Entre 5.001 y 25.000 hab.</i>	45	33	73,3%	11	22	66,7%	45	29	64,4%	7	22	75,9%
<i>Entre 1.001 y 5.000 hab.</i>	204	139	68,1%	27	112	80,6%	204	133	65,2%	22	111	83,5%
<i>Hasta 1.000 hab.</i>	1.986	1.450	73,0%	126	1.324	91,3%	1.986	1.427	71,9%	164	1.263	88,5%
DIPUTACIÓN	9	9	100,0%	3	6	66,7%	9	8	88,9%	5	3	37,5%
COMARCA	1	1	100,0%	0	1	100,0%	1	1	100,0%	0	1	100,0%
MANCOMUNIDAD	266	143	53,8%	15	128	89,5%	263	146	55,5%	14	132	90,4%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	11	2	18,2%	0	2	100,0%	11	3	27,3%	0	3	100,0%
ENTIDAD LOCAL MENOR	2.224	606	27,2%	36	570	94,1%	2.222	591	26,6%	84	507	85,8%
TOTAL	4.759	2.396	50,3%	224	2.172	90,7%	4.754	2.350	49,4%	301	2.049	87,2%
TOTAL SIN ELM	2.535	1.790	70,6%	188	1.602	89,5%	2.532	1.759	69,5%	217	1.542	87,7%

(1) Porcentaje sobre Nº Entidades CYL

(2) Porcentaje sobre entidades que envían información

En el Anexo IV se incluye la relación de los Ayuntamientos, Diputaciones y Comarca, con su situación a 31 de diciembre de 2016, respecto al cumplimiento de dicha obligación en relación a los ejercicios 2014 y 2015, así como el carácter positivo o negativo de la información remitida en cada uno de los apartados (acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización y anomalías en ingresos).

Atendiendo al ámbito provincial, los datos de cumplimiento se analizan excluyendo los correspondientes a las ELM, para evitar la incidencia que tienen sobre los resultados globales de las provincias donde se concentran la gran mayoría de estas entidades. Según se refleja en el cuadro siguiente, los índices de cumplimiento más bajos los presentan las entidades de la provincia de Zamora, con valores próximos al 60% en ambos ejercicios, y al 64% en el caso de los Ayuntamientos.

La cara opuesta la presentan las Entidades Locales de la provincia de Valladolid, que son las que en mayor medida cumplen con la obligación de remisión de la información, superando en los dos ejercicios analizados el 75%, por encima de la media general, próxima al 70%. En el caso de los Ayuntamientos, se alcanzan índices del 83% en 2014 y 78% en 2015.

CUADRO Nº 3: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 TRLRHL. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS (SIN ELM)

PROVINCIAS	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Total Entidades (sin ELM)			Ayuntamientos			Total Entidades (sin ELM)			Ayuntamientos		
	Nº Entidades CyL	Envían información		Nº Aytos. CyL	Envían información		Nº Entidades CyL	Envían información		Nº Aytos. CyL	Envían información	
		Nº	Porc. (1)		Nº	Porc. (1)		Nº	Porc. (1)		Nº	Porc. (1)
Ávila	280	195	69,6%	248	182	73,4%	279	192	68,8%	248	179	72,2%
Burgos	415	305	73,5%	371	281	75,7%	415	308	74,2%	371	285	76,8%
León	253	164	64,8%	211	143	67,8%	252	168	66,7%	211	144	68,2%
Palencia	221	170	76,9%	191	148	77,5%	221	160	72,4%	191	138	72,3%
Salamanca	395	264	66,8%	362	240	66,3%	396	263	66,4%	362	239	66,0%
Segovia	245	172	70,2%	209	151	72,2%	245	171	69,8%	209	149	71,3%
Soria	203	152	74,9%	183	144	78,7%	202	141	69,8%	183	134	73,2%
Valladolid	251	201	80,1%	225	186	82,7%	251	193	76,9%	225	176	78,2%
Zamora	272	167	61,4%	248	160	64,5%	271	163	60,1%	248	157	63,3%
TOTAL	2.535	1.790	70,6%	2.248	1.635	72,7%	2.532	1.759	69,5%	2.248	1.601	71,2%

(1) Porcentaje sobre Nº Entidades/Aytos. CYL

La Instrucción del Tribunal de Cuentas establece que la remisión de la información prevista en el art. 218.3 del TRLRHL será única para cada Entidad Local, debiendo incluir la información de todos los entes dependientes que, en su caso, formen parte de la misma y se encuentren sometidos al régimen de fiscalización previa (art. 122.1 LRJSP y art. 214.1 TRLRHL). No obstante, como se ha indicado en el apartado II.2, se excluye del ámbito subjetivo de la presente fiscalización a los Consorcios, por tanto, el análisis referido a los entes dependientes, que se recoge en este Informe, incluye únicamente a los Organismos Autónomos.

Los datos de remisión de la información establecida en el art. 218.3 del TRLRHL, en relación con los Organismos Autónomos, se incluyen en el siguiente cuadro, donde se pone de manifiesto un nivel de cumplimiento inferior al de las entidades principales, del 45% respecto al ejercicio 2014 y del 30% respecto a 2015.

CUADRO Nº 4: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL. ENTES DEPENDIENTES: OAAA

ENTIDAD PRINCIPAL	EJERCICIO 2014			EJERCICIO 2015		
	Nº Entes dependientes	Envían información		Nº Entes dependientes	Envían información	
		Nº	Porc. (1)		Nº	Porc. (1)
Ayuntamiento	30	12	40,0%	28	9	32,1%
Diputación	11	6	54,5%	11	2	18,2%
Comarca	1	1	100,0%	1	1	100,0%
Mancomunidad	0	---	---	0	---	---
Agrupación de Municipios	0	---	---	0	---	---
Entidad Local Menor	0	---	---	0	---	---
TOTAL	42	19	45,2%	40	12	30,0%

(1) Porcentaje sobre Nº Entes dependientes

III.1.3 ENTIDADES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS

Según se establece en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que regula el procedimiento de remisión de la información objeto de análisis, en el supuesto de que durante el ejercicio no se hubiera adoptado en la entidad acuerdo alguno contrario a reparos formulados, ni acuerdos con omisión de fiscalización previa o tramitados al margen del procedimiento, ni se hayan detectado anomalías en materia de ingresos, se hará constar

dicha circunstancia mediante la certificación negativa que en la citada aplicación informática se contiene al efecto.

De acuerdo con los datos que figuran en el cuadro siguiente, las Entidades Locales de Castilla y León, mayoritariamente, emitieron certificación negativa respecto a los tres bloques de información a remitir, en torno al 95%, afectando en mayor medida, a los apartados de omisión de fiscalización y anomalías en ingresos, en los que se alcanzan niveles próximos al 99% en ambos ejercicios. La información específica de acuerdos contrarios a reparos, presenta índices de certificaciones negativas, ligeramente más bajos que los dos anteriores, próximos al 95%.

En el ámbito municipal, en torno al 94% de los Ayuntamientos, 1.546 en 2014 y 1.505 en 2015, enviaron certificaciones negativas en las tres áreas objeto de comunicación. Entre los Ayuntamientos con más de 25.000 habitantes, los porcentajes de certificaciones negativas oscilan, por tramos de población, entre el 0% y el 33%. Respecto a las Diputaciones, las certificaciones negativas sobre los tres apartados, representan el 44,4% en 2014 y el 37,5% en 2015, con niveles más elevados en las áreas de omisión de fiscalización y anomalías de ingresos.

En total, las entidades que han comunicado la existencia de acuerdos o expedientes incursos en alguno de los apartados (acuerdos contrarios a reparos, omisión de fiscalización y anomalías de ingresos) son, 114 con relación a 2014 y 124 respecto a 2015.

CUADRO Nº 5: ENTIDADES LOCALES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS EN LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLHL. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD (ENTIDAD PRINCIPAL)

TIPO DE ENTIDAD	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Envían información	Certificación negativa					Envían información	Certificación negativa				
		ACR	EOF	AI	Todos			ACR	EOF	AI	Todos	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	%	Nº	Nº	Nº	Nº	%	
AYUNTAMIENTOS	1.635	1.558	1.613	1.620	1.546	94,6%	1.601	1.510	1.586	1.587	1.505	94,0%
<i>Más de 300.000 h.</i>	1	1	0	1	0	0,0%	0	0	0	0	0	0,0%
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	3	1	1	1	1	33,3%	3	1	1	1	1	33,3%
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	1	1	0	1	0	0,0%	1	1	0	1	0	0,0%
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	4	1	1	2	0	0,0%	4	2	2	4	1	25,0%
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	4	1	2	3	1	25,0%	4	1	3	2	1	25,0%
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	33	18	28	30	17	51,5%	29	16	26	25	16	55,2%
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	139	124	137	137	121	87,1%	133	114	131	130	112	84,2%
<i>Hasta 1.000 h.</i>	1.450	1.411	1.444	1.445	1.406	97,0%	1.427	1.375	1.423	1.424	1.374	96,3%
DIPUTACIÓN	9	4	9	8	4	44,4%	8	5	6	7	3	37,5%
COMARCA	1	1	1	1	1	100,0%	1	1	1	1	1	100,0%
MANCOMUNIDAD	143	142	143	143	142	99,3%	146	144	146	146	144	98,6%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	2	2	2	2	100,0%	3	3	3	3	3	100,0%
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	590	603	606	587	96,9%	591	572	587	591	570	96,4%
TOTAL	2.396	2.297	2.371	2.380	2.282	95,2%	2.350	2.235	2.329	2.335	2.226	94,7%
Porcentaje		95,9%	99,0%	99,3%	95,2%			95,1%	99,1%	99,4%	94,7%	

Si esta información se analiza por provincias (ver cuadro siguiente), los índices más elevados de certificaciones negativas totales de la Entidad principal, corresponden, tanto en 2014 como en 2015, a las provincias de Soria (99,0% y 98,3%) y Palencia (97,2% y 97,1%).

En sentido contrario, en 2014, son las Entidades Locales de las provincias de Zamora y Valladolid, las que presentan índices más bajos en certificaciones negativas totales (93,1% y 93,2%), y en 2015 corresponde a la provincia de León (92,0%).

CUADRO Nº 6: ENTIDADES LOCALES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS EN LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS (ENTIDAD PRINCIPAL)

PROVINCIAS	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Envían información	Certificación negativa					Envían información	Certificación negativa				
		ACR	EOF	AI	Todos			ACR	EOF	AI	Todos	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Porc.	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Porc.
Ávila	195	186	194	195	185	94,9%	192	181	191	191	180	93,8%
Burgos	622	588	619	619	587	94,4%	617	582	615	614	582	94,3%
León	257	245	254	256	242	94,2%	264	244	261	261	243	92,0%
Palencia	288	284	282	286	280	97,2%	275	271	269	274	267	97,1%
Salamanca	273	265	270	271	263	96,3%	272	260	269	270	258	94,9%
Segovia	185	179	182	181	177	95,7%	184	176	183	182	176	95,7%
Soria	194	192	194	193	192	99,0%	177	174	177	177	174	98,3%
Valladolid	207	194	205	206	193	93,2%	199	185	197	198	185	93,0%
Zamora	175	164	171	173	163	93,1%	170	162	167	168	161	94,7%
TOTAL	2.396	2.297	2.371	2.380	2.282	95,2%	2.350	2.235	2.329	2.335	2.226	94,7%
Porcentaje s/ total		95,9%	99,0%	99,3%	95,2%			95,1%	99,1%	99,4%	94,7%	

En cuanto a los entes dependientes, de los que remitieron información (19 en 2014 y 12 en 2015), resultaron mayoritarios los que presentaron certificación negativa en los tres apartados objeto de comunicación (acuerdos contrarios a reparos, omisión de fiscalización y anomalías de ingresos), el 73,7% en 2014 y 83,3% en 2015. Únicamente lo hicieron con carácter positivo, en relación a acuerdos contrarios a reparos, 2 entes dependientes en 2014 y 1 en 2015, y en expedientes con omisión de fiscalización, 2 entes en cada ejercicio).

CUADRO Nº 7: ENTIDADES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS EN LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL. ENTES DEPENDIENTES: OAAA

ENTIDAD PRINCIPAL	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Entes dependientes que envían información	Certificación negativa					Entes dependientes que envían información	Certificación negativa				
		ACR	EOF	AI	Todos			ACR	EOF	AI	Todos	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Porc.	Nº	Nº	Nº	Nº	Porc.	
Ayuntamiento	12	11	11	13	8	66,7%	9	8	7	9	7	77,8%
Diputación	6	5	5	5	5	83,3%	2	2	2	2	2	100,0%
Comarca	1	1	1	1	1	100,0%	1	1	1	1	1	100,0%
TOTAL	19	17	17	19	14	73,7%	12	11	10	12	10	83,3%

III. 2. ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE CASTILLA Y LEÓN

III.2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Según establece la Instrucción del TCu de 30 de junio de 2015, los interventores locales, dentro del marco de las obligaciones de remisión de la información del artículo 218.3 del TRLRHL, vienen obligados a comunicar anualmente al TCu, una serie de datos acerca de determinados aspectos generales del control interno de las Entidades Locales:

- a) Implantación de un sistema de fiscalización limitada previa y alcance de los extremos que en dicho trámite se comprueban.
- b) Actuaciones de control financiero realizadas.
- c) Existencia de cualesquiera informes desfavorables de la Intervención local a la aprobación del presupuesto, a la tramitación de modificaciones de crédito y a la propuesta de aprobación de la liquidación del presupuesto. Se incluirán los informes desfavorables relacionados con la estabilidad presupuestaria (planificación plurianual, establecimiento de objetivos, seguimiento y cumplimiento de objetivos y planes de saneamiento, económico-financieros o de ajuste).

El control interno de la gestión económica de las Entidades Locales viene regulado en el TRLRHL, en cuyo artículo 213 se distinguen tres modalidades: función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia.

La **función interventora**, tal y como la define el propio texto legal (artículo 214.1), 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 aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Pese al pretendido carácter de universalidad de dicho control, que se proyectaría a través del procedimiento ordinario, o de fiscalización previa plena, el artículo 219 TRLRHL, contempla la posibilidad de implantar un régimen de fiscalización limitada de gastos, circunscribiéndose la comprobación, a los siguientes extremos:

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

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 del TRLRHL.

- Que las obligaciones o gasto se generan por órgano competente.
- Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente.

El establecimiento de la fiscalización limitada de gastos, requiere que el Pleno de la Corporación así lo acuerde, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor. Asimismo las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada, conforme determina el indicado precepto, habrán de ser objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

En lo que respecta al ejercicio de la función interventora en ingresos, el reseñado artículo 219, en su apartado 4, autoriza a las Entidades Locales, igualmente mediante acuerdo del Pleno, a sustituir la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría.

Cabe recordar, que la fiscalización limitada previa, constituyó una novedad en el Sector Público Local, incorporada por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, opción inicialmente reservada a Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes y demás Entidades Locales de ámbito superior. Esta restricción inicial fue posteriormente suprimida, y el establecimiento del régimen de fiscalización previa limitada, fue abierto a cualquier tipo de Entidad Local, a través de la modificación introducida en la Ley 39/1988 mediante Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Por otra parte, el sistema de fiscalización limitada, representa, al igual que otras materias, una de las manifestaciones de convergencia de la normativa local con el régimen legal adoptado por la Administración del Estado. Y fue precisamente la Ley 39/1988, la que

en cuanto al régimen presupuestario y contable de las Entidades Locales, según consta en su exposición de motivos, la que tendía a acercar el mismo, al máximo posible, a los preceptos de la Ley General Presupuestaria, de los que, salvo en contados casos, las Haciendas Locales estaban al margen.

Sin embargo, así como el régimen contable y la estructura presupuestaria de las Entidades Locales, han ido aproximándose a la regulación que para dichos ámbitos, había sido adoptada por la Administración del Estado (Instrucciones de contabilidad local de 1990, 2004 y 2013 y Órdenes sobre estructura presupuestaria de 1989 y 2008), el régimen de control interno ha permanecido ajeno a dicha normalización, hasta que en fechas recientes, mediante la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que entrará en vigor el 1 de julio de 2018, retomará aquel rumbo. La reciente regulación, tiene por objeto –entre otros-, tal y como se refleja en la Memoria del análisis de impacto normativo que consta en la tramitación del proyecto de dicho Real Decreto, homogeneizar los procedimientos de control en las Entidades Locales, asimilándolos a la estructura de control establecida para el Sector Público Estatal.

A la vista de estos antecedentes, la regulación legal sobre control interno de las EELL, vigente en los ejercicios analizados (2014 y 2015), es la contenida en el TRLRHL, con origen en la Ley 39/1988, la cual, a su vez, había incorporado a su articulado, un régimen prácticamente idéntico al vigente en aquellos momentos para el Estado, es decir, el contenido en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988.

Sin embargo, así como la regulación estatal ha sido objeto de posterior adaptación y desarrollo reglamentario, no ha ocurrido lo mismo con el control interno de las Entidades Locales, cuyo régimen legal se ha mantenido inmutable a lo largo de casi 30 años, desde su implantación. En este sentido, el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, tuvo especial incidencia para el sector público estatal. En cambio, las Entidades Locales carecían de dicho referente normativo, tal y como advertía en 2014 este Consejo de Cuentas de Castilla y León, en su Informe sobre “Análisis del control interno de la gestión económico-financiera y contable de las Entidades Locales de Castilla y León” (*“El mundo local, por tanto, se encuentra huérfano de desarrollo reglamentario en sus sistemas de control interno, y en cada Entidad Local, habrá que acudir a su regulación interna*

generalmente las Bases de ejecución del presupuesto, para poder obtener información relativa a los procedimientos de fiscalización interna de la gestión económico-financiera implantados por dicha Entidad. En caso contrario, el único referente legal a tomar en consideración, en el análisis del control y fiscalización interna de su gestión económico financiera y presupuestaria, será la normativa general”).

Por otra parte, para el supuesto de fiscalización limitada previa, los extremos adicionales a comprobar en la regulación estatal, tal y como establecía el artículo 95.3,c) del TRLGP de 1988, reproducido a fecha actual por el artículo 152.1.g) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, serían los determinados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado. Dichos extremos, han ido adaptándose sucesivamente a lo largo de los últimos años, y en la actualidad, son los que se contienen en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 (BOE nº 143, de 13 de junio), con las modificaciones introducidas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de julio de 2011 (BOE nº 161 de 7 de julio de 2011).

Según el reciente Reglamento de control interno de las Entidades Locales (Real Decreto 424/2017), el desarrollo de la función interventora podrá realizarse mediante la fiscalización e intervención previa ordinaria o bien mediante un régimen de fiscalización limitada previa. Dentro de esta última el Pleno está facultado para determinar un régimen de requisitos básicos que, al menos, deberá recoger los extremos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros previsto en el artículo 152.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.

Respecto al **control financiero**, aparece delimitado en cuanto a su ámbito de aplicación y finalidad, por el artículo 220 del TRLHL. Según determina el apartado 1 de dicho precepto, tiene 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.

El control financiero aplicable a las EELL en 2014 y 2015, no disponía de más regulación que la contenida en el citado artículo 220 del TRLHL, cuya redacción, en cuanto al ámbito subjetivo al que se extendía dicha modalidad de control, venía a reproducir casi textualmente (con las obvias adaptaciones al Sector Público Local), el contenido del artículo

17.1 del TRLGP de 1988, coincidente en su literalidad con el mismo artículo de la LGP de 1977, de la que, en último término, traía causa.

Por otra parte, el apartado 3 del artículo 219 del TRLRHL, establece que las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Otro de los aspectos sobre los que versa la comunicación a remitir por los interventores de las Entidades Locales, es el relativo a la existencia de **informes desfavorables** de la Intervención local **en materia presupuestaria**.

A este respecto, cabe recordar que el TRLRHL exige el informe de Intervención, tanto para la aprobación del Presupuesto de las Entidades Locales y sus modificaciones (arts. 168.4 y 177.2), como para su Liquidación (art. 191.3).

En cuanto a la aprobación del Presupuesto, nada dice la normativa, sobre cuáles son los extremos concretos respecto a los cuáles deba pronunciarse el órgano Interventor. En el Informe de fiscalización sobre “Análisis del control interno de la gestión económico-financiera y contable de las Entidades Locales de Castilla y León, con especial incidencia en el personal que tiene atribuido dicho control” de 2014, se concluía, en este apartado, que los aspectos en los que más se incidía en estos Informes, se centraban en el examen de la nivelación presupuestaria, en el contenido de los estados de gastos e ingresos, en el análisis del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y en el contenido de la documentación complementaria que preceptivamente debía acompañar al expediente de aprobación del Presupuesto (Memoria, Liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior y avance del ejercicio corriente, Anexo de personal, Anexo de inversiones e Informe económico-financiero).

Por su parte, respecto a la Liquidación del Presupuesto, conforme determina el artículo 93.1 del RD 500/1990, deberá poner de manifiesto toda la información relacionada con el ciclo presupuestario (créditos/previsiones iniciales, modificaciones, créditos/previsiones definitivo, obligaciones/derechos reconocidos...). De igual forma, como consecuencia de la Liquidación del Presupuesto deberán determinarse los derechos pendientes de cobro y las

obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre; el resultado presupuestario del ejercicio; los remanentes de crédito y el remanente de Tesorería.

El control interno que regirá para el Sector Público Local a partir del 1 de julio de 2018, frente al modelo existente en la actualidad (función interventora, control financiero y control de eficacia), se estructura en dos modalidades: función interventora y control financiero. Este último, en su modalidad de control financiero permanente se ejercerá –según el artículo 29.2 del RD 424/2017– sobre la Entidad Local y los organismos públicos en los que se realice la función interventora con objeto de comprobar, de forma continua, que el funcionamiento de la actividad económico-financiera del Sector Público Local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera, con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. Tal y como declara el artículo 13.4 del propio Reglamento, las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada previa, serán objeto de otra plena con posterioridad, y dichas actuaciones se llevarán a cabo en el marco de las actuaciones del control financiero que se planifiquen en los términos recogidos en el título III del citado Reglamento. En base a ello, el control financiero diseñado por el nuevo Reglamento de control interno de las EELL, además de comprender las específicas actuaciones de control financiero permanente y de auditoría pública, habrán de englobar necesariamente, las actuaciones orientadas a cubrir el ciclo de comprobación, de las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada.

Por último, cabe señalar que antes de la conclusión del presente Informe, se ha publicado 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 (BOE nº 67, de 17 de marzo), el cual amplía el ámbito del control financiero (art. 4.1.b) a otro tipo de actuaciones atribuidas al órgano interventor, tales como, el control de subvenciones y ayudas públicas, el informe de los proyectos de presupuestos, de los expedientes de modificación de estos y de la liquidación del Presupuesto; el informe previo a la concertación o modificación de las operaciones de crédito, así como una lista abierta de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria sean solicitados a la Intervención por parte de los órganos internos facultados para ello, y en particular, los informes sobre la procedencia en la implantación de nuevos servicios o la reforma de los existentes a efectos de

la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas.

III.2.2 MODALIDADES DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

En el siguiente cuadro se refleja el desglose de las Entidades Locales atendiendo a la modalidad de ejercicio de la función interventora (fiscalización previa plena o fiscalización previa limitada), a partir de la información comunicada por dichas entidades a través de la Plataforma. Con relación al ejercicio 2014, no se incluyen en el análisis que se realiza en este apartado, los Ayuntamientos de Salamanca y San Andrés del Rabanedo, debido a que estos Ayuntamientos remitieron la información prevista en el art. 218.3 del TRLRHL con anterioridad a la aprobación de la Instrucción del TCu, de 30 de junio de 2015, por lo que dicha información no comprende la relativa al ejercicio del control interno, establecida en la citada Instrucción.

CUADRO Nº 8: MODALIDADES DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014					EJERCICIO 2015				
	Envían información	Fisc. lim. previa		Fisc. previa plena		Envían información	Fisc. lim. previa		Fisc. previa plena	
		Nº	Porc.	Nº	Porc.		Nº	Porc.	Nº	Porc.
AYUNTAMIENTO	1.633	235	14,4%	1.398	85,6%	1.601	238	14,9%	1.363	85,1%
<i>Más de 300.000 h.</i>	1	1	100,0%	0	0,0%	0	---	---	---	---
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	2	1	50,0%	1	50,0%	3	3	100,0%	0	0,0%
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	1	1	100,0%	0	0,0%	1	1	100,0%	0	0,0%
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	4	3	75,0%	1	25,0%	4	2	50,0%	2	50,0%
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	3	1	33,3%	2	66,7%	4	1	25,0%	3	75,0%
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	33	15	45,5%	18	54,5%	29	16	55,2%	13	44,8%
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	139	36	25,9%	103	74,1%	133	30	22,6%	103	77,4%
<i>Hasta 1.000 h.</i>	1.450	177	12,2%	1.273	87,8%	1.427	185	13,0%	1.242	87,0%
DIPUTACIÓN	9	6	66,7%	3	33,3%	8	6	75,0%	2	25,0%
COMARCA	1	0	0,0%	1	100,0%	1	0	0,0%	1	100,0%
MANCOMUNIDAD	143	25	17,5%	118	82,5%	146	26	17,8%	120	82,2%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0,0%	2	100,0%	3	1	33,3%	2	66,7%
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	84	13,9%	522	86,1%	591	54	9,1%	537	90,9%
TOTAL	2.394	350	14,6%	2.044	85,4%	2.350	325	13,8%	2.025	86,2%

Tal y como se aprecia en estos datos, de las 2.394 entidades que remitieron la información en 2014, un 14,6% (350) declararon tener implantada la fiscalización previa

limitada, frente al 85,4% restante que no indica esta modalidad de fiscalización, por lo que desarrollan la función de fiscalización en régimen de fiscalización previa plena. El ejercicio 2015, arroja resultados similares, con el 13,8% de las entidades (325) que declararon haber optado por el régimen de fiscalización limitada. No obstante, estos porcentajes se elevan de forma significativa en las entidades de mayor tamaño. De las 9 Diputaciones, más de la mitad (6) informan de la implantación de dicho régimen de fiscalización, el cual resulta también mayoritario en los Ayuntamientos con mayor población, alcanzando el 75% en los mayores de 50.000 habitantes. Por el contrario, en los Ayuntamientos de menor tamaño es más inusual; así, de los Ayuntamientos menores de 1.000 habitantes que remiten información, únicamente declaran la existencia de fiscalización limitada, el 12,2% en 2014 y el 13,0% en 2015. Las ELM, con una estructura administrativa más básica, tampoco son proclives al establecimiento de la fiscalización limitada previa, situación que únicamente se produce en el 13,9% de las ELM que informan en 2014 y el 9,1% en 2015.

De acuerdo con la ubicación provincial de las Entidades Locales, el establecimiento de la fiscalización limitada previa fue adoptado de forma más frecuente por las Entidades Locales de Segovia (38,4% en 2014 y 37% en 2015) y Zamora (23,4% en 2014 y 27,1% en 2015). En sentido contrario, son las Entidades Locales de la provincia de Palencia (5,6% en 2014 y 6,2% en 2015) y Valladolid (4,8% en 2014 y 6% en 2015) las que en menor medida optaron por dicho sistema.

CUADRO Nº 9: FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS

PROVINCIA	EJERCICIO 2014			EJERCICIO 2015		
	Envían información	Nº Entidades con Fisc. lim. previa	Porc.	Envían información	Nº Entidades con Fisc. lim. previa	Porc.
Ávila	195	20	10,3%	192	19	9,9%
Burgos	622	85	13,7%	617	49	7,9%
León	257	36	14,0%	264	34	12,9%
Palencia	287	16	5,6%	275	17	6,2%
Salamanca	272	36	13,2%	272	45	16,5%
Segovia	185	71	38,4%	184	68	37,0%
Soria	194	35	18,0%	177	35	19,8%
Valladolid	207	10	4,8%	199	12	6,0%
Zamora	175	41	23,4%	170	46	27,1%
TOTAL	2.394	350	14,6%	2.350	325	13,8%

Como se ha señalado anteriormente, la fiscalización limitada previa debe comprobar los extremos contemplados en el artículo 219.2 del TRLRHL (existencia de crédito, competencia del órgano y otros extremos). Los resultados que se obtienen en este apartado, según la información aportada por las Entidades Locales que aplican esta modalidad, se reflejan en el siguiente cuadro, desglosados por tipo de entidad.

Según estos datos, de las entidades que realizan fiscalización limitada previa, prácticamente la totalidad comprueban la existencia de crédito (el 99,7%), y un porcentaje algo menor la competencia (el 89,1%), sin embargo las entidades que comprueban otros extremos adicionales, se reducen al 42% en 2014 y 46,2% en 2015.

A la vista de estos resultados, resulta difícil entender las diferencias que se producen en las cifras agregadas de los requisitos básicos a comprobar, que -salvo errores de transmisión de la información- deberían ser coincidentes con el número de entidades que tienen establecida la fiscalización previa limitada, dado que cada uno de estos apartados constituye un mínimo de aspectos a comprobar.

CUADRO Nº 10: ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014				EJERCICIO 2015			
	Entidades con Fisc. lim. previa	Existencia de crédito	Competencia	Otros extremos	Entidades con Fisc. lim. previa	Existencia de crédito	Competencia	Otros extremos
AYUNTAMIENTO	235	234	206	111	238	237	210	109
<i>Más de 300.000 h.</i>	1	1	1	1	0	---	---	---
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	1	1	1	1	3	3	3	3
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	3	3	3	3	2	2	2	2
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	1	1	1	0	1	1	1	0
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	15	15	15	9	16	16	16	11
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	36	35	32	17	30	29	27	14
<i>Hasta 1.000 h.</i>	177	177	152	79	185	185	160	78
DIPUTACIÓN	6	6	6	6	6	6	6	6
COMARCA	0	---	---	---	0	---	---	---
MANCOMUNIDAD	25	25	18	11	26	26	20	12
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	0	---	---	---	1	1	1	1
ENTIDAD LOCAL MENOR	84	84	82	19	54	54	52	22
TOTAL	350	349	312	147	325	324	289	150
Porcentaje s/ total		99,7%	89,1%	42,0%		99,7%	88,9%	46,2%

III.2.3 ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO

La información sobre la realización de control financiero en las Entidades Locales que remitieron la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL, se recoge en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 11: ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO REALIZADAS.
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD**

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014				EJERCICIO 2015			
	Envían información	Control financiero	Porc.	Porc. s/total	Envían información	Control financiero	Porc.	Porc. s/total
AYUNTAMIENTO	1.633	51	3,1%	66,2%	1.601	56	3,5%	66,7%
<i>Más de 300.000 h.</i>	1	0	0,0%	0,0%	0	---	---	---
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	2	0	0,0%	0,0%	3	1	33,3%	1,2%
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	1	0	0,0%	0,0%	1	0	0,0%	0,0%
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	4	2	50,0%	2,6%	4	1	25,0%	1,2%
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	3	1	33,3%	1,3%	4	2	50,0%	2,4%
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	33	1	3,0%	1,3%	29	1	3,4%	1,2%
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	139	7	5,0%	9,1%	133	12	9,0%	14,3%
<i>Hasta 1.000 h.</i>	1.450	40	2,8%	51,9%	1.427	39	2,7%	46,4%
DIPUTACIÓN	9	1	11,1%	1,3%	8	0	0,0%	0,0%
COMARCA	1	0	0,0%	0,0%	1	1	100,0%	1,2%
MANCOMUNIDAD	143	5	3,5%	6,5%	146	6	4,1%	7,1%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0,0%	0,0%	3	0	0,0%	0,0%
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	20	3,3%	26,0%	591	21	3,6%	25,0%
TOTAL	2.394	77	3,2%	100,0%	2.350	84	3,6%	100,0%

Dado el significado y ámbito de aplicación de esta forma de control, resultan contradictorios los datos aportados por las entidades que remiten información, pues las que declaran el ejercicio de control financiero, tanto en 2014 (77), como en 2015 (84), en más del 85% de los casos corresponden a los estratos de municipios con población inferior a 5.000 habitantes y a ELM. En este mismo orden de cosas, si bien en sentido contrario a lo que cabría esperar, en 2014, únicamente una Diputación declara la práctica de dicha forma de control, y ninguna en 2015, situación que se repite en los Ayuntamientos pertenecientes a los 5 tramos superiores de población (mayor de 25.000 habitantes), pues de los Ayuntamientos que remitieron información en 2014 (11) y 2015 (12), únicamente comunicaban la existencia

de control financiero, 3 y 4 Ayuntamientos respectivamente, pertenecientes a alguno de los tramos indicados.

El ámbito de aplicación del control financiero delimitado por el artículo 220.1 del TRLRHL, parece más orientado a Entidades Locales de cierta dimensión, que a aquellas otras de reducida estructura, mayoritarias en Castilla y León, en las que la existencia de entes instrumentales de ellas dependientes, resulta más que anecdótica, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 219.3 del TRLRHL.

III.2.4 ENTIDADES CON CERTIFICACIÓN NEGATIVA

En el siguiente cuadro se exponen los resultados que se obtienen de la Plataforma sobre el ejercicio del control interno en las Entidades Locales que comunicaron certificación negativa en los tres apartados: acuerdos contrarios a reparos, con omisión de fiscalización previa y por anomalías en ingresos.

CUADRO Nº 12: EJERCICIO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES CON CERTIFICACIÓN NEGATIVA

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014			EJERCICIO 2015		
	Certif. Neg. Total	Fisc. lim. previa	Control financiero	Certif. Neg. Total	Fisc. lim. previa	Control financiero
AYUNTAMIENTO	1.546	214	46	1.505	216	50
<i>Más de 300.000 h.</i>	0	---	---	0	---	---
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	1	1	0	1	1	0
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	0	---	---	0	---	---
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	0	---	---	1	1	1
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	1	0	1	1	0	1
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	17	7	1	16	10	1
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	121	32	7	112	25	11
<i>Hasta 1.000 h.</i>	1.406	174	37	1.374	179	36
DIPUTACIÓN	4	2	1	3	2	0
COMARCA	1	0	0	1	0	1
MANCOMUNIDAD	142	25	5	144	25	6
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0	3	1	0
ENTIDAD LOCAL MENOR	587	80	20	570	50	20
TOTAL	2.282	321	72	2.226	294	77
Porcentaje s/ total		14,1%	3,2%		13,2%	3,5%

Según se refleja en estos datos, de las entidades con certificación negativa total en los ejercicios analizados, en torno al 13-14% tenían implantado un sistema de fiscalización previa limitada, y la gran mayoría no realizó actuaciones de control financiero, dado que las entidades que sí efectuaron este tipo de controles son poco más del 3% en ambos ejercicios. Por tanto, estos resultados no muestran diferencias sustancialmente en el ejercicio del control interno por parte de las entidades con certificación negativa total, con relación al conjunto de las que remiten información, no obstante hay que tener en cuenta que el peso de dichas entidades sobre el total es muy elevado, lo que puede condicionar los resultados globales.

Si la comparación se realiza sólo con las entidades que no presentan certificación negativa en todos los apartados, se aprecia que en éstas últimas la implantación del sistema de fiscalización limitada previa es más elevada, en el 25% del total, y las comprobaciones que se realizan en esta modalidad de fiscalización son más extensas, con índices más elevados en todos los extremos a comprobar. Respecto a la realización de controles financieros en estas entidades, sigue siendo muy reducida, en torno al 5%, pero algo más elevada que en las entidades con certificación negativa total (3,2%-3,5%).

CUADRO N° 13: EJERCICIO DEL CONTROL INTERNO, SEGÚN PRESENTEN CERTIFICACIÓN NEGATIVA O NO

	2014				2015			
	Ent. con certificación negativa total		Ent. sin certificación negativa total		Ent. con certificación negativa total		Ent. sin certificación negativa total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total Entidades	2.282		114		2.226		124	
Fisc. limitada previa	321	14,1%	29	25,4%	294	13,2%	31	25,0%
<i>Existencia de crédito</i>	320	99,7%	29	100,0%	293	99,7%	31	100,0%
<i>Competencia</i>	284	88,5%	28	96,6%	259	88,1%	30	96,8%
<i>Otros extremos</i>	129	40,2%	18	62,1%	132	44,9%	18	58,1%
Control financiero	72	3,2%	5	4,4%	77	3,5%	7	5,6%

III.2.5 INFORMES DESFAVORABLES DE LA INTERVENCIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Conforme se ha indicado anteriormente, dentro del apartado de información general, los órganos de intervención deben comunicar la existencia de informes desfavorables a la aprobación del presupuesto, a la tramitación de modificaciones de crédito y a la propuesta de aprobación de la liquidación del presupuesto.

Según la información comunicada por las Entidades Locales, que se refleja en el cuadro siguiente agrupada por tipo de entidad, en 2014 fueron 8 los Ayuntamientos que aprobaron el Presupuesto con el informe desfavorable del Interventor, 2 Mancomunidades y 3 ELM. En 2015 se incrementa el número de Ayuntamientos afectados por dicha circunstancia hasta 14, de los cuales 4 son coincidentes con los del ejercicio anterior (Arija, Boecillo, Vega de Espinareda, y Zamora). Asimismo, se informaron desfavorablemente los Presupuestos de 2015 de 2 Mancomunidades, 1 de las cuales ya lo fue en 2014 (Mancomunidad de Municipios del Sur de León) y 1 ELM. A nivel agregado, la incidencia de los informes desfavorables sobre el Presupuesto es del 0,5% en 2014 y 0,7% en 2015, sobre las entidades que presentan información.

**CUADRO Nº 14: INFORMES NEGATIVOS EN MATERIA PRESUPUESTARIA.
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD**

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014					EJERCICIO 2015				
	Envían información	Informe Neg Pto	Informe Neg Modificaciones		Informe Neg Liq Pto	Envían información	Informe Neg Pto	Informe Neg Modificaciones		Informe Neg Liq Pto
			Nº Ent.	Nº Informes				Nº Ent.	Nº Informes	
AYUNTAMIENTO	1.633	8	11	32	8	1.601	14	8	27	17
Más de 300.000 h.	1	0	0	0	0	0	---	---	---	---
Entre 100.001 y 300.000 h.	2	0	0	0	0	3	0	0	0	1
Entre 75.001 y 100.000 h.	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Entre 50.001 y 75.000 h.	4	1	1	1	0	4	1	1	2	0
Entre 25.001 y 50.000 h.	3	0	0	0	0	4	1	1	11	1
Entre 5.001 y 25.000 h.	33	2	3	7	1	29	4	1	1	1
Entre 1.001 y 5.000 h.	139	2	4	9	2	133	5	2	5	6
Hasta 1.000 h.	1.450	3	3	15	5	1.427	3	3	8	8
DIPUTACIÓN	9	0	0	0	0	8	0	2	3	0
COMARCA	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
MANCOMUNIDAD	143	2	0	0	2	146	2	0	0	0
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	3	8	8	10	591	1	4	4	11
TOTAL	2.394	13	19	40	20	2.350	17	14	34	28
% s/ total		0,5%	0,8%		0,8%		0,7%	0,6%		1,2%

En el Anexo V se incluye la relación de todas las entidades que comunican la existencia de informes desfavorables sobre la aprobación del Presupuesto, así como las que incurren en la misma situación respecto a las fases de modificación y liquidación presupuestaria.

Las modificaciones presupuestarias adoptadas con los informes negativos del órgano de control interno, 40 en 2014 y 34 en 2015, corresponden a 19 y 14 entidades respectivamente, que representan el 0,8% y 0,6% de las que han presentado información. En cuanto a su distribución entre las entidades afectadas, en 2014, de los 40 acuerdos adoptados en expedientes de modificaciones de crédito en contra del informe del Interventor, 11 acuerdos corresponden a un solo Ayuntamiento (Modúbar de la Emparedada), distribuyéndose los restantes de manera casi uniforme entre las 18 entidades restantes, situación que se repite en 2015, si bien en éste ejercicio, es el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo el que adoptó 11 acuerdos de modificaciones al Presupuesto, contrarios al criterio de la intervención.

Respecto a la Liquidación del Presupuesto, su aprobación fue informada negativamente en 20 y 28 entidades en 2014 y 2015, respectivamente, es decir, el 0,8% y 1,2% de las que remiten información. Dos de los Ayuntamientos que en 2014 aprobaron sus Presupuestos en contra del informe de Intervención, liquidaron dichos Presupuestos con informe igualmente desfavorable (Arija y El Espinar), circunstancia que se repite para el mismo ejercicio en 2 Mancomunidades (Mancomunidad de Municipios del Sur de León y Mancomunidad de Municipios Fabero-Vega de Espinareda). Asimismo, en 2015, el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna, que había aprobado su Presupuesto en contra del informe de la Intervención, aprobó la Liquidación de dicho ejercicio también con el informe desfavorable del mismo órgano. Por otra parte, 8 ELM que se encuentran encuadradas en el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna, en 2014 liquidaron sus Presupuestos con informes desfavorables de la Intervención, circunstancia que se repite en 2015, con 10 ELM dependientes del citado Ayuntamiento, de las cuales 2 son coincidentes con las del ejercicio anterior (Quintanilla Sobresierra y Villalbilla-Sobresierra).

III. 3. DATOS AGREGADOS DE ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS FORMULADOS POR LA INTERVENCIÓN

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Según el epígrafe II.2 de la Instrucción del TCU de 2015, los órganos de intervención de las Entidades Locales sometidas a fiscalización previa, deberán comunicar, de acuerdo con el detalle establecido en el Anexo de dicha Instrucción, una serie de datos relativos a los acuerdos y resoluciones adoptados en contra de reparos formulados por el Interventor. En el caso de que el importe del expediente supere los 50.000 euros, se deberá adjuntar, además, copia de diversa documentación.

El concepto de reparo se encuentra delimitado tanto en la regulación actual sobre control interno de las EELL, como en la historiografía jurídica que sobre esta materia aporta la tradición local española, que en este apartado, ha mantenido una evolución sin grandes alteraciones en su significado y contenido, si bien los términos en los que actualmente se configura el alcance y metodología en la formulación de los reparos, presentan algún rasgo singular derivado de la acomodación de la normativa local al vigente entorno constitucional al que se encuentra supeditada.

La Instrucción de contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas Locales de 1952, contenía un amplio catálogo de las funciones encomendadas al Interventor (Reglas 3ª a 17ª). La Regla 11ª, en línea con lo que ya tenía establecido el artículo 244 del Estatuto Municipal de 1924, obligaba al Interventor a *“Negarse al pago de atenciones que no tengan consignación en Presupuesto o que por cualquier otro motivo contravengan alguna disposición vigente”*. La normativa histórica sobre control interno de las Entidades Locales, pese a su discurrir autónomo, siempre ha tomado en consideración lo que en esta materia se legislaba para el Estado. Así, el Reglamento de Hacienda Municipal de 1924 (art. 90), remitía a la Ley de Contabilidad del Estado vigente en aquellos momentos (1911), el tratamiento de algunos temas capitales, uno de ellos, el relativo a la nulidad de la contratación de obligaciones sin crédito presupuestario (art. 39).

El carácter universal de los actos sometidos a intervención previa ha sido una constante en los distintos textos legales que se han ido sucediendo a lo largo del último siglo. Así el citado Reglamento de 1952, declaraba en su regla 3ª: *“Todos los actos de gestión*

económica de las Corporaciones locales, incluso los independientes del Presupuesto, serán intervenidos y contabilizados”.

En la actualidad, las modalidades de la función interventora, de cuyo ejercicio puede surgir la presentación de reparos, se inspiran en el artículo 93.2 de la LGP de 1977, que reproduce casi de forma literal. Dichas funciones se encuentran acotadas, en sus premisas fundamentales, por el artículo 214.2 del TRLRHL, en cuatro apartados:

- a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.
- b) La intervención formal de la ordenación del pago.
- c) La intervención material del pago.
- d) La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.

Por su parte el artículo 215 del TRLRHL define los “reparos” y la forma de plantearlos de la siguiente manera: *“Si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución”.*

Tal y como advierte el artículo 188 del TRLRHL, los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las Entidades Locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente.

El órgano gestor, una vez conocido el reparo, se encuentra facultado para discrepar del mismo, y en tal caso, el artículo 217.1 del TRLRHL, atribuye al presidente de la entidad la competencia para la resolución de las discrepancias, siendo su resolución ejecutiva, sin que dicha atribución sea delegable. No obstante, el apartado 2 del indicado precepto, asigna al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos:

- a) Se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito.
- b) Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.

Tal y como anteriormente se indicaba, el órgano interventor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 218.1 del TRLRHL, 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. El Presidente de la Corporación “podrá” presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación, e igualmente, según le faculta el apartado 2 del citado precepto, el Presidente *“podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.”*

El Reglamento de control interno, con virtualidad a partir del 1 de julio de 2018, supone un notable avance en la regulación del ejercicio de la función interventora en el Sector Público Local, y en particular de los reparos del órgano interventor, dibujando de forma mucho más detallada que en la regulación precedente (con vigencia en el ámbito temporal del presente Informe), tanto el iter procedimental de los reparos (arts. 12 y 14), como la forma de resolver las discrepancias que, en su caso, pudiera plantear el órgano gestor contra dichos reparos (art. 15).

B) ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS POR TIPO DE ENTIDAD

Los órganos interventores de las Entidades Locales de Castilla y León, a 31 de diciembre de 2016, habían comunicado un total de 2.298 reparos referidos al ejercicio 2014 y 3.085 correspondientes al 2015. En el cuadro siguiente se presenta, a nivel agregado, la distribución de esta información, por tipo de entidad. Con referencia al ejercicio 2014, además de la información presentada a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas (2.212 reparos), se incluyen los datos aportados de forma externa a la Plataforma, por los Ayuntamientos de Salamanca (14 reparos) y San Andrés del Rabanedo (72 reparos), con anterioridad a la aprobación de la Instrucción del TCu, de 30 de junio de 2015.

Según estos datos, de las 2.396 Entidades Locales que remitieron información del ejercicio 2014, en 99 casos (el 4,1%) comunicaron la existencia de acuerdos contrarios a reparos, y en 2015 un nivel ligeramente superior, 115 entidades (que representan el 4,9%). A estos datos sobre Entidades Locales, hay que añadir 2 entes dependientes en 2014 y 1 en 2015 que también presentan acuerdos contrarios a reparos. En términos porcentuales, los índices más elevados corresponden a las Entidades de mayor tamaño, alcanzándose en algún grupo el 75% de los que enviaron información.

CUADRO Nº 15: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS (ACR). DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014							EJERCICIO 2015						
	Envían información	Entidades con ACR		Acuerdos contrarios a reparos				Envían información	Entidades con ACR		Acuerdos contrarios a reparos			
		N	Porc. s/ enviadas	Nº	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total		Nº	Porc. s/ enviadas	Nº	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
AYUNTAMIENTO	1.635	77	4,7%	2.080	90,5%	94.523.523	96,0%	1.601	91	5,7%	2.859	92,7%	83.706.381	94,0%
<i>Más de 300.000 h.</i>	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	---	---	---	---	---	---
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	3	2	66,7%	32	1,4%	43.302.125	44,0%	3	2	66,7%	13	0,4%	1.136.037	1,3%
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	4	3	75,0%	784	34,1%	18.808.568	19,1%	4	2	50,0%	1055	34,2%	21.739.737	24,4%
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	4	3	75,0%	111	4,8%	21.305.994	21,6%	4	3	75,0%	404	13,1%	48.741.697	54,7%
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	33	15	45,5%	514	22,4%	8.791.228	8,9%	29	13	44,8%	772	25,0%	8.686.326	9,8%
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	139	15	10,8%	427	18,6%	1.796.544	1,8%	133	19	14,3%	311	10,1%	1.955.110	2,2%
<i>Hasta 1.000 h.</i>	1.450	39	2,7%	212	9,2%	519.064	0,5%	1.427	52	3,6%	304	9,9%	1.447.473	1,6%
DIPUTACIÓN	9	5	55,6%	108	4,7%	3.263.661	3,3%	8	3	37,5%	114	3,7%	4.472.810	5,0%
COMARCA	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
MANCOMUNIDAD	143	1	0,7%	12	0,5%	12.230	0,0%	146	2	1,4%	13	0,4%	14.136	0,0%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	16	2,6%	95	4,1%	610.469	0,6%	591	19	3,2%	95	3,1%	411.574	0,5%
TOTAL ENTIDADES PRINCIPALES	2.396	99	4,1%	2.295	99,9%	98.409.883	99,9%	2.350	115	4,9%	3.081	99,9%	88.604.901	99,5%
TOTAL ENTES DEPENDIENTES	19	2	10,5%	3	0,1%	67.932	0,1%	16	1	6,3%	4	0,1%	479.651	0,5%
TOTAL GENERAL	2.415	101	4,2%	2.298	100,0%	98.477.815	100,0%	2.366	116	4,9%	3.085	100,0%	89.084.552	100,0%

A nivel agregado, los Ayuntamientos presentan, en ambos ejercicios, los mayores porcentajes respecto al número e importe de los acuerdos afectados por los reparos, con valores superiores al 90%, si bien, como a continuación se verá, los mayores importes, se concentran en unos pocos Ayuntamientos.

Respecto a la distribución por entidades, de los acuerdos contrarios a reparos de 2014, destacan los Ayuntamientos pertenecientes al tramo de 100.001 a 300.000 habitantes, con el importe más elevado de la tabla (43.302.125 €), que corresponde a los reparos presentados por 2 Ayuntamientos, Burgos (18) y Salamanca (14), y representan el 44% del importe total de los acuerdos afectados por reparos en 2014. Dentro de dicha cifra, el mayor peso lo ejerce el Ayuntamiento de Salamanca, con 42.188.938 €.

De los 784 acuerdos contrarios a reparos comunicados por los 3 Ayuntamientos con población entre 50.001 y 75.000 habitantes, la práctica totalidad de los mismos (766), corresponden al Ayuntamiento de Zamora. En este tramo se concentra el 19,1% del importe total de los acuerdos contrarios a reparos, el tercero más elevado de la tabla.

En el siguiente tramo de población (entre 25.001 y 50.000 habitantes), de los 111 acuerdos contrarios a reparos comunicados por 3 Ayuntamientos, 72 acuerdos corresponden al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, 29 acuerdos al de Miranda de Ebro, y 10 acuerdos al de Aranda de Duero. Los acuerdos adoptados por este grupo de municipios, representan el segundo importe más elevado de la tabla, el 21,6% (21.305.994 €).

Dentro del grupo de Ayuntamientos con población entre 5.001 y 25.000 habitantes, que en conjunto concentran un importe equivalente al 8,9% del total, el Ayuntamiento de El Espinar, con 336 acuerdos, absorbe el 65,4% del total de los acuerdos de dicho tramo. Destaca también en este tramo, el número de acuerdos declarados por los Ayuntamientos de Tordesillas (43), Simancas (42) y el Real Sitio de San Ildefonso (32).

Los Ayuntamientos entre 1.001 y 5.000 habitantes presentaron un total de 427 acuerdos contrarios a reparos, que representan el 1,8% del importe total. Casi el 70% de los acuerdos, corresponden al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (293), aunque el importe agregado de este municipio (122.205 €) es escasamente significativo.

En cuanto a los municipios del último tramo poblacional (hasta 1.000 habitantes), de los 212 acuerdos comunicados, casi el 50% provienen de 4 Ayuntamientos: Buniel (68), Palaciosrubios (13), Santa María del Tiétar (12) y Pedro Bernardo (10).

Respecto a las Diputaciones, en más de la mitad (5) se adoptaron acuerdos contrarios a reparos durante 2014 (108 acuerdos), destacando en cuanto a su número, los comunicados por la Diputación de Zamora (75) y la de Soria (21), entre los cuales se encuentran 3 acuerdos de la de Diputación de Soria que concentran buena parte del importe total, 2.114.000 €.

Por último, en 2014, 16 ELM adoptaron 95 acuerdos contrarios a reparos, con un importe agregado de 610.469 €, de los cuales 92 acuerdos corresponden a 15 ELM pertenecientes al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos).

En cuanto a los acuerdos contrarios a reparos de 2015, aunque se incrementa su número (3.085), disminuye su importe global (89.084.552 €). En este ejercicio, se comunicaron 787 acuerdos más que en 2014, incremento que corresponde, prácticamente en su totalidad, a los Ayuntamientos, con un diferencial de 779 acuerdos respecto al ejercicio anterior. Destacan los incrementos producidos en el tramo de municipios con población entre 25.001 y 50.000 habitantes, con un diferencial de 293 acuerdos, seguido de los municipios entre 50.001 y 75.000 habitantes, con 271 acuerdos más que en el ejercicio anterior y los Ayuntamientos de 5.001 a 25.000 habitantes, con un aumento de 258 acuerdos.

En sentido contrario, el descenso más destacado es el que presentan los Ayuntamientos pertenecientes al tramo de entre 1.001 y 5.000 habitantes, que arrojan un diferencial de 116 acuerdos menos, respecto a los declarados en el ejercicio anterior.

En cuanto a los importes afectados por dichos acuerdos, la evolución producida entre 2014 y 2015, acusa un descenso global de 9.393.263 €. Sin embargo, la evolución por grupos resulta dispar, registrándose las variaciones más destacadas en el tramo de Ayuntamientos de 100.001 a 300.000 habitantes, con una disminución de 42.166.088 € (97,4%), y en el tramo de Ayuntamientos de 25.001 a 50.000 habitantes, que ve incrementado su importe, en 27.435.703 €, un 128,8% más que en el ejercicio anterior.

En los Ayuntamientos pertenecientes al tramo de población de 100.001 a 300.000 habitantes, el número de acuerdos contrarios a reparos disminuye en 2015, en un 59% respecto a los declarados en 2014. Los reparos comunicados (13), corresponden a los mismos Ayuntamientos que en el ejercicio anterior, Ayuntamientos de Burgos (9) y Salamanca (4).

El siguiente tramo de población de Ayuntamientos (entre 50.001 y 75.000 hab.), sigue siendo en 2015, el que más número de acuerdos contrarios a reparos declara (1.055), el 34,2% del total, y su importe (21.739.737 €) absorbe casi la cuarta parte del importe total del

ejercicio. De los 2 Ayuntamientos con acuerdos contrarios a reparos de este tramo, el mayor importe agregado (20.302.835 €), es el declarado por el Ayuntamiento de Zamora.

El tramo de Ayuntamientos de 25.001 a 50.000 habitantes absorbe el 54,7% del importe total de los acuerdos contrarios reparos comunicados en 2015. De los 404 acuerdos comunicados por 3 Ayuntamientos de este tramo, la mayor parte proviene del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (355 acuerdos), por un importe acumulado de 48.170.154 €, el 99% del importe del tramo y 54% del total.

Dentro del grupo de municipios con población entre 5.001 y 25.000 habitantes, en 2015 comunican la existencia de acuerdos contrarios a reparos 13 Ayuntamientos, aunque son los Ayuntamientos de El Espinar con 322 acuerdos (2.787.449 €), y del Real Sitio de San Ildefonso con 172 acuerdos (2.083.223 €), los que absorben más de la mitad del total de los declarados en dicho tramo (772) y del importe acumulado (8.686.326 €).

En el tramo de 1.001 a 5.000 habitantes, de los 19 Ayuntamientos afectados por acuerdos contrarios a reparos en 2015, el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna acumula más de la mitad del número total de acuerdos (161), manteniendo una posición relativa similar a la del ejercicio anterior, con un importe global (74.703 €) que resulta escasamente significativo (3,8%). El importe acumulado más elevado de este tramo, corresponde al Ayuntamiento de Velilla del Río Carrión (632.873 €), con el 32%, cuyo órgano interventor declaró 54 acuerdos contrarios a reparos.

De los Ayuntamientos pertenecientes al tramo de población igual o menor de 1.000 habitantes, 52 declararon la existencia de acuerdos contrarios a reparos (304), correspondiendo el importe acumulado más elevado de este grupo, al Ayuntamiento de Arlanzón (6 acuerdos por un importe global de 651.135 €), que absorbe el 45% del total.

Respecto a las Diputaciones, en 2015 fueron 3 las que comunicaron la adopción de acuerdos contrarios a reparos: 69 la Diputación de Zamora, 26 la Diputación de Soria y 19 acuerdos la Diputación de Ávila. El importe acumulado más elevado, el 58% del total para este tipo de entidades, lo declaró la Diputación de Zamora (2.592.815 €).

Finalmente, en cuanto a las ELM, de las 19 que adoptaron acuerdos contrarios a reparos en 2015, 16 ELM resultan coincidentes con las declaradas en el ejercicio anterior, 15 ELM pertenecientes al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos) y 1 ELM (Renedo del Monte) encuadrada en el Ayuntamiento de Saldaña (Palencia).

C) ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, SEGÚN MODALIDAD DE GASTO

Atendiendo a la modalidad de gasto, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente, los expedientes de contratación fueron los que mayor número de acuerdos contrarios a reparos generaron en los dos ejercicios analizados, 1.396 acuerdos en 2014 y 1.948 en 2015, seguidos de los gastos de personal, con 296 y 395 acuerdos, respectivamente, en los citados ejercicios, acumulando los primeros el 62% del total (3.344 acuerdos) y los segundos el 13% del total (691 acuerdos), lo que supone que entre ambas modalidades de gastos concentran un 75% del número total de acuerdos adoptados en contra de los reparos del órgano interventor.

Teniendo en cuenta su importe, son también los expedientes de contratación los que mayor valor acumularon en ambos ejercicios (98.856.319 €), el 52,7% del total, seguidos de los gastos derivados de otros procedimientos (43.649.653 €), con el 23,3% del importe total de los acuerdos en contra del criterio de los órganos interventores.

CUADRO Nº 16: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS (ACR). DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO

MODALIDAD DE GASTO	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº ACR	IMPORTE	Nº ACR	IMPORTE	Nº ACR	Porc. s/ total	IMPORTE	Porc. s/ total
Gastos de personal	296	12.251.492	395	14.900.077	691	12,8%	27.151.569	14,5%
Expedientes de contratación	1.396	65.033.284	1.948	33.823.035	3.344	62,1%	98.856.319	52,7%
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	89	3.470.131	203	3.331.223	292	5,4%	6.801.354	3,6%
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	38	99.874	88	839.204	126	2,3%	939.078	0,5%
Operaciones financieras	3	4.782.021	3	1.936.016	6	0,1%	6.718.037	3,6%
Operaciones de derecho privado	87	392.639	123	584.347	210	3,9%	976.986	0,5%
Gastos derivados de otros procedimientos	89	10.830.704	124	32.818.949	213	4,0%	43.649.653	23,3%
Otros sin clasificar	300	1.617.672	201	851.699	501	9,3%	2.469.370	1,3%
TOTAL	2.298	98.477.815	3.085	89.084.551	5.383	100,0%	187.562.366	100,0%

La variación interanual presenta signo opuesto a nivel acumulado, pues mientras que el número de reparos se incrementa en un 34,2% entre 2014 y 2015, el importe agregado disminuye un 9,5%. No obstante, a nivel individualizado, hay 4 modalidades de gasto en las que se incrementa el importe afectado por estos acuerdos (gastos de personal, determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos, operaciones de derecho privado, y

otros procedimientos), entre las que destaca el aumento operado en el importe de los acuerdos relacionados con gastos derivados de otros procedimientos, que se ve incrementado en cerca de 22 millones de euros, fundamentalmente a causa del informe desfavorable formulado por el Interventor del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo contra la prórroga del Presupuesto para el ejercicio 2015 (22.289.445 €). Sin entrar ahora en el análisis de dicho acuerdo, cuestión que será abordada en apartados posteriores de este Informe, cabe señalar que la clasificación más idónea a estos efectos, habría sido la correspondiente al apartado II.1 (Información general) de la Instrucción del TCu, en lugar de la que le fue asignada en la Plataforma (gastos derivados de otros procedimientos).

Según el tipo de entidad, los expedientes de contratación ocupan la primera posición relativa en los Ayuntamientos (3.118 acuerdos / 96.515.235 €) y en las ELM (177 acuerdos / 1.012.774 €). En las Diputaciones, pese a que el mayor número de acuerdos contrarios a reparos lo generan las operaciones de derecho privado (106 acuerdos), son los gastos relacionados con subvenciones los que tienen mayor peso a nivel agregado (4.224.183 €); no obstante, en este último caso, cabe nuevamente precisar que la mayor parte del importe reparado corresponde a dos subvenciones concedidas por la Diputación de Soria, una en 2014 (1.614.000 €) y otra en 2015 (1.400.000 €).

**CUADRO Nº 17: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. EJERCICIOS 2014 Y 2015.
DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO Y TIPO DE ENTIDAD**

MODALIDAD DE GASTO	Ayuntamiento		Diputación		Entidad Local Menor		Mancomunidad	
	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe
Gastos de personal	623	26.652.901	36	464.273	7	8.030	25	26.365
Expedientes de contratación	3.118	96.515.235	49	1.328.309	177	1.012.774	0	0
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	265	2.576.023	25	4.224.183	2	1.149	0	0
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	125	938.363	1	715	0	0	0	0
Operaciones financieras	5	6.718.021			1	16	0	0
Operaciones de derecho privado	102	431.386	106	545.596	2	4	0	0
Gastos derivados de otros procedimientos	207	42.476.188	5	1.173.395	1	70	0	0
Otros sin clasificar	501	2.469.370	0	0	0	0	0	0
TOTAL	4.946	178.777.487	222	7.736.471	190	1.022.043	25	26.365

En el caso de los Ayuntamientos, igualmente se evidencia que determinadas entidades ejercen un peso muy elevado, respecto al total. Así, el importe más alto, que corresponde a los

expedientes de contratación (96.515.235 €), en buena medida, tiene su origen en el Ayuntamiento de Salamanca, con 8 acuerdos adoptados por un importe global de 38.845.176 € y en los 1.675 acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Zamora, con un importe agregado de 31.478.414 €.

El siguiente importe más alto (42.476.188 €), corresponde a los gastos derivados de otros procedimientos, y proviene en buena medida de 75 acuerdos comunicados por un único Ayuntamiento (San Andrés del Rabanedo), entre los cuales, destaca un acuerdo relacionado con la prórroga del Presupuesto para el ejercicio 2015, al cual ya se hizo mención con anterioridad, que concentra más de la mitad del importe total (22.289.445 €).

La tercera modalidad de gasto con mayor importe de acuerdos contrarios a reparos en los Ayuntamientos, son los gastos de personal (26.652.901 €), que al igual que en los supuestos anteriores se concentran en muy pocas entidades; en este caso, el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, con 77 acuerdos adoptados concentra un importe de 20.401.229 €.

Los expedientes de contratación son, como se ha señalado anteriormente, los que aglutinan el mayor número de acuerdos contrarios a reparos, y dentro de dicha modalidad de gasto, su distribución atendiendo a la tipología contractual, se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 18: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE EXPEDIENTE

TIPO DE EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº ACR	IMPORTE	Nº ACR	IMPORTE	Nº ACR	%	IMPORTE	%
Contrato de obras	137	7.853.972	138	4.349.747	275	8,2%	12.203.719	12,3%
Contrato de suministros	423	4.731.405	827	6.125.453	1.250	37,4%	10.856.858	11,0%
Contrato de servicios	778	13.950.390	903	15.956.316	1.681	50,3%	29.906.706	30,3%
Contrato de concesión de obra pública	1	34.137.126	0	0	1	0,0%	34.137.126	34,5%
Contrato colaboración entre el sector público y el sector privado	3	15.539	0	0	3	0,1%	15.539	0,0%
Contrato administrativo Especial	2	78.985	3	12.409	5	0,1%	91.394	0,1%
Contrato mixto	15	532.199	14	112.848	29	0,9%	645.047	0,7%
Modificado de contrato	10	63.192	9	145.986	19	0,6%	209.178	0,2%
Contratos complementarios	1	8.647	0	0	1	0,0%	8.647	0,0%
Contrato de gestión de servicio público	25	3.614.151	47	6.712.126	72	2,2%	10.326.277	10,4%
Encomiendas de gestión	0	0	1	334.770	1	0,0%	334.770	0,3%
Otros sin clasificar	1	47.678	6	73.379	7	0,2%	121.057	0,1%
TOTAL	1.396	65.033.284	1.948	33.823.035	3.344	100,0%	98.856.319	100,0%

Según estos datos, los contratos de servicios, fueron los que mayor número e importe de acuerdos contrarios a reparos generaron en los dos ejercicios analizados, 1.681 acuerdos por importe de 29.906.706 €, excepción hecha de un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Salamanca en 2014, con motivo de la tramitación de un contrato de concesión de obra pública, con un valor estimado de 34.137.126 €.

El siguiente grupo más afectado, en cuanto a número de acuerdos, fueron los contratos de suministros (1.250 acuerdos), sin embargo, en razón a su importe, las siguientes posiciones las ocupan los contratos de obras (12.203.719 €), los de suministros (10.856.858 €) y los contratos de gestión de servicios públicos (10.326.277 €).

La segunda modalidad de gasto que acumula mayor importe agregado en los acuerdos contrarios a reparos, la constituye, tal y como anteriormente se indicaba, la agrupación de “Gastos derivados de otros procedimientos”, cuya distribución por tipo de expediente se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 19: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE EXPEDIENTE

TIPO DE EXPEDIENTE. GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº ACR	IMPORTE	Nº ACR	IMPORTE	Nº ACR	%	IMPORTE	%
Expediente de expropiación forzosa	1	9.353	0	0	1	0,5%	9.353	0,0%
Expediente de reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración	0	0	11	4.289	11	5,2%	4.289	0,0%
Convenios de colaboración	6	1.367.907	4	18.035	10	4,7%	1.385.942	3,2%
Ejecución de sentencia	12	2.336.925	56	6.621.289	68	31,9%	8.958.214	20,5%
Operaciones urbanísticas	0	0	2	358	2	0,9%	358	0,0%
Otros	70	7.116.519	51	26.174.978	121	56,8%	33.291.497	76,3%
TOTAL	89	10.830.704	124	32.818.949	213	100,0%	43.649.653	100,0%

En ambos ejercicios, del total de acuerdos incluidos en esta modalidad de gasto, ocupan la primera posición, tanto en número de acuerdos como en importe, los comprendidos en la categoría de “Otros”, con 121 acuerdos por importe de 33.291.497 euros, seguidos de los clasificados en “Ejecución de sentencia”, con 68 acuerdos por importe de 8.958.214 euros.

Dentro del apartado de “Otros”, casi el 70% de su importe (22.289.445 €), proviene de un acuerdo del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo ya mencionado en apartados anteriores, relacionado con la prórroga del Presupuesto para el ejercicio de 2015. Del resto de

los acuerdos, destacan 5 por importe unitario igual o superior a 1 millón de euros, que suman un total de 6.752.399 euros, es decir el 20% del importe total de la agrupación “Otros”. Son dos acuerdos del Ayuntamiento de Ponferrada que tenían por objeto la ejecución de sendos avales en los que el Ayuntamiento figuraba como avalista, por importe cada uno de ellos de 1 millón de euros; un acuerdo del Ayuntamiento de Salamanca relativo a un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos por importe de 1.897.835 euros, y dos acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo y por la Diputación de Zamora, que se inscribían en sendos expedientes de modificación de créditos, por importes de 1.753.000 y 1.101.564 euros, respectivamente.

La “Ejecución de sentencias” constituye el segundo apartado con mayor incidencia en esta modalidad de gasto (Gastos derivados de otros procedimientos), tanto en número de acuerdos (68), como en su importe acumulado (8.958.214 €). En este caso, los acuerdos provienen de 5 Ayuntamientos, si bien la entidad que más acuerdos e importe genera por este concepto, es el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (54 acuerdos por 8.768.491 €).

D) ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, SEGÚN LA MOTIVACIÓN DE LOS REPAROS

Partiendo de la clasificación sobre las causas de los reparos, establecida en la Instrucción del TCu de 30 de junio de 2015 y en el artículo 216.2 del TRLRHL, en la Plataforma se contemplan las categorías que se relacionan a continuación, incorporando la agrupación “Otros motivos”, para los supuestos no contemplados en el resto de categorías:

- Insuficiencia de crédito
- Crédito propuesto no adecuado
- Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago
- Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales
- Reparos derivados de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios
- Otros motivos

En el siguiente cuadro se recoge la distribución de los acuerdos contrarios a reparos comunicados por las Entidades Locales de Castilla y León, atendiendo a dicha clasificación de los reparos:

CUADRO Nº 20: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA MOTIVACIÓN DE LOS REPAROS

CAUSA DEL REPARO	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
Insuficiencia de crédito	151	7.350.981	256	2.934.489	407	7,6%	10.285.470	5,5%
Crédito propuesto no adecuado	3	272.904	13	54.496	16	0,3%	327.400	0,2%
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	76	203.440	68	426.742	144	2,7%	630.183	0,3%
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	791	69.892.357	1.735	30.131.544	2.526	46,9%	100.023.901	53,3%
Reparo derivado de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	4	7.292	5	34.932	9	0,2%	42.224	0,0%
Otros motivos	1.273	20.750.841	1.008	55.502.348	2.281	42,4%	76.253.188	40,7%
TOTAL	2.298	98.477.815	3.085	89.084.551	5.383	100,0%	187.562.366	100,0%

Según estos datos, la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, fue el motivo que en mayor medida invocaron los órganos de control interno de las Entidades Locales en la formulación de los reparos, dando lugar a 2.526 acuerdos contrarios a dichos reparos por importe de 100.023.901 euros entre los ejercicios 2014 y 2015, es decir, en torno a la mitad, tanto del número total de acuerdos como de su importe (46,9% y 53,3%). Los acuerdos afectados por esta causa registraron un incremento considerable en 2015, pasando de 791 en 2014 a 1.735, sin embargo, su importe disminuyó en más del 50% (de 69.892.357 € a 30.131.544 €).

A la segunda de las causas que se encuentran en la base de los reparos (Otros motivos), se vincularon 2.281 acuerdos en el periodo 2014-2015, con un importe agregado de 76.253.188 euros, que representan el 42,4% y 40,7% del total, respectivamente, con un incremento considerable de su importe en 2015, respecto al ejercicio precedente (de 20.750.841 € a 55.502.348 €).

La insuficiencia de crédito, tercera de las motivaciones, dio lugar a 407 acuerdos contrarios a reparos (el 7,6%), por importe de 10.285.470 € (el 5,5%), produciéndose un incremento interanual en cuanto el número de acuerdos, pero no así respecto a su importe, que a nivel agregado se redujo en un 60%.

En el cuadro siguiente se recoge la distribución de las causas del reparo para las dos modalidades de gasto con mayor incidencia en los acuerdos contrarios a reparos.

CUADRO Nº 21: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN Y GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA MOTIVACIÓN DE LOS REPAROS

CAUSA DEL REPARO	EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN				GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS.			
	Nº ACR	%	Importe	%	Nº ACR	%	Importe	%
Insuficiencia de crédito	341	10,2%	7.973.051	8,1%	14	6,6%	2.057.686	4,7%
Crédito propuesto no adecuado	4	0,1%	18.119	0,0%	1	0,5%	7.734	0,0%
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	101	3,0%	411.882	0,4%	19	8,9%	162.936	0,4%
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	1.675	50,1%	65.914.896	66,7%	40	18,8%	7.111.252	16,3%
Reparo derivado de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	6	0,2%	39.592	0,0%	2	0,9%	2.602	0,0%
Otros motivos	1.217	36,4%	24.498.780	24,8%	137	64,3%	34.307.442	78,6%
TOTAL	3.344	100,0%	98.856.319	100,0%	213	100,0%	43.649.653	100,0%

En el ámbito de la contratación administrativa, se observa que las causas que dieron lugar a los acuerdos contrarios a reparos, fueron en primer lugar la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, con 1.675 acuerdos, que representan el 50,1% sobre el total de los comunicados en esta modalidad de gasto (3.344) y el 66,7% del importe. En segundo lugar, el 36,4% de los acuerdos (1.217), que representan el 24,8% del importe, tenían su origen en “Otros motivos”, y la tercera causa que más incidió fue la insuficiencia de crédito, que afecta al 10,2% (341) de los acuerdos y el 8,1% del importe.

En la segunda de las modalidades de gasto con mayor incidencia en los acuerdos contrarios a reparos, “Gastos derivados de otros procedimientos” (213 acuerdos), la causa residual “Otros motivos”, ocupa el primer lugar como motivación de los reparos, con 137 acuerdos (el 64,3%), que concentran el 78,6% del importe total.

Estos datos, evidencian que además de las motivaciones clásicas previstas en la normativa presupuestaria de las Entidades Locales, la evolución legislativa de los últimos años, ha ido incorporando nuevos parámetros legales que condicionan la toma de decisiones en las Administraciones Públicas. Como más adelante se verá en el análisis individualizado de los expedientes que integran la muestra, determinados incumplimientos de la normativa de estabilidad presupuestaria, se encuentran en el origen de la formulación de no pocos reparos por parte de los órganos de control interno de los entes del Sector Público Local.

E) ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS, SEGÚN EL ÓRGANO QUE LO APROBÓ

En el siguiente cuadro se recogen los datos que se extraen de la información remitida por las Entidades Locales de Castilla y León, respecto al órgano que adopta los acuerdos contrarios a los reparos de los órganos de control interno, resolviendo la discrepancia con el órgano gestor (art. 217 del TRLHL):

CUADRO Nº 22: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN EL ÓRGANO QUE APROBÓ EL ACUERDO

ÓRGANO DE RESOLUCIÓN	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
Pleno	242	47.507.271	379	6.606.342	621	11,5%	54.113.613	28,9%
Presidente	1.981	44.361.941	2.579	78.003.009	4.560	84,7%	122.364.950	65,2%
Junta de Gobierno	75	6.608.603	127	4.475.200	202	3,8%	11.083.803	5,9%
TOTAL	2.298	98.477.815	3.085	89.084.551	5.383	100,0%	187.562.366	100,0%

Según estos datos, los acuerdos contrarios a reparos se aprobaron fundamentalmente por el Presidente de la entidad, el 84,7% de los acuerdos (4.560), que concentran el 65,2% del importe total (122.364.950 €). Le siguen en importancia los acuerdos en que resolvió el Pleno, el 11,5% (621), por un importe equivalente al 28,9% (54.113.613 €) y finalmente, los adoptados por la Junta de Gobierno, que representan el 3,8% de los acuerdos (202) y el 5,9% del importe (11.083.803 €).

Atendiendo al tipo de entidad, los resultados que se obtienen mantienen la preponderancia de los acuerdos adoptados por el Presidente en todas las entidades, salvo en las ELM, donde tienen un mayor peso los acuerdos del Pleno:

CUADRO Nº 23: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD Y ÓRGANO QUE APROBÓ EL ACUERDO

TIPO ENTIDAD	Pleno		Presidente		Junta de Gobierno		Total	
	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe	Nº ACR	Importe
Ayuntamiento	495	53.224.197	4.263	118.463.015	188	7.090.274	4.946	178.777.487
Diputación	0	0	208	3.742.942	14	3.993.529	222	7.736.471
Entidad Local Menor	126	889.416	64	132.627	0	0	190	1.022.043
Mancomunidad	0	0	25	26.365	0	0	25	26.365
TOTAL	621	54.113.613	4.560	122.364.949	202	11.083.803	5.383	187.562.366

III. 4. DATOS AGREGADOS DE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DEL TRÁMITE DE FISCALIZACIÓN PREVIA

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Tal y como advierte la Instrucción del TCu de 30 de junio de 2015, para el ejercicio de la función fiscalizadora, resulta conveniente complementar la información establecida en el art. 218.3 del TRLRHL, con la relativa a los acuerdos y resoluciones adoptados con omisión de la fiscalización previa, completando con ello la remisión del conjunto de expedientes concluidos por los órganos gestores al margen de la función interventora. En base a ello, según se establece en el apartado II.3. de la citada Instrucción, los órganos interventores de las Entidades Locales deberán aportar información acerca de los acuerdos y resoluciones que concluyan expedientes administrativos de gastos, hayan sido o no instrumentados mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, tramitados al margen del procedimiento y, en todo caso, con omisión de la fiscalización previa.

En línea con lo apuntado anteriormente, vuelve a ponerse de manifiesto la escasa regulación normativa que sobre esta materia ha venido acusándose en la gestión económico-financiera de las Entidades Locales; la evolución de su regulación viene a coincidir nuevamente con ciertos matices, con el devenir anteriormente expuesto para los reparos.

Pese a que en los ejercicios fiscalizados (2014 y 2015) no se encontraba aún vigente el desarrollo reglamentario sobre el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, cabe destacar que el R.D. 424/2017 dedica el artículo 28, a la regulación de la omisión de la función interventora, en términos muy similares a los contemplados para el Estado en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre. Además, resulta coincidente la evolución normativa en esta materia en el Sector Público Local, respecto a la que con anterioridad había sido objeto de regulación para el Estado. En el ámbito estatal, el R.D. 2188/1995 vino a regular una materia que, sin embargo, no se encontraba prevista en la LGP de 1977 ni en el TRLGP de 1988; y en el ámbito local, ni la Ley 39/1988 contenía mención alguna a la omisión de intervención, ni tampoco su – vigente- Texto refundido (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) ha suplido o completado dicha insuficiencia, sino que el régimen jurídico de este instituto ha sido, como queda dicho, objeto de regulación a través de un texto reglamentario.

La LGP de 2003, ya advirtió dicha laguna legal en su exposición de motivos (*“La regulación legal de este último aspecto [la omisión de fiscalización] constituye una novedad, dado el rango reglamentario de la anterior regulación, y que se encuentra justificada por su trascendencia en relación con la disciplina presupuestaria y los objetivos de la citada Ley General de Estabilidad Presupuestaria.”*).

El apartado 1 del artículo 28 del R.D. 424/2017, reproduce de forma casi literal, el mismo apartado del artículo 156 de la LGP-2003, con el siguiente tenor literal: *“En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.”*

Durante los ejercicios fiscalizados, 2014 y 2015, dicho vacío legal, debió ser colmado bien a través de la regulación interna de las Entidades Locales (Bases de ejecución del Presupuesto), o mediante la aplicación analógica de la normativa aplicable a la Administración del Estado.

Respecto a la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, en cuanto mecanismo orientado a atender determinados gastos procedentes de ejercicios anteriores que no pudieron imputarse al ejercicio natural en el que fueron devengados, su significado y apoyatura legal se encuentra en los artículos 26.2.c) y 60.2 del R.D. 500/1990. En base al principio de anualidad presupuestaria, con cargo a los créditos del estado de gastos de cada Presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario (arts. 176.1 del TRLRHL y 26.1 del R.D.500/1990). Sin embargo, el art. 26.2.c) del R.D.500/1990 permite que se apliquen a los créditos del Presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del propio texto legal, y es este último precepto el que más que definir el concepto o naturaleza del instituto del reconocimiento extrajudicial de créditos, lo que hace es atribuir la competencia para su aprobación al Pleno de la Entidad (*“Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria..”*).

No obstante, a través del reconocimiento extrajudicial de créditos, no sólo se atienden determinados gastos adquiridos en ejercicios anteriores, sino que, en no pocos casos, constituye una suerte de convalidación de determinadas actuaciones con repercusión económica cuyo origen se encuentra en incumplimientos normativos; y ha sido precisamente esta última vertiente, la que a falta de positivización en el derecho presupuestario local, su incorporación al ordenamiento jurídico, y en concreto al ordenamiento jurídico administrativo, ha venido de la mano de la jurisprudencia. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004, “... *la admisión, entre nosotros, de la figura del enriquecimiento injusto, tanto en lo que respecta a su construcción como a sus requisitos y consecuencias, es obra de la jurisprudencia civil. [...] La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos, desde los años sesenta viene también admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo [...]. El análisis de la referida jurisprudencia [...] denota una consideración del enriquecimiento injusto como principio general o como supraconcepto, que le otorga una cierta identidad y unidad, aunque ello no supone que no se manifieste con una cierta autonomía y singularidad en su proyección a la Administración respecto a su actuación sujeta al Derecho administrativo.*”

El reconocimiento extrajudicial de créditos, bien sea en su aspecto formal (facturas registradas en los últimos días del ejercicio, con dificultades para imputarse al ejercicio natural al que corresponden, en proceso de cierre) o en su otra acepción más compleja, como manto legal *ex post* de determinados incumplimientos previos de la correspondiente normativa (v.gr. modificaciones de contratos sin ajustarse al procedimiento), incluyendo dentro de estos últimos los supuestos de omisión de la preceptiva fiscalización previa, deberían quedar reducidos a la mínima expresión, una vez que los últimos avances tecnológicos y normativos, habilitan fórmulas para evitar este tipo de situaciones. El artículo quinto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, obligó a implantar en las Entidades Locales un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por los mismos, atribuyendo su gestión a la Intervención u órgano de la Entidad Local que tenga atribuida la función de contabilidad. Esta disposición, ha sido derogada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de la factura electrónica, lo que no ha impedido avanzar en la implantación de considerables mejoras en la gestión económico-financiera, al incorporar como novedad el impulso de este tipo de factura, así como la

obligación de crear un Punto de Entrada de Facturas Electrónicas y un registro contable de facturas en las Administraciones Públicas. A través de estas medidas, las Intervenciones locales podrán disponer de un control centralizado de los gastos de naturaleza comercial que se van realizando por las Entidades Locales, poniéndose con ello coto, o paliando en buena medida, tanto el riesgo de morosidad como la generación de gasto oculto.

B) EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN POR TIPO DE ENTIDAD

En el siguiente cuadro se recogen, a nivel agregado por tipo de entidad, los datos obtenidos de la información comunicada por los órganos interventores de las Entidades Locales de Castilla y León, a 31 de diciembre de 2016, acerca de los expedientes de gasto tramitados al margen del procedimiento y/o con omisión de fiscalización previa, referidos a los ejercicios 2014 y 2015.

Según se refleja en estos datos, las entidades que presentan expedientes de gasto con omisión de fiscalización previa son, 25 en 2014 (23 Entidades Locales y 2 entes dependientes) y 23 en 2015 (22 Entidades principales y 1 ente dependiente), lo que representa un 1% de las entidades que enviaron información, en ambos ejercicios.

En 2014, los expedientes afectados por este tipo de incumplimientos fueron 209, incrementándose en 2015 a 256 expedientes, con una variación del 22,5%, sin embargo, el importe afectado se duplicó, pasando de 5.070.528 € en 2014 a 10.278.678 € en 2015 €.

Atendiendo al tipo de entidad, la gran mayoría de los expedientes con omisión de fiscalización previa, se concentran en los Ayuntamientos, con valores que suponen, en 2014 el 87,1% de los expedientes y el 98% del importe, y en 2015, el 88,3% y 99,2%, respectivamente. De forma global, los Ayuntamientos y sus entes dependientes, concentran en el periodo 2014-2015, el 91,6% de los expedientes (426) y el 99,7% del importe total (15.298.106 €). En el resto de los grupos, el importe afectado por este tipo de expedientes es poco significativo (Diputaciones 32.443 € y ELM 18.657 €).

CUADRO Nº 24: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (EOF). DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD

TIPO ENTIDAD	EJERCICIO 2014							EJERCICIO 2015						
	Envían información	Entes con EOF		Exptes. con omisión de fiscalización				Envían información	Entes con EOF		Exptes. con omisión de fiscalización			
		Nº Entes	Porc. s/Enviadas	Nº EOF	Porc. s/total	Importe	Porc. s/total		Nº Entes	Porc. s/Enviadas	Nº EOF	Porc. s/total	Importe	Porc. s/total
AYUNTAMIENTO	1.635	20	1,2%	182	87,1%	4.968.115	98,0%	1.601	16	1,0%	226	88,3%	10.197.607	99,2%
<i>Más de 300.000 h.</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100,0%</i>	<i>5</i>	<i>2,4%</i>	<i>126.447</i>	<i>2,5%</i>	<i>0</i>	<i>---</i>	<i>---</i>	<i>---</i>	<i>---</i>	<i>---</i>	<i>---</i>
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>33,3%</i>	<i>4</i>	<i>1,9%</i>	<i>204.885</i>	<i>4,0%</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>100,0%</i>	<i>41</i>	<i>16,0%</i>	<i>5.249.331</i>	<i>51,1%</i>
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100,0%</i>	<i>40</i>	<i>19,1%</i>	<i>1.684.466</i>	<i>33,2%</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100,0%</i>	<i>38</i>	<i>14,8%</i>	<i>2.254.438</i>	<i>21,9%</i>
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>75,0%</i>	<i>89</i>	<i>42,6%</i>	<i>2.483.076</i>	<i>49,0%</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>50,0%</i>	<i>84</i>	<i>32,8%</i>	<i>1.899.056</i>	<i>18,5%</i>
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>25,0%</i>	<i>2</i>	<i>1,0%</i>	<i>13.410</i>	<i>0,3%</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>25,0%</i>	<i>6</i>	<i>2,3%</i>	<i>56.247</i>	<i>0,5%</i>
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	<i>33</i>	<i>5</i>	<i>15,2%</i>	<i>18</i>	<i>8,6%</i>	<i>178.106</i>	<i>3,5%</i>	<i>29</i>	<i>3</i>	<i>10,3%</i>	<i>43</i>	<i>16,8%</i>	<i>668.151</i>	<i>6,5%</i>
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	<i>139</i>	<i>2</i>	<i>1,4%</i>	<i>13</i>	<i>6,2%</i>	<i>145.116</i>	<i>2,9%</i>	<i>133</i>	<i>2</i>	<i>1,5%</i>	<i>4</i>	<i>1,6%</i>	<i>29.862</i>	<i>0,3%</i>
<i>Hasta 1.000 h.</i>	<i>1.450</i>	<i>6</i>	<i>0,4%</i>	<i>11</i>	<i>5,3%</i>	<i>132.609</i>	<i>2,6%</i>	<i>1.427</i>	<i>4</i>	<i>0,3%</i>	<i>10</i>	<i>3,9%</i>	<i>40.522</i>	<i>0,4%</i>
DIPUTACIÓN	9	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	2	25,0%	3	1,2%	32.443	0,3%
COMARCA	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
MANCOMUNIDAD	143	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	146	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	3	0,5%	16	7,7%	4.467	0,1%	591	4	0,7%	20	7,8%	14.190	0,1%
TOTAL ENTIDADES LOCALES	2.396	23	1,0%	198	94,7%	4.972.582	98,1%	2.350	22	0,9%	249	97,3%	10.244.240	99,7%
TOTAL ENTIDES DEPENDIENTES	19	2	10,5%	11	5,3%	97.946	1,9%	16	1	6,3%	7	2,7%	34.438	0,3%
TOTAL GENERAL	2.415	25	1,0%	209	100,0%	5.070.528	100,0%	2.366	23	1,0%	256	100,0%	10.278.678	100,0%

Dentro del grupo de Ayuntamientos, en el ejercicio 2014, el importe acumulado más elevado se concentra en los dos tramos con población entre 50.001 y 100.000 habitantes, que absorben el 82,2% del importe total. En 2015, los Ayuntamientos con mayor población, presentan nuevamente las mayores cuantías; así, los municipios con población de 100.001 a 300.000 habitantes, adoptaron acuerdos afectados por este tipo de incumplimientos, cuyo importe representa más de la mitad del total del ejercicio (51,1%).

El mayor número de expedientes en 2014, corresponde al tramo de Ayuntamientos de 50.001 a 75.000 hab. (89), pero su distribución dentro del grupo es desigual. De las 3 entidades pertenecientes a este tramo que comunicaron expedientes con omisión de fiscalización, la gran mayoría de ellos provienen del Ayuntamiento de Ávila (86), que también concentra el mayor importe del tramo (2.252.973 €). El segundo valor más alto, con 40 expedientes, corresponde al Ayuntamiento de Palencia, a los que se suman otros 10 expedientes que provienen de uno de sus entes dependientes (Patronato Municipal de Deportes).

En 2015, es también el tramo de municipios de 50.001 a 75.000 hab., el que mayor número de expedientes acumula (84), y el mismo Ayuntamiento que en el ejercicio precedente (Ávila), el que adoptó la mayor parte de los acuerdos de los que traen causa, tanto en número de expedientes (79), como en su importe (1.740.412 €). No obstante, aunque presenten un número de expedientes menor, los que concentran el mayor importe en expedientes de esta naturaleza, son los municipios de 100.001 a 300.000 hab. (51,1% del importe total), y los de 75.001 a 100.000 hab. (21,9%), si bien en ambos casos la mayor parte de los expedientes e importe corresponden a una sola entidad, en el primero al Ayuntamiento de Salamanca, con 33 expedientes y un importe de 4.459.916 €, y en el segundo al Ayuntamiento de Palencia, que concentra todos los expedientes declarados en este tramo (38), a los que se suman los 7 expedientes del Patronato Municipal de Deportes, con un importe global de 2.288.876 €.

En el tramo de 5.001 a 25.000 hab., pese a que el Ayuntamiento de Venta de Baños absorbe la mayor parte de los expedientes (37), el mayor importe (417.450 €) es el declarado por el Ayuntamiento de Benavente, que representa el 62,5% del importe de dicho tramo (668.151 €).

C) EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN POR MODALIDAD DE GASTO

En el siguiente cuadro se presentan los datos correspondientes a los expedientes de gasto con omisión de fiscalización previa, clasificados atendiendo a la modalidad del gasto.

Según se pone de manifiesto en estos datos, la mayoría de los gastos que presentan este tipo de incumplimientos en los ejercicios analizados, tienen su origen en expedientes de contratación (228), que representan el 49% del total de expedientes correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, y el 57,3% del importe. También tienen un peso significativo los gastos derivados de otros procedimientos, con el 25,2% de los expedientes (117) y el 22,2% del importe, y los gastos de personal, 15,5% (72) y 12,7% respectivamente.

Por tanto, las tipologías de gasto que concentran la mayor parte de los expedientes con omisión de fiscalización, coinciden con las que predominan en los acuerdos contrarios a reparos (expedientes de contratación, gastos derivados de otros procedimientos y gastos de personal), incluso el peso de cada una de ellas en relación al importe, no difiere sustancialmente.

**CUADRO Nº 25: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (EOF).
DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO**

MODALIDAD DE GASTO	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº EOF	Importe	Nº EOF	Importe	Nº EOF	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
Gastos de personal	29	198.271	43	1.755.234	72	15,5%	1.953.505	12,7%
Expedientes de contratación	99	2.920.919	129	5.879.392	228	49,0%	8.800.311	57,3%
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	16	222.186	27	842.072	43	9,2%	1.064.258	6,9%
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	1	532	0	0	1	0,2%	532	0,0%
Operaciones financieras	1	100.000	0	0	1	0,2%	100.000	0,7%
Operaciones de derecho privado	1	500	2	22.228	3	0,6%	22.728	0,1%
Gastos derivados de otros procedimientos	62	1.628.120	55	1.779.751	117	25,2%	3.407.871	22,2%
Otros sin clasificar	0	0	0	0	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	209	5.070.528	256	10.278.678	465	100,0%	15.349.206	100,0%

Al igual que en el caso de los acuerdos contrarios a reparos, se pone de manifiesto que buena parte de los expedientes con omisión de fiscalización se concentran en unas pocas entidades. Así, del total de los expedientes de contratación con omisión de fiscalización (228 exptes. por importe de 8.800.311 €), la mayor parte proceden de los Ayuntamientos de Palencia (3.894.858 €), Salamanca (2.204.303 €) y Ávila (1.229.712 €).

En el segundo grupo con mayor peso, el de los gastos derivados de otros procedimientos, con 117 expedientes por importe de 3.407.871 €, corresponden mayoritariamente al Ayuntamiento de Ávila (102 exptes. por importe de 2.598.607,14 €)

Respecto a los gastos de personal y las subvenciones, que son las otras dos modalidades de gasto donde hay mayor número de expedientes con omisión de fiscalización, se produce una situación similar. De los 72 expedientes de gastos de personal por un importe total de 1.953.505 €, el Ayuntamiento de Salamanca aglutina en 3 expedientes el 64,4% (1.258.174 €); y de los 43 de subvenciones por importe de 1.064.258 €, corresponden al Ayuntamiento de Burgos 5 expedientes que representan el 55,3% (589.000 €).

Respecto a la variación interanual, la trayectoria creciente que se registra, a nivel global, en el número de expedientes incurso en este tipo de incumplimientos, y especialmente en el importe afectado (con incrementos del 22,5% y del 102,7% respectivamente), se repite en la mayor parte de las modalidades de gasto, destacando los incrementos en relación al importe que registran los gastos de personal (1.556.964 €) y los expedientes de contratación (2.958.473 €), si bien dichos incrementos se concentran en buena medida en una sola entidad, el Ayuntamiento de Salamanca (1.258.174 € y 2.204.303 €).

Dentro de la información que deben facilitar los órganos de Intervención de los Ayuntamientos, según establece la Instrucción del TCu de 30 de junio de 2016, está la relación de obligaciones que se incluye en cada uno de los expedientes de esta naturaleza, que conforme a los datos remitidos, para el ejercicio 2014 asciende a 215 obligaciones (derivadas de 209 expedientes) y para 2015 a 258 (256 expedientes). Sin embargo, hay que señalar que la información remitida sobre este aspecto no es representativa, dado que la mayor parte de las Entidades Locales no han facilitado dicha desagregación, a pesar de que según se desprende de la información adjunta a la relación de expedientes, en algunos de ellos se acumulan varias obligaciones. Las únicas entidades que presentan este detalle en alguno de los expedientes comunicados son los Ayuntamientos de Villasabariego (León), El Espinar (Segovia) y

Zamora en la comunicación de 2014, y los Ayuntamientos de Aranda de Duero (Burgos) y Villasabariego (León) en la de 2015.

Respecto a los expedientes de contratación, que como se ha señalado, son los que concentran la mayor parte de expedientes con omisión de fiscalización, en el cuadro siguiente se refleja su distribución por tipo de contrato, poniéndose de manifiesto que los contratos de servicios, son los que generan mayor número de expedientes e importe con este tipo de incumplimiento (50% y 64,4% respectivamente), seguidos de los contratos de suministros (40,8% y 21,6%).

CUADRO Nº 26: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN (EOF) EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE EXPEDIENTE

TIPO DE EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº EOF	Importe	Nº EOF	Importe	Nº EOF	%	Importe	%
Contrato de obras	6	143.970	10	697.951	16	7,0%	841.922	9,6%
Contrato de suministros	47	998.705	46	898.864	93	40,8%	1.897.569	21,6%
Contrato de servicios	45	1.694.702	69	3.959.944	114	50,0%	5.654.646	64,4%
Contrato de concesión de obra pública	0	0	1	300.000	1	0,4%	300.000	3,4%
Contrato administrativo Especial	1	64.000	0	0	1	0,4%	64.000	0,7%
Contrato mixto	0	0	1	8.493	1	0,4%	8.493	0,1%
Modificado de contrato	0	0	1	5.012	1	0,4%	5.012	0,1%
Contrato de gestión de servicio público	0	0	1	8.886	1	0,4%	8.886	0,1%
TOTAL	99	2.901.377	129	5.879.150	228	100,0%	8.780.528	100,0%

En el caso de los “Gastos derivados de otros procedimientos”, segunda modalidad de gasto con mayor número de expedientes con omisión de fiscalización (117), la gran mayoría (95,7% de los expedientes y 99,9% del importe) se incluyen dentro de la agrupación “Otros”, reproduciéndose la indeterminación respecto a la tipología del expediente, que ya se puso de manifiesto en el análisis de los acuerdos contrarios a reparos de esta modalidad de gasto.

D) EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN SEGÚN TIPO DE INFRACCIÓN

Atendiendo a la clasificación que se establece en la Resolución del TCu de 30 de junio de 2015 y en el artículo 216.2 del TRLRHL, los expedientes con omisión de fiscalización, al igual que los acuerdos contrarios a reparos, presentan como principal infracción la omisión en

el expediente de requisitos o trámites esenciales, que afecta a 290 expedientes por importe de 11.167.212 euros, lo que supone el 62,4% de los expedientes de los ejercicios 2014 y 2015, y al 72,8% de su importe. También destacan por su incidencia, la ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago, que afecta al 18,9% de los expedientes y al 10,9% del importe, y la agrupación otros motivos, con el 15,1% de los expedientes y el 9,8% del importe total.

**CUADRO Nº 27: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (EOF).
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE INFRACCIÓN.**

INFRACCIÓN	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº EOF	Importe	Nº EOF	Importe	Nº EOF	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
Insuficiencia de crédito	6	192.528	8	544.802	14	3,0%	737.330	4,8%
Crédito propuesto no adecuado	2	13.410	0	0	2	0,4%	13.410	0,1%
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	31	1.249.862	57	428.518	88	18,9%	1.678.380	10,9%
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	137	3.091.356	153	8.075.856	290	62,4%	11.167.212	72,8%
Reparo derivado de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	0	0	1	247.791	1	0,2%	247.791	1,6%
Otros motivos	33	523.373	37	981.711	70	15,1%	1.505.084	9,8%
TOTAL	209	5.070.528	256	10.278.678	465	100,0%	15.349.206	100,0%

En el siguiente cuadro se reflejan la distribución de las infracciones que se presentan en las dos modalidades de gasto con mayor número de expedientes afectados por omisión de fiscalización, expedientes de contratación y gastos derivados de otros procedimientos.

En ambos casos, la infracción más frecuente fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, presente en el 71,1% de los expedientes de contratación (que representan el 77% del importe total) y el 89,7% de los gastos derivados de otros procedimientos (80,6% del importe).

Dentro de los procedimientos de contratación, otras infracciones con una incidencia significativa son, “Otros motivos” que afecta al 14% de los expedientes y la ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago, al 9,2% de los expedientes. Respecto a los Gastos derivados de otros procedimientos, la segunda infracción más frecuente

es la ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago, presente en el 8,5% de los expedientes.

CUADRO N° 28: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN (EOF) EN CONTRATACIÓN Y GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN TIPO DE INFRACCIÓN

INFRACCIÓN	EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN				GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS.			
	N° EOF	%	Importe	%	N° EOF	%	Importe	%
Insuficiencia de crédito	12	5,3%	636.535	7,2%	0	0,0%	0	0,0%
Crédito propuesto no adecuado	0	0,0%	0	0,0%	2	1,7%	13.410	0,4%
Ausencia de fiscalización de los actos que dieron origen a las órdenes de pago	21	9,2%	451.749	5,1%	10	8,5%	646.436	19,0%
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	162	71,1%	6.762.070	77,0%	105	89,7%	2.748.025	80,6%
Reparo derivado de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	1	0,4%	247.791	2,8%	0	0,0%	0	0,0%
Otros motivos	32	14,0%	682.384	7,8%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	228	100,0%	8.780.528	100,0%	117	100,0%	3.407.871	100,0%

III. 5. DATOS AGREGADOS DE ANOMALÍAS EN MATERIA DE INGRESOS

Respecto a la información que los órganos interventores de las Entidades Locales deben remitir sobre las anomalías detectadas en el desarrollo de las tareas de control interno de gestión de ingresos, establecida en la Instrucción del TCu de 30 de junio de 2015, la gran mayoría de las Entidades Locales que han enviado información, comunican mediante certificación negativa que no se han detectado este tipo de incidencias, el 99,3% referida al ejercicio 2014 y el 99,1% al 2015; únicamente 15 entidades en cada uno de los dos ejercicios analizados han presentado información sobre anomalías en ingresos. En el siguiente cuadro se presentan los datos obtenidos de la Plataforma de Rendición de Cuentas, clasificados por tipo de entidad y tramo de población.

Las 15 Entidades Locales que informan sobre la existencia de anomalías en ingresos en cada uno de los ejercicios analizados, son 14 Ayuntamientos y 1 Diputación, y de ellos 7 Ayuntamientos son coincidentes en ambos ejercicios, por tanto las entidades afectadas en el periodo 2014-2015 son, en total, 21 Ayuntamientos y 2 Diputaciones. Las anomalías comunicadas son 59 en 2014 y 258 en 2015, y el importe correspondiente asciende a 1.480.531 € en 2014 y 15.126.604 € en 2015. El resto de grupos de Entidades Locales y los entes dependientes, enviaron comunicación negativa sobre la existencia de anomalías en materia de ingresos.

Entre los Ayuntamientos, la incidencia es más elevada en los de mayor población; en el tramo de 100.000 a 300.000 habitantes, 2 de los 3 Ayuntamientos del tramo registran anomalías en ambos ejercicios (66,7%), y en los tramos de 50.001 a 75.000 hab. y de 25.000 a 50.000 hab., hay un 50% de las entidades afectadas, en 2014 y 2015 respectivamente. En el grupo de las Diputaciones, declaran la existencia de anomalías en ingresos, 1 en cada ejercicio.

Respecto a la cuantía de las anomalías detectadas en ingresos, en 2014 se comunican un número de 59 por un importe global de 1.480.531 €. Dentro de estos datos, destacan la única Diputación que comunica dichas anomalías, Salamanca, que concentra el 48,6% del importe total (719.904 €), así como los 4 Ayuntamientos mayores de 50.001 hab. con este tipo de incidencias, a los que corresponde el 36,3% del total (537.405 €), importe que proviene mayoritariamente del Ayuntamiento de Zamora, con el 22,8% del total (337.406 €).

CUADRO Nº 29: ANOMALÍAS EN INGRESOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD

TIPO DE ENTIDAD	EJERCICIO 2014						EJERCICIO 2015					
	Enviadas	Entes con anomalías de ingresos		Anomalías de ingresos			Enviadas	Entes con anomalías de ingresos		Anomalías de ingresos		
		Nº Entes	Porc. s/ Enviadas	Nº anomalías	Importe	Porc. s/total		Nº Entes	Porc. s/ Enviadas	Nº anomalías	Importe	Porc. s/total
AYUNTAMIENTO	1.635	14	0,9%	58	760.626	51,4%	1.601	14	0,9%	236	13.144.039	86,9%
<i>Más de 300.000 h.</i>	1	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
<i>Entre 100.001 y 300.000 h.</i>	3	2	66,7%	5	176.150	11,9%	3	2	66,7%	36	801.331	5,3%
<i>Entre 75.001 y 100.000 h.</i>	1	0	0,0%	0	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0	0,0%
<i>Entre 50.001 y 75.000 h.</i>	4	2	50,0%	4	361.255	24,4%	4	0	0,0%	0	0	0,0%
<i>Entre 25.001 y 50.000 h.</i>	4	0	0,0%	0	0	0,0%	4	2	50,0%	149	12.147.924	80,3%
<i>Entre 5.001 y 25.000 h.</i>	33	3	9,1%	34	160.150	10,8%	29	4	13,8%	38	161.857	1,1%
<i>Entre 1.001 y 5.000 h.</i>	139	2	1,4%	8	57.468	3,9%	133	3	2,3%	9	28.515	0,2%
<i>Hasta 1.000 h.</i>	1.450	5	0,3%	7	5.603	0,4%	1.427	3	0,2%	4	4.412	0,0%
DIPUTACIÓN	9	1	11,1%	1	719.904	48,6%	8	1	12,5%	22	1.982.566	13,1%
COMARCA	1	0	0,0%	0	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0	0,0%
MANCOMUNIDAD	143	0	0,0%	0	0	0,0%	146	0	0,0%	0	0	0,0%
AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS	2	0	0,0%	0	0	0,0%	3	0	0,0%	0	0	0,0%
ENTIDAD LOCAL MENOR	606	0	0,0%	0	0	0,0%	591	0	0,0%	0	0	0,0%
TOTAL ENTIDADES LOCALES	2.396	15	0,6%	59	1.480.531	100,0%	2.350	15	0,6%	258	15.126.604	100,0%
TOTAL ENTES DEPENDIENTES	19	0	0,0%	0	0	0,0%	16	0	0,0%	0	0	0,0%
TOTAL GENERAL	2.415	15	0,6%	59	1.480.531	100,0%	2.366	15	0,6%	258	15.126.604	100,0%

Por número de expedientes, destaca el tramo de Ayuntamientos de 5.001 a 25.000 hab., con 34 de los 59 comunicados, de los cuales corresponden al Ayuntamiento de El Espinar 29 (el 49% del total), aunque su importe (90.904 €) sólo representa el 6,1% del total correspondiente a 2014.

En el ejercicio 2015, el importe global de las anomalías en ingresos comunicadas, se incrementa hasta 15.126.604 €, muy superior al registrado en el ejercicio anterior, al igual que su número, que asciende a 258. Este importe procede mayoritariamente de una única entidad, el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, que comunica la existencia de anomalías en número de 148 por un importe global de 12.139.424 €, lo que representa el 80,3% del importe total y el 57,4% del número total, cuyo detalle será analizado en el apartado III.7.

Destaca también el importe correspondiente a las Diputaciones, cercano a los 2 millones de euros (13,1% del total), y el del grupo de Ayuntamientos entre 100.000 y 300.000 €, que concentran el 5,3% del importe total (801.331 €). En el primer caso, dicho importe procede íntegramente de la Diputación de Zamora, y en el segundo, mayoritariamente del Ayuntamiento de Salamanca (701.329 €).

En 2015, atendiendo al número de anomalías comunicado (258), además del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, que concentra el 57,4% del total, presentan valores significativos los Ayuntamientos de Salamanca (34) y El Espinar (34) y la Diputación de Zamora (22), no obstante en el caso de El Espinar, al igual que en 2014, el importe correspondiente, representa un porcentaje muy bajo, el 0,9%.

Respecto a la naturaleza económica de los ingresos afectados por las anomalías comunicadas, en el cuadro siguiente se detalla la información correspondiente. Según puede apreciarse en estos datos, en el periodo analizado (2014-2015) la mayoría de los ingresos en los que se han detectado anomalías, corresponden a impuestos locales, que representan el 69,7%, seguido de las tasas con el 18,5% del importe total, respectivamente. En cambio, respecto al número de expedientes afectados, los más numerosos son los relativos a las tasas (34,7%), seguido de los de precios públicos (27,1%) e impuestos locales (16,1%).

El crecimiento interanual que se registra en las anomalías detectadas, deriva principalmente de los impuestos locales, con un aumento de cerca de 11 millones, y de las tasas, con 1,5 millones.

CUADRO Nº 30: ANOMALÍAS EN INGRESOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE INGRESO

TIPO DE INGRESO	EJERCICIO 2014		EJERCICIO 2015		TOTAL 2014-2015			
	Nº Exptes.	Importe	Nº Exptes.	Importe	Nº Exptes.	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
Impuestos locales	3	337.154	48	11.231.000	51	16,1%	11.568.155	69,7%
Tasas	6	759.202	104	2.313.310	110	34,7%	3.072.512	18,5%
Precios Públicos	32	95.825	54	720.096	86	27,1%	815.920	4,9%
Subvenciones	2	37.654	1	12.000	3	0,9%	49.654	0,3%
Operaciones Urbanísticas	1	20.000	0	0	1	0,3%	20.000	0,1%
Multas y Sanciones	0	0	4	609.037	4	1,3%	609.037	3,7%
Ingresos Patrimoniales	6	85.219	7	20.208	13	4,1%	105.427	0,6%
Otros	9	145.477	40	220.954	49	15,5%	366.431	2,2%
TOTAL	59	1.480.531	258	15.126.604	317	100,0%	16.607.135	100,0%

Combinando los dos criterios analizados, tipo de entidad y tipo de ingreso, las anomalías en ingresos presentan la siguiente distribución:

CUADRO Nº 31: ANOMALÍAS EN INGRESOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD Y TIPO DE INGRESO

TIPO DE INGRESO	AYUNTAMIENTOS				DIPUTACIONES			
	Nº Exptes.	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total	Nº Exptes.	Porc. s/ total	Importe	Porc. s/ total
Impuestos locales	48	16,3%	10.134.304	72,9%	3	13,0%	1.433.850	53,1%
Tasas	109	37,1%	2.352.608	16,9%	1	4,3%	719.904	26,6%
Precios Públicos	67	22,8%	267.205	1,9%	19	82,6%	548.715	20,3%
Subvenciones	3	1,0%	49.654	0,4%	0	0,0%	0	0,0%
Operaciones Urbanísticas	1	0,3%	20.000	0,1%	0	0,0%	0	0,0%
Multas y Sanciones	4	1,4%	609.037	4,4%	0	0,0%	0	0,0%
Ingresos Patrimoniales	13	4,4%	105.427	0,8%	0	0,0%	0	0,0%
Otros	49	16,7%	366.431	2,6%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	294	100,0%	13.904.665	100,0%	23	100,0%	2.702.470	100,0%

En el caso de los Ayuntamientos la distribución de las anomalías en ingresos es similar a la señalada anteriormente; atendiendo al importe, la mayoría corresponden a impuestos locales (72,9%), y en número de expedientes, los más numerosos son los relativos a las tasas (37,1%) y precios públicos (22,8%). En el caso de las Diputaciones, aunque la gran mayoría de los expedientes con anomalías derivan de los precios públicos (82,6%), el importe afectado se concentra mayoritariamente en los impuestos locales (53,1%).

III. 6. RESULTADOS GLOBALES DEL ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

En este apartado se recogen los resultados globales del análisis específico efectuado sobre una muestra de entidades, mediante el examen de la información y documentación remitida a través de la Plataforma, con objeto de identificar los tipos de procedimiento que han dado lugar a la formulación de reparos no atendidos, así como las deficiencias e irregularidades más significativas que motivaron dichos reparos, y las principales anomalías que en materia de ingresos, han sido señaladas por los Interventores de las entidades analizadas.

Asimismo, se ha realizado un análisis orientado a determinar el alcance del control interno llevado a cabo en las entidades de la muestra y, en su caso, la existencia de criterios heterogéneos en su ejercicio, cuyos resultados se incluyen en este apartado.

Los resultados específicos de cada una de las entidades analizadas, se presentan en el apartado siguiente (III.7).

III.6.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS ENTIDADES Y EXPEDIENTES DE LA MUESTRA

Tal como se ha señalado en el apartado II.3, la muestra de la fiscalización, en el caso de la Comunidad de Castilla y León, está integrada por las siguientes las Entidades Locales:

- Diputaciones Provinciales: 9
- Ayuntamientos de las capitales de provincia: 9
- El resto de Ayuntamientos mayores de 25.000 habitantes: 4

Estas 22 entidades, que son las de mayor dimensión de la Comunidad de Castilla y León, concentran un volumen de gasto presupuestario conjunto que representa el 61,5% en 2014 y el 65,7% en 2015, del total de las obligaciones reconocidas netas en el Sector Público Local de Castilla y León, según los datos obtenidos de las cuentas rendidas a 31 de diciembre de 2016.

En el siguiente cuadro se incluyen las entidades que forman parte de la muestra, con los datos agregados de la información comunicada en cada uno de los apartados objeto de análisis (acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y expedientes de ingresos con anomalías).

CUADRO Nº 32: ENTIDADES DE LA MUESTRA. DATOS AGREGADOS DE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS (ACR), EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN (EOF) Y ANOMALÍAS EN INGRESOS (AI)

ENTIDAD PRINCIPAL	2014						2015					
	ACR		OFP		AI		ACR		OFP		AI	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Ayto. Ávila	0	0	86	2.252.973	0	0	0	0	79	1.740.412	0	0
Ayto. Burgos	20	1.143.133	4	204.885	3	120.002	13	834.317	8	789.415	2	100.002
Ayto. León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ayto. Palencia	0	0	50	1.710.195	0	0	0	0	45	2.288.876	0	0
Ayto. Salamanca	14	42.188.938	0	0	2	56.148	4	781.372	33	4.459.916	34	701.329
Ayto. Segovia	1	30.050	2	8.346	1	23.849	0	0	0	0	0	0
Ayto. Soria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ayto. Valladolid (*)	0	0	6	198.664	0	0	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Ayto. Zamora	766	15.124.474	1	221.758	3	337.406	1.051	20.302.835	0	0	0	0
Ayto. Aranda de Duero	10	623.071	2	13.410	0	0	2	8.067	6	56.247	1	8.500
Ayto. Miranda de Ebro	29	246.629	0	0	0	0	47	563.477	0	0	0	0
Ayto. Ponferrada	18	3.692.029	0	0	0	0	4	1.436.903	5	158.645	0	0
Ayto. San Andrés del Rabanedo	72	20.436.295	0	0	0	0	355	48.170.154	0	0	148	12.139.424
Diputación Ávila	5	18.401	0	0	0	0	19	131.473	0	0	0	0
Diputación Burgos (*)	6	61.684	0	0	0	0	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Diputación León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Diputación Palencia	0	0	0	0	0	0	0	0	2	32.408	0	0
Diputación de Salamanca	1	2.750	0	0	1	719.904	0	0	1	35	0	0
Diputación Segovia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Diputación de Soria	21	2.400.742	0	0	0	0	26	1.748.522	0	0	0	0
Diputación Valladolid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Diputación de Zamora	75	780.084	0	0	0	0	69	2.592.815	0	0	22	1.982.566
TOTAL	1.038	86.748.280	151	4.610.230	10	1.257.309	1.590	76.569.932	179	9.525.953	207	14.931.821

(*) A 31/12/2016 no ha presentado la información correspondiente al ejercicio 2015

De las 22 entidades que forman la muestra, a fecha 31 de diciembre de 2016, plazo establecido para su inclusión en el presente Informe, 20 entidades habían presentado la información correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, y las otras dos (Diputación de Burgos y Ayuntamiento de Valladolid), sólo la correspondiente al ejercicio 2014.

Las entidades que se relacionan a continuación, han remitido certificación negativa sobre los tres apartados analizados (acuerdos de gastos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y expedientes de ingresos con anomalías):

- Ayuntamientos de León (2014 y 2015), Segovia (2015) y Soria (2014 y 2015).
- Diputaciones de León (2014 y 2015), Palencia (2014), Segovia (2014 y 2015) y Valladolid (2014 y 2015).

Comparando los datos correspondientes a las entidades de la muestra, con toda la información recibida a la fecha de referencia (31/12/2016), se comprueba que estas entidades concentran la mayoría de los expedientes e importes afectados por los incumplimientos analizados; en términos de importe, corresponde a dichas entidades, el 87,1% de los acuerdos contrarios a reparos, el 92,1% de expedientes con omisión de fiscalización y el 97,5% de las anomalías en ingresos.

CUADRO Nº 33: DATOS AGREGADOS DE EXPEDIENTES (ACR, EOF Y AI). TOTAL ENTIDADES Y MUESTRA DE ENTIDADES

EJERCICIO	CLASIFICACIÓN INFORMACIÓN	TOTAL ENTIDADES		MUESTRA ENTIDADES			
		Nº	IMPORTE	Nº	% S/ TOTAL	IMPORTE	% S/ TOTAL
2014	ACR	2.298	98.477.815	1.038	45,2%	86.748.280	88,1%
	EOF	209	5.070.528	151	72,2%	4.610.230	90,9%
	AI	59	1.480.531	10	16,9%	1.257.309	84,9%
2015	ACR	3.085	89.084.552	1.590	51,5%	76.569.932	86,0%
	EOF	256	10.278.678	179	69,9%	9.525.953	92,7%
	AI	258	15.126.604	207	80,2%	14.931.821	98,7%
TOTAL 2014-2015	ACR	5.383	187.562.367	2.628	48,8%	163.318.212	87,1%
	EOF	465	15.349.206	330	71,0%	14.136.183	92,1%
	AI	317	16.607.135	217	68,5%	16.189.130	97,5%

Según se expone en el apartado II.3, el examen de la información y documentación relativa a las entidades de la muestra, se extiende a los acuerdos contrarios a reparos y los expedientes con omisión de fiscalización previa, de importe superior a 50.000 euros, así como a las principales anomalías de ingresos, dado que dichas referencias son las que determinan la obligación de remitir documentación del expediente. No obstante, debido al elevado número de expedientes que cumplen los criterios señalados, se ha efectuado una selección de los mismos para su examen, realizada en base al importe y al análisis de las causas y las modalidades de los reparos o infracciones, tratando de incluir la mayor variedad de tipologías y reducir aquellas que podían ser repetitivas.

Siguiendo dichas pautas, y previo un análisis inicial de la documentación recibida, se procedió al diseño de la muestra de operaciones, mediante muestreo no probabilístico por juicio, en el que, además de los criterios señalados, se han tenido en cuenta también, otros factores:

Por una parte, la inexperiencia en este tipo de procesos, tratándose del primer año de su puesta en funcionamiento (2014), ha puesto de manifiesto algunas carencias e incoherencias en la información remitida, referidas sobre todo, al importe de las operaciones. Estas circunstancias, han aconsejado que en algún supuesto, se hayan incluido dentro de la muestra, expedientes que inicialmente fueron comunicados sin importe, atendiendo a la naturaleza de los acuerdos, hechos o negocios jurídicos a analizar, y sus singulares circunstancias (modalidad y tipo de gasto, órgano de resolución); si bien cabe advertir, que la naturaleza de estos procedimientos, referidos en muchos casos a contratación de personal, no siempre facilitaba su cuantificación.

En todos los casos, el importe de la operación, ha constituido una de las variables que mayor peso ha ejercido en los criterios de la elaboración de la muestra, si bien, no siempre este factor (tal y como se verá en el análisis individualizado de cada expediente) es determinante respecto al significado de los incumplimientos o controversias jurídicas que se ponen de manifiesto, de ahí que el importe que figura en los datos agregados puestos de manifiesto en epígrafes anteriores de este Informe, y los que a continuación se plasmarán, no siempre constituya un elemento sustancial de esta fiscalización. Sirva como ejemplo el caso del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, en el que los reparos comunicados de las nóminas examinadas, se cuantifican en el importe total de cada una de ellas (superiores a 700.000 euros), sin embargo dicha cifra no representa el grado de incumplimiento puesto de

manifiesto por el órgano interventor, referido fundamentalmente a aspectos concretos de carácter retributivo.

Por otra parte, el esfuerzo desplegado por el equipo auditor en el primero de los ejercicios fiscalizados (2014) y la casuística puesta de manifiesto en el examen de los procedimientos de dicho ejercicio, aconsejaban racionalizar el trabajo sin merma de los objetivos marcados. Por tal motivo, y no sin antes acotar al máximo las operaciones con mayor nivel de riesgo, se redujo la muestra de operaciones del ejercicio 2015, excluyendo aquellas que pudieran tener carácter repetitivo respecto a las examinadas en el ejercicio anterior, motivo por el cual, la distribución de la muestra en ambos ejercicios resulta desigual.

Como resultado de los criterios señalados, la muestra seleccionada está integrada por 160 acuerdos contrarios a reparos, que representan el 6,1% del total de los presentados por las 22 entidades señaladas, y el 75,1% de su importe; 30 expedientes con omisión de fiscalización, que constituyen el 9,1% del total y el 47,2% de su importe; y 33 expedientes de anomalías en ingresos, que representan el 15,2% del total y el 83,6% de su importe.

CUADRO Nº 34: EXPEDIENTES INCLUIDOS EN LA MUESTRA OBJETO DE ANÁLISIS

EJERCICIO	CLASIFICACIÓN INFORMACIÓN	TOTAL EXPEDIENTES ENTIDADES MUESTRA		EXPEDIENTES ANALIZADOS			
		Nº	IMPORTE	Nº	% S/ TOTAL	IMPORTE	% S/ TOTAL
2014	ACR	1.038	86.748.280	101	9,7%	73.732.484	85,0%
	EOF	151	4.610.230	12	7,8%	1.786.788	38,8%
	AI	10	1.257.309	9	90,0%	1.256.661	99,9%
2015	ACR	1.590	76.569.932	59	3,7%	48.902.199	63,9%
	EOF	179	9.525.953	18	10,0%	4.892.012	51,4%
	AI	207	14.931.821	24	11,6%	12.281.678	82,3%
TOTAL 2014-2015	ACR	2.628	163.318.212	160	6,1%	122.634.683	75,1%
	EOF	330	14.136.183	30	9,1%	6.678.800	47,2%
	AI	217	16.189.130	33	15,2%	13.538.339	83,6%

El número e importe de los expedientes examinados por entidad, en cada uno de los apartados (acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización y anomalías en ingresos), se detalla en los epígrafes siguientes (III.6.3, III.6.4 y III.6.5).

III.6.2 ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

Se ha realizado un análisis sobre la organización y ejercicio del control interno en las entidades de la muestra, con objeto de determinar el alcance de dicho control y la posible existencia de criterios heterogéneos en su ejercicio, cuyos resultados se incluyen en el presente apartado. Este análisis se efectúa a partir de la información remitida por dichas entidades a través de la Plataforma, complementada con la información adicional solicitada mediante un cuestionario en el que se abordan aspectos como la dotación de personal, el régimen de control interno implantado, extremos objeto de comprobación, actuaciones de control financiero, etc.

De las 22 entidades que componen la muestra analizada, han remitido información relativa al control interno, 20 entidades en cada ejercicio. Como se ha indicado anteriormente, los Ayuntamientos de Salamanca y San Andrés del Rabanedo no han comunicado la información referente al ejercicio 2014, dado que la remisión de la información prevista en el artículo 218 del TRLRHL por parte de estos Ayuntamientos, se realizó con anterioridad a la aprobación de la Instrucción del TCu. Y con relación al ejercicio 2015, la Diputación de Burgos y el Ayuntamiento de Valladolid, han comunicado la información correspondiente con posterioridad a la fecha de cierre para la realización de los trabajos del presente Informe (31 de diciembre de 2016), por lo que dicha información está fuera del alcance temporal del presente Informe.

La información general sobre la actividad del control interno en los ejercicios 2014 y 2015, remitida por las entidades de la muestra a través de la Plataforma, se recoge en el siguiente cuadro.

El análisis de esta información, se realiza en los siguientes apartados, de forma conjunta con la información obtenida de la respuesta al cuestionario por las entidades de la muestra.

CUADRO Nº 35: ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO. INFORMACIÓN REMITIDA A TRAVÉS DE LA PLATAFORMA

ENTIDAD	2014						2015					
	Fiscalización limitada previa	Existencia de crédito y Competencia	Otros extremos	Control financiero	Informes desfavorables Presupuesto		Fiscalización limitada previa	Existencia de crédito y Competencia	Otros extremos	Control financiero	Informes desfavorables Presupuesto	
					Aprobación/Liquidación	Modificaciones					Aprobación/Liquidación	Modificaciones
Diputación Ávila	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Diputación Burgos (*)	Sí	Sí	Sí	No	No	No	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Diputación León	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Diputación Palencia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Diputación Salamanca	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Diputación Segovia	No	N/A	N/A	No	No	No	No	N/A	N/A	No	No	No
Diputación Soria	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Diputación Valladolid	No	N/A	N/A	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Diputación Zamora	No	N/A	N/A	No	No	No	No	N/A	N/A	No	No	Sí
Ayto. Ávila	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Ayto. Burgos	No	N/A	N/A	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Ayto. León	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Ayto. Palencia	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Ayto. Salamanca	---	---	---	---	---	---	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ayto. Segovia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Ayto. Soria	No	N/A	N/A	Sí	No	No	No	N/A	N/A	Sí	No	No
Ayto. Valladolid (*)	Sí	Sí	Sí	No	No	No	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Ayto. Zamora	No	N/A	N/A	No	Sí	Sí	No	N/A	N/A	No	Sí	Sí
Ayto. Aranda de Duero	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Ayto. Miranda de Ebro	No	N/A	N/A	No	No	No	No	N/A	N/A	No	No	No
Ayto. Ponferrada	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	N/A	N/A	No	No	No
Ayto. San Andrés del Rabanedo	---	---	---	---	---	---	No	N/A	N/A	No	Sí	Sí

N/A: No aplicable

(*) A 31/12/2016 no había remitido la información correspondiente a 2015

A) COMPOSICIÓN DE LA UNIDAD DE CONTROL INTERNO

En el siguiente cuadro se recogen la información aportada por las 22 entidades de la muestra sobre la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y las dotaciones de personal que realiza funciones de fiscalización previa y control financiero, a fecha 1 de enero de 2015:

CUADRO Nº 36: COMPOSICIÓN DE LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO

ENTIDAD	Existe RPT	Nº empleados en Unidad de Control				Porc. s/ nº medio empleados 2015
		FHN	Resto funcionarios	Personal laboral	Total	
Diputación Ávila	SI	2	2	0	4	1,1%
Diputación Burgos	SI	2	12	1	15	1,4%
Diputación León	SI	3	18	0	21	1,8%
Diputación Palencia	SI	2	10	1	13	3,6%
Diputación Salamanca	SI	1	16	0	17	2,2%
Diputación Segovia	SI	1	11	0	12	2,2%
Diputación Soria	SI	1	9	0	10	2,5%
Diputación Valladolid	SI	2	14	0	16	2,0%
Diputación Zamora	SI	2	8	0	10	2,4%
Ayto. Ávila	SI	1	5	1	7	1,0%
Ayto. Burgos	SI	2	6	0	8	0,6%
Ayto. León	SI	2	15	1	18	1,0%
Ayto. Palencia	SI	2	10	0	12	2,1%
Ayto. Salamanca	SI	2	10	0	12	1,3%
Ayto. Segovia	SI	1	3	0	4	0,7%
Ayto. Soria	SI	1	5	1	7	1,9%
Ayto. Valladolid	SI	1	4	0	5	0,2%
Ayto. Zamora	SI	2	9	0	11	4,0%
Ayto. Aranda de Duero	NO	1	1	0	2	0,5%
Ayto. Miranda de Ebro	SI	1	5	0	6	1,7%
Ayto. Ponferrada	SI	1	9	2	12	3,4%
Ayto. San Andrés del Rabanedo	NO	1	5	0	6	2,1%
TOTAL		34	187	7	228	1,4%

La mayoría de las entidades de la muestra tenían aprobada la Relación de Puestos de Trabajo, con la excepción de los Ayuntamientos de Aranda de Duero y San Andrés del Rabanedo, que no contaban con RPT aprobada, en contra de lo exigido por la normativa (art. 74 del EBEP, art. 90.2 de la LRBRL y art. 126.4 del TRRL).

En cuanto al personal que tiene atribuidas funciones en materia de control interno en las Entidades Locales analizadas, según se puede ver en el cuadro anterior, había un total de 228 empleados, de los cuales 34 eran FHN (el 14,9%), 187 otros funcionarios (el 82%) y 7 personal laboral (el 3,1%). Este personal representa un 1,4% respecto al número medio de

empleados de las entidades analizadas, según los datos declarados por éstas en la Memoria de la Cuenta General del ejercicio 2015. Sin embargo, la dotación de personal por entidades es muy variable, tanto respecto al número de empleados en esta área, como al peso que los mismos representan sobre la plantilla de cada entidad.

Según los datos facilitados, el número de empleados dedicado al control interno en las Diputaciones oscila entre 4 empleados en la de Ávila y 21 en la de León. Entre los Ayuntamientos, las dotaciones de personal más elevadas en esta área, corresponden al de León con 18 empleados, seguido de los Ayuntamientos de Palencia, Salamanca y Ponferrada con 12, mientras que en el otro extremo, con menos personal asignado, se encuentran los Ayuntamientos de Aranda de Duero (2), Segovia (4) y Valladolid (5).

Una comparación más homogénea de la situación de cada entidad, se obtiene a partir del ratio que representa este personal en relación al nº medio de empleados de la entidad. Entre las Diputaciones, los valores más altos de este indicador se alcanzan en la de Palencia, con el 3,6%, seguida de Soria, con el 2,5%, frente a las Diputaciones de Ávila y Burgos que presentan los índices más bajos, el 1,1% y el 1,4% respectivamente. Pero es en el grupo de los Ayuntamientos donde se producen las mayores diferencias, con 4 Ayuntamientos en los que el personal de control interno supone menos del 1% de los empleados de la entidad, destacando especialmente el caso de Valladolid con tan sólo el 0,2% de su personal en esta área; se encuentran también por debajo del 1%, Aranda de Duero (0,5%), Burgos (0,6%) y Segovia (0,7%). Por el contrario, en los Ayuntamientos de Zamora y Ponferrada, que registran los ratios más elevados, se alcanzan valores del 4,0% y 3,4%, respectivamente, del personal de la entidad realizando funciones de control interno.

Respecto a los puestos de trabajo reservados a FHN, a quienes esta atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en el siguiente cuadro se recoge la información recabada sobre la dotación, clasificación y provisión de dichos puestos en cada una de las entidades de la muestra.

CUADRO N° 37: PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FHN EN LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO

ENTIDAD	Interventor/ Interventor Gral.			Viceinterventor/ Adjunto a Intervención			
	Clasificación del puesto	Forma de provisión	Permanencia en el puesto	Nº puestos	Clasificación del puesto	Forma de provisión	Permanencia en el puesto
Diputación de Ávila	Clase 1ª	LD	- 1 año	1	Clase 2ª	LD	+4 años
Diputación de Burgos	Clase 1ª	LD	+1 año	1	Clase 1ª	CO	+4 años
Diputación de León	Clase 1ª	CS	- 1 año	2	Clase 1ª	LD	2-4 años
Diputación de Palencia	Clase 1ª	LD	+4 años	1	Clase 2ª	CS	+1 año
Diputación de Salamanca	Clase 1ª	NA	- 1 año	1	Clase 2ª		VACANTE
Diputación de Segovia	Clase 1ª	CO	+4 años				
Diputación de Soria	Clase 1ª	LD	2-4 años				
Diputación de Valladolid	Clase 1ª	LD	+1 año	1	Clase 1ª	LD	+1 año
Diputación de Zamora	Clase 1ª	LD	+4 años	1	Clase 2ª	LD	+4 años
Ayto. Ávila	Clase 1ª	CO	+4 años				
Ayto. Burgos	Clase 1ª	LD	+4 años	1	Clase 1ª	NP	+1 año
Ayto. León	Clase 1ª	CO	2-4 años	1	Clase 1ª	CO	+4 años
Ayto. Palencia	Clase 1ª	CO	+4 años	1	Clase 1ª	LD	+4 años
Ayto. Salamanca	Clase 1ª	CO	+4 años	1	Clase 1ª	LD	+4 años
Ayto. Segovia	Clase 1ª	CO	+4 años				
Ayto. Soria	Clase 1ª	CO	+4 años				
Ayto. Valladolid	Clase 1ª	LD	2-4 años				
Ayto. Zamora	Clase 1ª	CO	+4 años	1	Clase 1ª	CO	+4 años
Ayto. Aranda de Duero	Clase 1ª	CO	+4 años				
Ayto. Miranda de Ebro	Clase 1ª	CO	+4 años				
Ayto. Ponferrada	Clase 1ª	CO	+4 años				
Ayto. San Andrés del Rabanedo	Clase 1ª	CO	+4 años				

(1) Concurso= CO; Libre designación= LD; Nombramiento provisional= NP; Comisión de Servicios= CS; Nombramiento accidental= NA; Nombramiento interino= IN; Acumulado con puesto de trabajo principal en otra entidad= AC; Otros = OT

Los puestos de Interventor en las entidades de la muestra, están cubiertos mayoritariamente con nombramiento definitivo, a excepción de la Diputación de León, que lo está en comisión de servicios, y la Diputación de Salamanca, que estaba cubierto con nombramiento accidental por un Técnico de Administración a la fecha de referencia (01/01/2015), situación con una duración inferior a un año; según la información facilitada por la Diputación, el puesto se ha cubierto con nombramiento definitivo por el sistema de libre designación, en el mes de marzo de 2015.

La provisión de los puestos de Interventor se realiza mayoritariamente por el sistema de libre designación en las Diputaciones, mientras que en los Ayuntamientos el sistema que prevalece es el concurso.

Todas las Diputaciones, excepto Segovia y Soria, cuentan con un puesto de colaboración de Intervención reservado a FHN (Viceinterventor o Adjunto a la Intervención), y en el caso de la Diputación de León existen 2 puestos de este tipo. Asimismo, más de la mitad de los Ayuntamientos capitales de provincia tienen un puesto de colaboración de Intervención; los que no cuentan con puestos de este tipo son los Ayuntamientos de Ávila, Segovia, Soria y Valladolid, en este último caso, a pesar de ser el Ayuntamiento con mayor Presupuesto de la Comunidad.

De los 13 puestos de Viceinterventor o Adjunto a la Intervención existentes en las entidades de la muestra, 4 son de clase 2ª y el resto de clase 1ª, encontrándose cubiertos todos ellos con FHN, a excepción del de la Diputación de Salamanca que se encuentra vacante. En la Diputación de Palencia está cubierto en comisión de servicios y en el Ayuntamiento de Burgos con nombramiento provisional. La forma de provisión mayoritaria de los puestos de colaboración de Intervención es por el sistema de libre designación.

En cuanto a la permanencia de los FHN en los puestos de Interventor, el 63,6% (14) supera los 4 años, y el 13,6% entre 2 y 4 años, por tanto el nivel de estabilidad en el puesto es alto. En los puestos de Viceinterventor y Adjunto a la Intervención, también hay un bajo nivel de rotación, dado que el 54% lleva más de 4 años y el 15% entre 2 y 4 años.

Por otra parte, según la información facilitada por las entidades de la muestra, en 5 de ellas (el 22,7%) el Interventor desempeña su puesto de trabajo en acumulación con puestos pertenecientes a otras entidades; otras 5 entidades (22,7%) no contestaron a esta cuestión. Las entidades en las que el Interventor tiene otros puestos acumulados son las Diputaciones de Ávila y Soria (1 puesto acumulado) y los Ayuntamientos de Burgos, León y Valladolid (el primero con 4 puestos acumulados y los otros 2 con 1), lo que supone una carga adicional de trabajo, especialmente en el Ayuntamiento de Burgos.

El personal no perteneciente a la escala de FHN que trabaja en el área de control interno, presenta la distribución según escala/subescala, que se recoge en el siguiente cuadro, totalizando 41 técnicos de administración general o especial (el 21,1%), 106 administrativos

(54,6%), 38 auxiliares (19,6%) y 9 empleados clasificados en la categoría de “Otros” (4,6%), que corresponden mayoritariamente a “técnicos de gestión” o equivalentes.

CUADRO N° 38: FUNCIONARIOS NO PERTENECIENTES A LA ESCALA DE FHN EN PUESTOS DE CONTROL INTERNO

ENTIDAD	N° PUESTOS/ PLAZAS	N° PUESTOS OCUPADOS					Puestos ocupados con nombramiento definitivo
		Técnico AG/E	Administrativo	Auxiliar	Otros	Total	
Diputación Ávila	2	0	2	0	0	2	2
Diputación Burgos	13	4	3	6	0	13	13
Diputación León	18	4	11	3	0	18	16
Diputación Palencia	11	0	9	2	0	11	8
Diputación de Salamanca	17	5	10	1	0	16	9
Diputación Segovia	11	1	6	3	1	11	11
Diputación de Soria	10	2	5	2	0	9	7
Diputación Valladolid	14	2	8	0	4	14	7
Diputación de Zamora	8	2	6	0	0	8	8
Ayto. Ávila	7	1	2	3	0	6	6
Ayto. Burgos	7	4	1	0	1	6	4
Ayto. León	16	2	8	6	0	16	15
Ayto. Palencia	10	1	9	0	0	10	10
Ayto. Salamanca	10	0	7	1	2	10	10
Ayto. Segovia	3	1	2	0	0	3	2
Ayto. Soria	6	2	4	0	0	6	5
Ayto. Valladolid	4	2	2	0	0	4	3
Ayto. Zamora	11	2	4	3	0	9	8
Ayto. Aranda de Duero	2	1	0	0	0	1	1
Ayto. Miranda de Ebro	5	2	0	3	0	5	4
Ayto. Ponferrada	12	2	6	2	1	11	9
Ayto. San Andrés del Rabanedo	5	1	1	3	0	5	4
TOTAL	202	41	106	38	9	194	162

En relación al número de puestos existentes (202), se encuentran ocupados el 96%, con un total de 8 puestos vacantes, situación que afecta especialmente al Ayuntamiento de Aranda de Duero, donde se encuentra vacante 1 puesto, que supone la mitad de los existentes. Otros Ayuntamiento donde las vacantes tienen un peso significativo, son los de Zamora (18,2%), Ávila (14,3%) y Burgos (14,3%)

De los 194 puestos ocupados, de media el 83,5% está cubierto con nombramiento definitivo, sin embargo este nivel de cobertura está por debajo del 70% en las Diputaciones de Valladolid (50%) y Salamanca (56,3%) y los Ayuntamientos de Burgos y Segovia (66,7%).

B) REGULACIÓN Y ALCANCE DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD DE INTERVENCIÓN

En el ámbito local, la regulación del control interno está contenida fundamentalmente en el TRLHL, así como en la normativa aprobada por la Corporación (Bases de ejecución del Presupuesto, Reglamentos u otros instrumentos), con las adaptaciones correspondientes a cada Entidad Local.

En el siguiente cuadro se recogen los resultados obtenidos, respecto a la regulación de las funciones asignadas al órgano de control interno, según la información facilitada por las entidades de la muestra:

CUADRO Nº 39: FUNCIONES DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

ENTIDAD	Regulación funciones órgano de control interno
Diputación Ávila	BEP
Diputación Burgos	BEP y otro instrumento
Diputación León	BEP
Diputación Palencia	BEP
Diputación de Salamanca	BEP
Diputación Segovia	No regulado
Diputación de Soria	Reglamento interno
Diputación Valladolid	BEP
Diputación de Zamora	BEP
Ayto. Ávila	BEP
Ayto. Burgos	BEP
Ayto. León	BEP
Ayto. Palencia	BEP
Ayto. Salamanca	BEP
Ayto. Segovia	BEP
Ayto. Soria	BEP
Ayto. Valladolid	BEP
Ayto. Zamora	No contesta
Ayto. Aranda de Duero	BEP
Ayto. Miranda de Ebro	No regulado
Ayto. Ponferrada	BEP
Ayto. San Andrés del Rabanedo	No regulado

BEP: Bases de Ejecución del Presupuesto

Según estos resultados, la mayor parte de las entidades cuentan con regulación específica sobre las funciones del órgano de control interno (18), y casi la totalidad lo hacen a

través de las Bases de Ejecución del Presupuesto (17). En el resto de los casos, o no existe regulación (Diputación de Segovia y Ayuntamientos de Miranda de Ebro y San Andrés del Rabanedo) o no contesta (Ayuntamiento de Zamora).

Respecto a las funciones de la Intervención, todas las entidades analizadas manifiestan que tiene atribuidas otras funciones distintas de las de control interno, resultando señalada en todas ellas la función de contabilidad (22) y de forma menos extendida se señalan otras funciones (14 entidades), entre ellas, las de presupuestación (5), gestión presupuestaria (3) y suministro de información a plataformas externas (3).

En cuanto al ejercicio de la función interventora en las entidades de la muestra, de los datos aportados a través de la Plataforma y la información complementaria facilitada mediante la respuesta al cuestionario, se desprende que resultan mayoritarias las entidades que tenían implantado un sistema de fiscalización limitada previa, según se refleja en el cuadro siguiente. En 2015, de las 22 entidades que componen la muestra analizada, 17 contaban con este sistema de fiscalización, 7 Diputaciones y 10 Ayuntamientos; no obstante, en la mayor parte de los casos (10) su aplicación se limita a determinadas modalidades de gasto, mientras que el resto de los gastos se someten a fiscalización previa plena, por tanto, se trata de un sistema mixto.

En el caso de los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Ponferrada, si bien en la información remitida a través de la Plataforma contestaron negativamente a la pregunta sobre la implantación de la fiscalización limitada previa en el ejercicio 2015, en el cuestionario cumplimentado la respuesta fue afirmativa, habiéndose confirmado esta última información con dichas entidades.

Entre las Diputaciones, las únicas que no tienen implantado el sistema de fiscalización limitada previa son las de Zamora y Segovia; la Diputación de Valladolid lo estableció en el ejercicio 2015. Respecto a los Ayuntamientos de la muestra, también optaron mayoritariamente por el sistema de fiscalización limitada, todos excepto los de Soria, Zamora y Miranda de Ebro.

CUADRO Nº 40: IMPLANTACIÓN DEL REGIMEN DE FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA

ENTIDAD	Fiscalización limitada previa	Informe de fiscalización plena posterior
Diputación Ávila	SI	NO
Diputación Burgos	SI	NO
Diputación León	SI	NO
Diputación Palencia	SI	NO
Diputación Salamanca	SI	NO
Diputación Segovia	NO	No aplicable
Diputación Soria	SI	NO
Diputación Valladolid	SI	NO
Diputación Zamora	NO	No aplicable
Ayto. Ávila	SI	NO
Ayto. Burgos	SI	SI
Ayto. León	SI	NO
Ayto. Palencia	SI	NO
Ayto. Salamanca	SI	SI
Ayto. Segovia	SI	SI
Ayto. Soria	NO	No aplicable
Ayto. Valladolid	SI	SI
Ayto. Zamora	NO	No aplicable
Ayto. Aranda de Duero	SI	NO
Ayto. Miranda de Ebro	NO	No aplicable
Ayto. Ponferrada	SI	NO
Ayto. San Andrés del Rabanedo	SI	NO

En el caso de las entidades con sistema de fiscalización limitada previa, tal como se expuso en apartados anteriores, la normativa aplicable establece la obligación de realizar una fiscalización plena con posterioridad, utilizando técnicas de muestreo o auditoría. Sin embargo, únicamente 4 entidades han declarado realizar informes de fiscalización plena posterior, los Ayuntamientos de Salamanca y Segovia sobre un muestreo de los expedientes de gasto sometidos a fiscalización, y los Ayuntamientos de Burgos y Valladolid sobre las subvenciones. Por tanto, en la mayoría de las entidades con fiscalización limitada previa no existe un control posterior que permita verificar extremos que no hayan sido objeto de control en la fiscalización previa.

En cuanto al tipo de gastos sobre los que se ha establecido la fiscalización limitada previa, en la mayor parte de las entidades se utiliza esta modalidad de fiscalización para los gastos relacionados con personal, contratación administrativa y subvenciones (94,1%); y también resulta bastante extendida su aplicación a los gastos derivados de negocios

patrimoniales (70,6%) y en determinados procedimientos de gestión presupuestaria como pagos a justificar y anticipos de caja fija (76,5%). En otro tipo de gastos, como expropiaciones o responsabilidad patrimonial, la aplicación de la fiscalización limitada previa es menor, en el 52,9% de las entidades que la tienen implantada.

CUADRO Nº 41: ENTIDADES CON FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA POR TIPO DE GASTO

TIPO DE GASTO	DIPUTACIONES	AYUNTAMIENTOS	TOTAL ENTIDADES	PORCENTAJE
Personal	6	10	16	94,1%
Contratación administrativa	7	9	16	94,1%
Subvenciones	7	9	16	94,1%
Negocios patrimoniales	4	8	12	70,6%
Procedimientos de Derecho Administrativo (Expropiaciones Forzosas)	2	7	9	52,9%
Procedimientos de Derecho Administrativo (Responsabilidad Patrimonial)	2	7	9	52,9%
Procedimientos de gestión presupuestaria (Libramiento de Pagos a justificar, reposición de anticipos de caja fija)	4	9	13	76,5%
Otros	2	7	9	52,9%

Respecto a los extremos a comprobar en la fiscalización limitada, según la información facilitada a través de la Plataforma (cuadro nº 35) o de forma complementaria (Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Ponferrada), en todas las entidades de la muestra que tienen establecido dicho sistema de fiscalización, además de la competencia del órgano que aprueba el gasto y la existencia de crédito, las comprobaciones se extienden a otros extremos adicionales, a excepción del Ayuntamiento de Aranda de Duero en que se limita a los dos primeros. No obstante, hay que señalar que en el caso de este último Ayuntamiento, en la información comunicada a través del cuestionario, en relación con las comprobaciones realizadas sobre los principales tipos de expedientes de gasto, sí se refleja la comprobación de otros requisitos adicionales.

Otro de los aspectos sobre los que se solicitó información a las entidades de la muestra, fue la existencia de procedimientos regulados para la tramitación de expedientes con reparos u omisión de fiscalización, así como del reconocimiento extrajudicial de créditos, cuyos resultados se recogen en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 42: REGULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES CON REPAROS, OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

ENTIDAD	Regulación procedimiento exptes. con reparos	Regulación procedimiento exptes. omisión fiscalización previa	Regulación procedimiento reconocimiento extrajudicial de créditos
Diputación Ávila	No regulado	No regulado	No regulado
Diputación Burgos	BEP	BEP	BEP
Diputación León	BEP	BEP	No regulado
Diputación Palencia	No regulado	No regulado	BEP
Diputación de Salamanca	No regulado	No regulado	No regulado
Diputación Segovia	No regulado	No regulado	No regulado
Diputación de Soria	No regulado	No regulado	No regulado
Diputación Valladolid	BEP	BEP	BEP
Diputación de Zamora	No regulado	No regulado	No regulado
Ayto. Ávila	No regulado	No regulado	BEP
Ayto. Burgos	No regulado	BEP	BEP
Ayto. León	No regulado	No regulado	BEP
Ayto. Palencia	No regulado	No regulado	No regulado
Ayto. Salamanca	No regulado	No regulado	No regulado
Ayto. Segovia	No regulado	No regulado	No regulado
Ayto. Soria	No regulado	No regulado	No regulado
Ayto. Valladolid	No regulado	BEP	BEP
Ayto. Zamora	No regulado	No regulado	BEP
Ayto. Aranda de Duero	No regulado	No regulado	BEP
Ayto. Miranda de Ebro	No regulado	No regulado	No regulado
Ayto. Ponferrada	No regulado	No regulado	BEP
Ayto. San Andrés del Rabanedo	No regulado	No regulado	No regulado

Según se refleja en estos datos, de las 22 entidades analizadas, hay tres (el 13,6%) que tienen establecido un procedimiento para tramitar los expedientes con reparos, las Diputaciones de Burgos, León y Valladolid, y cinco entidades (el 22,7%) cuentan con un procedimiento para tramitar los expedientes en los que ha existido omisión de la fiscalización previa, las tres Diputaciones anteriores y los Ayuntamientos de Burgos y Valladolid. En todos los casos, estos procedimientos se regulan en las Bases de Ejecución del Presupuesto. El resto de las entidades carecían de una regulación interna que detallase el procedimiento a seguir en la tramitación de este tipo de expedientes.

La existencia de un procedimiento específico para la tramitación del reconocimiento extrajudicial de créditos resulta algo más habitual entre las entidades analizadas, habiéndolo regulado 10 entidades (el 45,5%), todas ellas a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto.

Por último, en el cuadro incluido a continuación, se analiza la regulación del control financiero y su objeto en las entidades de la muestra, en base a la información facilitada por las mismas:

Según estos datos, son 11 las entidades que tienen regulado el control financiero, 4 Diputaciones y 7 Ayuntamientos, en la mayor parte de los casos dicha regulación se realiza en las Bases de Ejecución del Presupuesto (9), aunque también hay alguna entidad que lo hace mediante Decreto u otros instrumentos (Circular interna, Plan de control financiero).

CUADRO Nº 43: REGULACIÓN Y OBJETO DEL CONTROL FINANCIERO

ENTIDAD	REGULACIÓN CONTROL FINANCIERO	OBJETO DEL CONTROL FINANCIERO		
		Servicios de la Entidad local	Organismos autónomos	Sociedades mercantiles
Diputación de Ávila				
Diputación de Burgos				
Diputación de León	BEP	X		
Diputación de Palencia	DECRETO	X		
Diputación de Salamanca				
Diputación de Segovia				
Diputación de Soria				
Diputación de Valladolid	BEP	X	X	X
Diputación de Zamora	BEP	X		
Ayto. Ávila				
Ayto. Burgos	BEP Y CIRCULAR INTERNA	X	X	X
Ayto. León				
Ayto. Palencia	BEP	X	X	
Ayto. Salamanca	BEP			X
Ayto. Segovia	BEP	X	X	X
Ayto. Soria	BEP	X		
Ayto. Valladolid	PLAN CONTROL FINANCIERO	X		
Ayto. Zamora				
Ayto. Aranda de Duero				
Ayto. Miranda de Ebro				
Ayto. Ponferrada	BEP			X
Ayto. San Andrés del Rabanedo				

En las entidades que han regulado el control financiero (11), éste tiene por objeto mayoritariamente los servicios de la propia entidad (en todas, excepto Salamanca y Ponferrada), y en menor medida las sociedades mercantiles (5) y los organismos autónomos (4). Hay 3 entidades que extienden el control financiero sobre las tres áreas señaladas, la Diputación de Valladolid y los Ayuntamientos de Burgos y Segovia.

C) EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO

Se solicitó a las entidades de la muestra información sobre el número de informes de fiscalización emitidos y el número de reparos, sin embargo, debido a que varias entidades no han remitido dicha información y a la falta de coherencia de los datos apuntados en otros casos, se ha excluido del análisis la citada información.

En las entidades analizadas, la Intervención manifiesta que tiene acceso a la documentación sometida a fiscalización previa con un plazo que considera suficiente en el 63,6% (14) de las entidades, mientras que en el 36,4% (8) lo considera insuficiente. A estos efectos, se ha tomado como referencia lo previsto en el RD 2188/1995, que establece un plazo de 10 días para la emisión de informes de fiscalización previa en el ámbito de la Administración General del Estado.

Respecto a las actuaciones de control del órgano interventor sobre el ciclo presupuestario, según la información facilitada a través de la Plataforma por las entidades de la muestra, que se recoge en el cuadro nº 35, se han emitido informes desfavorables en el Ayuntamiento de Zamora sobre la aprobación del Presupuesto y sus modificaciones, tanto en el ejercicio 2014 como en el 2015; en el Ayuntamiento de Salamanca el informe desfavorable afecta a la liquidación de 2015 y en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo a las tres fases del ciclo (aprobación, modificaciones y liquidación) en el ejercicio 2015. Las Diputaciones de Ávila y Zamora comunican la existencia de informe desfavorable en relación con las modificaciones presupuestarias del ejercicio 2015.

Con objeto de analizar el alcance de la fiscalización previa desarrollada por los órganos de control interno, se solicitó información a las entidades de la muestra sobre los principales tipos de expediente, relacionados con contratación administrativa, subvenciones, gastos de personal y gestión patrimonial.

Respecto a los expedientes de contratación, se preguntó por la comprobación de los aspectos esenciales del procedimiento, en base a la relación incluida en el siguiente cuadro, con los resultados que se recogen en el mismo:

CUADRO Nº 44: FISCALIZACIÓN PREVIA DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

COMPROBACIONES	DIPUTACIONES	AYTOS.	TOTAL ENTIDADES	PORCENTAJE
Acuerdo de iniciación del procedimiento motivando la necesidad del contrato	8	9	17	77,3%
Existencia de pliego de cláusulas administrativas particulares	9	13	22	100,0%
Existencia de pliego de prescripciones técnicas	9	13	22	100,0%
Informe jurídico del Secretario o del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación	7	13	20	90,9%
Informe de necesidad del servicio que promueve la contratación	8	11	19	86,4%
Determinación del objeto del contrato	8	13	21	95,5%
Determinación de los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato	9	13	22	100,0%
Fijación del precio/valor estimado del contrato	8	12	20	90,9%
Existencia de crédito adecuado y suficiente	9	13	22	100,0%
Caso de existir, distribución en anualidades y verificación de los límites del artículo 174 de TRLHL	8	13	21	95,5%
Ejecutividad de los recursos	6	11	17	77,3%

Según se refleja en estos datos, hay 4 extremos que son revisados por todas las entidades: existencia de pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas, existencia de crédito adecuado y suficiente y determinación de los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato.

Por el contrario, los aspectos menos comprobados entre las entidades de la muestra son, la existencia de acuerdo de iniciación del procedimiento motivando la necesidad del contrato y la ejecutividad de los recursos, que son verificados por 17 entidades (el 77,3%), junto con el Informe de necesidad del servicio que promueve la contratación, por 19 entidades (86,4%).

Por tipo de entidad, hay diferencias en los resultados, ya que en los Ayuntamientos son 7 los elementos que todos ellos incluyen en la comprobación, mientras que en las Diputaciones son sólo 4 elementos los que son verificados por todas ellas.

En relación con la fiscalización de las subvenciones, todas las entidades incluidas en la muestra manifiestan que emiten informe de fiscalización sobre la concesión directa de subvenciones, y sobre el tipo de comprobaciones que realizan, en el siguiente cuadro se recogen los resultados que se obtienen de las contestaciones remitidas:

CUADRO Nº 45: FISCALIZACIÓN PREVIA DE LA CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES

COMPROBACIONES	DIPUTACIONES	AYTOS.	TOTAL ENTIDADES	PORCENTAJE
Existencia de crédito adecuado y suficiente	9	13	22	100,0%
Competencia del órgano administrativo concedente	8	13	21	95,5%
Informe del área gestora.	6	11	17	77,3%
Adecuación a los supuestos establecidos en el artículo 22.2 de la Ley de Subvenciones	9	12	21	95,5%
Verif. requisitos y oblig de los art. 13 y 14 de la Ley de Subvenciones, para ser beneficiario de una subvención	8	11	19	86,4%
El régimen de garantías	5	7	12	54,5%
El régimen de compatibilidad con otras subvenciones	6	8	14	63,6%

Estos datos reflejan que la única comprobación que realizan todas las entidades analizadas es la existencia de crédito adecuado y suficiente, mientras que la competencia del órgano administrativo concedente y la adecuación a los supuestos establecidos en el artículo 22.2 de la Ley de Subvenciones, es objeto de comprobación por 21 entidades (95,5%).

En cambio, las verificaciones que presentan los índices más bajos son, el régimen de garantías y el régimen de compatibilidad con otras subvenciones, que realizan 12 y 14 entidades (54,5% y 63,6%), respectivamente.

En cuanto al proceso de justificación de las subvenciones, las comprobaciones que se realizan por parte de las entidades de la muestra presentan los resultados que se recogen en el siguiente cuadro.

Según estos datos, los aspectos que presentan los índices más altos de comprobación son el informe del área gestora, que se verifica en todas las entidades y la competencia del órgano que aprueba la justificación, en el 95,5% de las entidades. Por el contrario, el aspecto que resulta menos frecuente en las comprobaciones realizadas, es la acreditación de los gastos mediante facturas o documentos de valor probatorio, que sólo se realiza en el 77,3% de los casos

CUADRO N° 46: FISCALIZACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DE SUBVENCIONES

COMPROBACIONES	DIPUTACIONES	AYTOS.	TOTAL ENTIDADES	PORCENTAJE
Competencia del órgano	9	12	21	95,5%
Que han sido fiscalizadas las fases previas de autorización/compromiso de gasto.	8	11	19	86,4%
La presentación en plazo de la cuenta justificativa.	8	11	19	86,4%
Informe del área gestora	9	13	22	100,0%
La acreditación de los gastos mediante facturas o documentos de valor probatorio	5	12	17	77,3%
Que el importe de la subvención no supera el coste de la actividad subvencionada	8	12	20	90,9%

Respecto a la fiscalización de la nómina de personal, el 77,3% (17) de las entidades la realiza mediante la comprobación de las variaciones mensuales y el 22,7% (5) restante realizando comprobaciones por muestreo. En la muestra examinada hay un 59,1% (13) de las entidades que no realiza nunca la comprobación de la nómina en su integridad, mientras que el 36,4% lo hace con una periodicidad menor al año y un 4,5% con una periodicidad mayor al año.

CUADRO N° 47: FISCALIZACIÓN DE LA NOMINA DE PERSONAL

ENTIDAD	Comprobaciones de la nómina del personal		Periodicidad de comprobación de la nómina en su integridad		
	Todas las variaciones mensuales	Muestreo	En ningún caso	Con una periodicidad menor al año	Con una periodicidad mayor al año
DIPUTACIONES	7	2	5	4	0
AYUNTAMIENTOS	10	3	8	4	1
TOTAL ENTIDADES	17	5	13	8	1
PORCENTAJE	77,3%	22,7%	59,1%	36,4%	4,5%

También se solicitó información a las entidades de la muestra sobre la realización de informes de fiscalización por los órganos de control interno, sobre una serie de actuaciones relacionadas con la gestión patrimonial, con los resultados que se incluyen a continuación.

Según las respuestas recibidas, las adquisiciones y enajenaciones de bienes inmuebles son fiscalizadas por la mayoría de las entidades, el 86,4%, sin embargo, el resto de las actuaciones presentan un nivel de fiscalización muy inferior, entre el 27% y el 13% de las entidades. No obstante, hay que indicar que de las actuaciones incluidas en la tabla, los convenios urbanísticos y los proyectos de reparcelación no son figuras normales en la gestión ordinaria de las Diputaciones.

CUADRO Nº 48: FISCALIZACIÓN DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN PATRIMONIAL

ACTUACIONES	DIPUTACIONES	AYTOS.	TOTAL ENTIDADES	PORCENTAJE
Los convenios urbanísticos	1	5	6	27,3%
Los proyectos de reparcelación	1	2	3	13,6%
Las adquisiciones y enajenaciones de bienes inmuebles	7	12	19	86,4%
Altas y bajas del inventario	2	3	5	22,7%

Finalmente, respecto al **control financiero**, si bien de la información facilitada por las entidades de la muestra, se desprende que hay 11 entidades que cuentan con regulación sobre esta modalidad de control, según los datos aportados a través de la Plataforma por estas entidades sobre el desarrollo de actuaciones de control interno (cuadro nº 35), las únicas que declaran realizar alguna actuación de control financiero son, en 2014, la Diputación de Palencia y los Ayuntamientos de Segovia, Soria y Ponferrada, y en 2015, los Ayuntamientos de Salamanca, Segovia y Soria. El Ayuntamiento de Aranda de Duero también comunicó a través de la Plataforma la realización de actuaciones de control financiero en el ejercicio 2015, sin embargo, según se ha podido confirmar con la Entidad, se trata de un error, dado que no se realizó control financiero. ¹Por el contrario, los Ayuntamientos de Burgos y Valladolid, a pesar de que en la Plataforma comunicaron que no realizaban actuaciones de control financiero, en la información facilitada para la presente fiscalización han comunicado que en los ejercicios fiscalizados se realizaron informes de fiscalización plena posterior sobre subvenciones.

Todas las entidades que desarrollan actuaciones de control financiero tienen implantado el sistema de fiscalización limitada previa, a excepción del Ayuntamiento de Soria.

A este respecto, hay que recordar, que así como la implantación del sistema de fiscalización limitada previa es opcional (art. 219.2 TRLRHL), el control financiero resulta preceptivo para todas las Entidades Locales (art. 213 TRLRHL), por tanto su inexistencia constituye una infracción de la normativa aplicable.

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

III.6.3 RESULTADOS SOBRE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

En el cuadro siguiente se refleja el número e importe de los acuerdos contrarios a reparos comunicados por las entidades de la muestra, correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, diferenciando los que superan 50.000 € y los que han sido seleccionados para su análisis.

De las 22 entidades que integran la muestra, han comunicado la existencia de acuerdos contrarios a reparos, 13 en 2014 y 10 en 2015.

Las entidades en las que no se han adoptado acuerdos de esta naturaleza en los ejercicios analizados, son las siguientes:

- Ayuntamientos de Ávila (2014 y 2015), León (2014 y 2015), Palencia (2014 y 2015), Segovia (2015), Soria (2014 y 2015) y Valladolid (2014).
- Diputaciones de León (2014 y 2015), Palencia (2014 y 2015), Salamanca (2015), Segovia (2014 y 2015) y Valladolid (2014 y 2015).

Las entidades analizadas han comunicado un total de 1.038 acuerdos contrarios a reparos del ejercicio 2014 por un importe agregado de 86.748.280 €, y 1.590 acuerdos del ejercicio 2015, por importe agregado de 76.569.932 €.

Respecto al número de acuerdos contrarios a reparos adoptados por dichas entidades, destaca especialmente el Ayuntamiento de Zamora, al que corresponden 766 acuerdos en 2014 (el 73,8% del total) y 1.051 en 2015 (el 66,1%), seguido del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, que presenta también cifras elevadas, 72 acuerdos en 2014 (el 6,9%) y 355 en 2015 (el 22,3%). Entre estos dos Ayuntamientos concentran más del 80% del número total de ACR en ambos ejercicios. Sin embargo, el importe más elevado en 2014 corresponde al Ayuntamiento de Salamanca con 42.188.923 € (el 48,6% del total). Con la excepción señalada, los importes más elevados en los dos ejercicios analizados corresponden a los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Zamora que alcanzan en 2014 el 23,6% y el 17,4% del total, respectivamente, y en el ejercicio 2015, el 62,9% y 26,5%, respectivamente.

CUADRO Nº 49: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES

ENTIDAD PRINCIPAL	2014								2015							
	TOTAL ACR		ACR > 50.000			MUESTRA ACR			TOTAL ACR		ACR > 50.000			MUESTRA ACR		
	Nº	Importe	Nº	Importe	% s/ total Ent.	Nº	Importe	% s/ total Ent.	Nº	Importe	Nº	Importe	% s/ total Ent.	Nº	Importe	% s/ total Ent.
Ayto. Burgos	20	1.143.133	5	845.167	73,9%	4	771.753	67,5%	13	834.317	3	630.086	75,5%	3	630.086	75,5%
Ayto. Salamanca	14	42.188.938	9	42.188.923	100,0%	9	41.424.920	98,2%	4	781.372	3	767.276	98,2%	3	767.276	98,2%
Ayto. Segovia	1	30.050	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Ayto. Zamora	766	15.124.474	49	12.284.902	81,2%	25	10.478.208	69,3%	1.051	20.302.835	62	15.227.097	75,0%	13	8.927.060	44,0%
Ayto. Aranda de Duero	10	623.071	1	530.485	85,1%	1	530.485	85,1%	2	8.067	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Ayto. Miranda de Ebro	29	246.629	1	80.463	32,6%	9	80.463	32,6%	47	563.477	3	240.043	42,6%	10	240.043	42,6%
Ayto. Ponferrada	18	3.692.029	5	3.506.054	95,0%	5	3.506.054	95,0%	4	1.436.903	1	1.420.940	98,9%	1	1.420.940	98,9%
Ayto. San Andrés del Rabanedo	72	20.436.295	42	20.420.315	99,9%	36	14.431.202	70,6%	355	48.170.154	57	45.417.739	94,3%	16	33.555.768	69,7%
Diputación Ávila	5	18.401	0	0	0,0%	0	0	0,0%	19	131.473	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Diputación Burgos	6	61.684	0	0	0,0%	0	0	0,0%	----	----	----	----	----	----	----	----
Diputación Salamanca	1	2.750	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Diputación Soria	21	2.400.742	5	2.279.089	94,9%	10	2.279.089	94,9%	26	1.748.522	3	1.587.000	90,8%	8	1.470.000	84,1%
Diputación Zamora	75	780.084	2	230.310	29,5%	2	230.310	29,5%	69	2.592.815	5	1.891.027	72,9%	5	1.891.027	72,9%
TOTAL	1.038	86.748.280	119	82.365.708	94,9%	101	73.732.484	85,0%	1.590	76.569.932	137	67.181.207	87,7%	59	48.902.199	63,9%

En relación a la información facilitada por el Ayuntamiento de Zamora sobre el número de acuerdos contrarios a reparos adoptados, hay que aclarar que los datos recogidos en el párrafo anterior, que son los que se obtienen de la Plataforma, no se corresponden exactamente con el número de acuerdos adoptados por la entidad, debido al criterio seguido por el órgano de control interno al comunicar la información correspondiente. En algunos expedientes, a pesar de que tanto el informe de la Intervención como el acuerdo adoptado en contra del reparo son únicos, se han cargado en la Plataforma con varios números de expediente, tantos como facturas se incluyen en el mismo (por ejemplo, el reparo nº 18/2014, se ha cargado con los siguientes números de expediente: 18/1, 18/2, 18/3, 18/11), criterio que no se ajusta a lo establecido en la Instrucción del TCu, de 30 de junio de 2015 (**Anexo: “A.1) Por cada reparo indicar: 1. Número del expediente. 2. Fecha del reparo. 3. Área del gasto reparado [...]”**).

Por tanto, hay que tener en cuenta que la información que se obtiene de la Plataforma y el tratamiento que se ha realizado sobre la misma en el presente Informe, están afectados por dicha incidencia, que afecta al número de acuerdos adoptados, pero no al importe.

No obstante lo anterior, con objeto de ofrecer una cuantificación correcta del número de acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Ayuntamiento de Zamora, se ha depurado la información remitida, obteniendo como resultado, que los acuerdos contrarios a reparos adoptados por dicho Ayuntamiento serían, 409 en 2014 y 904 en 2015.

En 2014, los importes más elevados proceden de dos acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Salamanca, uno por importe de 34.137.126 €, relativo a un expediente de contratación de concesión de obra pública, y otro por importe de 2.809.587 € referido a la liquidación de un contrato de concesión de obra pública anterior, resuelto por incumplimiento del contratista. En 2015, los acuerdos comunicados de cuantía más elevada, corresponden, uno al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo por importe de 22.289.445 €, referido a la prórroga del Presupuesto para el ejercicio 2015, y otro al Ayuntamiento de Zamora por importe de 5.021.760 €, relativo al expediente de contratación del servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Zamora.

Los acuerdos contrarios a reparos de importe superior a 50.000 €, a partir de los cuales se ha definido la muestra objeto de revisión, representan el 11,5% del total de los adoptados por las entidades de la muestra en 2014 y el 94,9% de su importe. En 2015, estos porcentajes son del 8,6% para el número de acuerdos y del 87,7% respecto al importe.

La muestra de acuerdos contrarios a reparos que ha sido analizada, está integrada por 101 acuerdos correspondientes al ejercicio 2014 y 59 de 2015, con un importe asociado que representa el 85% del total en 2014 y el 64% en 2015. En relación a los acuerdos de importe superior a 50.000 €, la muestra de expedientes examinada supone el 89,5% de su importe en 2014 y el 72,8% en 2015.

En el cuadro siguiente se clasifican los acuerdos contrarios a reparos adoptados por las Entidades Locales de la muestra, durante los ejercicios 2014 y 2015, según la modalidad de gasto. Tal como se refleja en estos datos, la modalidad en que se produce un mayor número de acuerdos contrarios a reparos, es contratación, con el 80,5% (836) de los acuerdos en 2014 y el 73,1% (1.162) en 2015, seguida de los gastos de personal, que generan un número de acuerdos muy inferior, el 8,2% (85) y el 6,8% (108) del total, respectivamente. Atendiendo al importe, son también los expedientes de contratación los que tienen un peso mayor en 2014, con un importe afectado de 57.715.180 €, que representa el 66,5% del total, seguido de los gastos de personal con el 12,7% (11.019.558 €), sin embargo, en 2015 la primera posición corresponde a los gastos derivados de otros procedimientos con un importe global de 32.520.674 €, que supone el 42,5% del total, y la segunda a los expedientes de contratación, con el 32,5% (24.847.090 €).

No obstante, hay que señalar, que el elevado importe correspondientes a la agrupación “gastos derivados de otros procedimientos” en el ejercicio 2015, procede en buena medida del informe desfavorable formulado por el Interventor del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo contra la prórroga del Presupuesto para el ejercicio 2015, por importe de 22.289.445 €. Dicho informe, tal como se indicó anteriormente, debería haberse incluido en el apartado II.1 (Información general), en lugar de la clasificación asignada en la Plataforma (ACR Gastos derivados de otros procedimientos). Por tanto, si se excluye este acuerdo del cálculo, en 2015 siguen siendo los expedientes de contratación los de mayor peso, con el 45,8% del importe total, y los gastos de personal, con el 25,3%.

Tal como ya se puso de manifiesto en el apartado III.3, se produce una elevada concentración de determinados procedimientos en algunas entidades de la muestra. Así, en relación al importe correspondiente a los acuerdos contrarios a reparos adoptados en el periodo 2014-2015, por modalidades de gasto, destacan las siguientes entidades:

- Expedientes de contratación: el Ayuntamiento de Salamanca concentra el 47% del importe total, y el de Zamora el 38,1%.
- Gastos de personal: el 82,4% del importe total corresponde al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.
- Subvenciones: afectan principalmente a la Diputación de Soria, con el 61,7% del importe total.
- Gastos derivados de otros procedimientos: el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo concentra el 82,1%.
- Operaciones financieras, corresponden íntegramente al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

CUADRO Nº 50: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO

MODALIDAD DE GASTO	2014							2015							TOTAL 2014-2015	
	TOTAL ACR				MUESTRA ACR			TOTAL ACR				MUESTRA ACR				
	Nº	% s/ total	Importe	% s/ total	Nº	Importe	% s/ total	Nº	% s/ total	Importe	% s/ total	Nº	Importe	% s/ total	Nº ACR	Importe
Gastos de personal	85	8,2%	11.019.558	12,7%	27	5.412.534	7,3%	108	6,8%	13.741.041	17,9%	23	5.275.284	10,8%	193	24.760.600
Expedientes de contratación	836	80,5%	57.715.180	66,5%	53	52.023.730	70,6%	1.162	73,1%	24.847.090	32,5%	19	10.527.722	21,5%	1.998	82.562.270
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	26	2,5%	3.130.428	3,6%	7	2.866.463	3,9%	130	8,2%	2.936.214	3,8%	7	1.898.517	3,9%	156	6.066.642
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	11	0,7%	63.066	0,1%	0	0	0,0%	11	63.066
Operaciones financieras	3	0,3%	4.782.021	5,5%	3	4.782.021	6,5%	2	0,1%	1.936.000	2,5%	2	1.936.000	4,0%	5	6.718.021
Operaciones de derecho privado	66	6,4%	286.200	0,3%	1	0	0,0%	96	6,0%	525.847	0,7%	1	103.552	0,2%	162	812.047
Gastos derivados de otros procedimientos	21	2,0%	8.360.641	9,6%	9	7.193.485	9,8%	81	5,1%	32.520.674	42,5%	7	29.161.124	59,6%	102	40.881.315
Otros sin clasificar	1	0,1%	1.454.252	1,7%	1	1.454.252	2,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	1	1.454.252
TOTAL	1.038	100,0%	86.748.280	100,0%	101	73.732.484	100,0%	1.590	100,0%	76.569.932	100,0%	59	48.902.199	100,0%	2.628	163.318.212

Del análisis de los expedientes de la muestra seleccionada (acuerdos contrarios a reparos), se deducen las principales infracciones detectadas por los órganos de control interno en el desarrollo de su actuación. Los resultados de dicho análisis se resumen en el siguiente cuadro, clasificados por modalidad de gasto, y el examen detallado de estos expedientes se incluye en el apartado siguiente (III.7).

Las diferencias en el número de acuerdos contrarios a reparos, importe y clasificación, respecto al cuadro anterior, derivan de los ajustes resultantes de la revisión efectuada sobre los expedientes de la muestra, que se reflejan en el apartado correspondiente. Los ajustes realizados son, fundamentalmente, los siguientes:

1. Se han excluido de esta clasificación 5 expedientes de carácter presupuestario (prórroga del Presupuesto y modificaciones presupuestarias) comunicados en este apartado, 2 del ejercicio 2014 y 3 del ejercicio 2015, con un importe agregado de 2.000.000 € y 25.144.009 € respectivamente, que corresponden a tres entidades (Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Ponferrada y Diputación de Zamora). Como se ha señalado anteriormente, estos expedientes no tiene cabida dentro de la categoría de *“Acuerdos de gastos contrarios al criterio de un reparo del interventor”* que delimita la Instrucción del Tribunal de Cuentas en el punto II.2. A este respecto, cabe recordar la distinta naturaleza de los informes emitidos en el ejercicio de la función interventora y los formulados respecto de los procedimientos presupuestarios. Este ajuste afecta al apartado de *“Gastos derivados de otros procedimientos”*.
2. También se han excluido 3 acuerdos del apartado *“Expedientes de contratación”* (2 de 2014 y 1 de 2015) y 1 acuerdo de *“Gastos derivados de otros procedimientos”* (de 2015), debido a los siguientes motivos: uno de ellos porque se comunicó erróneamente, dado que no se trataba de un acuerdo contrario a reparo, 2 acuerdos porque estaban duplicados, y el otro porque no correspondía a ninguna de las fases de ejecución del presupuesto de gastos.
3. Se ha incorporado el importe correspondiente a determinados expedientes que fueron comunicados a través de la Plataforma, sin cuantificar. Dicha información fue facilitada posteriormente por las entidades respectivas, a requerimiento de este Consejo de Cuentas.
4. Los ajustes realizados en la clasificación de los expedientes, se deben, bien a errores en la clasificación efectuada por las Entidades Locales, o bien a reclasificaciones para tratar de homogeneizar los criterios aplicados por dichas entidades.

CUADRO Nº 51: MUESTRA DE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. EJERCICIOS 2014-2015

Infracciones advertidas por el Interventor	ACR 2014		ACR 2015	
	Nº	Importe	Nº	Importe
1. Gastos de personal	27	6.169.647	22	5.798.641
Incumplimiento de las restricciones del art. 21.dos de las LPGE para la contratación de personal temporal	15	1.122.113	14	1.295.450
Provisión de puestos. Nombramiento por órgano incompetente	3	S.C.	0	0
Deficiencias en la creación o establecimiento de conceptos retributivos	2	209.753	2	194.321
Deficiencias en la cuantificación de los conceptos retributivos	7	4.837.781	6	4.308.870
2. Expedientes de contratación	49	50.871.303	18	9.799.292
2.1. Infracciones en la licitación y preparación de los exptes. de contratación:	21	42.865.084	6	5.880.924
Falta de dotación presupuestaria	3	37.477.198	3	689.463
Ausencia de expediente de contratación	7	739.459	0	0
Deficiencias en expediente de contratación	5	2.381.095	1	5.021.760
Contratación en materias no competencia de la Entidad	5	2.147.022	1	132.132
Otras infracciones	1	120.310	1	37.569
2.2. Irregularidades en la ejecución de los contratos:	16	4.897.246	10	2.072.428
Modificación de contrato no formalizada	5	320.611	4	844.802
Modificación de contratos no ajustada a la normativa	3	1.800.995	0	0
Prórroga no ajustada a la normativa	6	2.537.204	4	847.546
Otras infracciones	2	238.436	2	380.080
2.3. Reconocimiento extrajudicial de créditos:	3	1.627.132	2	1.845.940
R.E.C. gastos ejercicios anteriores	0	0	0	0
R.E.C. omisión de requisitos o trámites esenciales	3	1.627.132	2	1.845.940
2.4. Otros:	9	1.481.841	0	0
Falta de aprobación o incumplimiento de Plan de Ajuste	9	1.481.841	0	0
3. Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	7	2.827.563	6	1.798.517
La Entidad no tiene competencias en la materia	4	2.185.100	2	1.470.000
Deficiencias en la normativa reguladora de la concesión de subvenciones	1	80.463	1	101.000
Deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones	1	409.000	2	162.517
Deficiencias en el procedimiento de justificación de subvenciones	1	153.000	1	65.000
4. Operaciones de derecho privado	2	103.553	2	253.552
Infracciones en la preparación de contrato privado	1	103.553	2	253.552
Infracciones en la ejecución de contrato privado	1	0	0	0
5. Operaciones financieras	4	6.236.272	2	1.936.000
Concertación de operaciones de Tesorería a corto plazo sin ajustarse a las limitaciones legales	3	4.782.021	2	1.936.000
Incumplimiento de la prelación de pagos en operaciones relacionadas con la deuda pública	1	1.454.251	0	0
6. Gastos derivados de otros procedimientos	8	5.554.943	4	3.963.289
Deficiencias en trámites de ejecución de sentencias	2	196.250	2	3.556.817
Infracciones en transferencias a entes dependientes	2	432.558	1	100.000
Falta de aprobación o incumplimiento de Plan de Ajuste	1	1.579.115	1	306.472
6.1. Reconocimiento extrajudicial de créditos:	3	3.347.020	0	0
R.E.C. gastos ejercicios anteriores	2	2.541.834	0	0
R.E.C. omisión de requisitos o trámites esenciales	1	805.186	0	0
Total	97	71.763.281	54	23.549.291

S.C. Sin cuantificar

La contratación es el área en la que se concentra el mayor número de ACR. En 2014, las principales infracciones se presentan en la licitación y preparación de los expedientes de contratación, el 43% (21) de los ACR, y en la ejecución de los contratos, con el 33% (16). Dentro del primer grupo destacan, la ausencia de procedimiento de contratación y deficiencias en el expediente de contratación; y en el segundo, la ejecución de gastos derivados de prórrogas y modificaciones de contrato no ajustadas a la normativa. Respecto al importe, la infracción que tiene mayor peso es la falta de dotación presupuestaria, debido a que incurre en dicho incumplimiento un expediente de contratación cuyo importe asciende a más de 34 millones de euros.

En 2015 se invierte la proporción, con un 33% de los ACR de contratación que presentan irregularidades en la licitación y preparación de los expedientes, especialmente falta o insuficiencia de dotación presupuestaria, y un 56% en la ejecución de los contratos, destacando la misma tipología que en el ejercicio 2014.

Respecto a los gastos instrumentados mediante Reconocimiento Extrajudicial de Créditos (REC), que se han declarado tanto en esta modalidad de gasto (contratación) como en “Gastos derivados de otros procedimientos”, son en total 6 expedientes en 2014, por un importe acumulado de 4.974.152 €, y 2 expedientes en 2015 con un importe total de 1.845.940 €. En la gran mayoría de los casos, tienen por objeto la aplicación al presupuesto del ejercicio de gastos procedentes de ejercicios anteriores, si bien, en buena parte de esos gastos concurre también la omisión de requisitos o trámites esenciales, generalmente, ausencia de expediente de contratación. Para realizar la clasificación que figura en el cuadro anterior, se ha tenido en cuenta el peso del importe afectado por dichas infracciones, a la hora de encuadrarlos en una u otra categoría, resultando en 2014, un total de 2 expedientes “REC gastos ejercicios anteriores” por un importe acumulado de 2.541.834 €, y otros 4 expedientes “REC omisión de requisitos o trámites esenciales”, con un importe acumulado de 2.432.318 €. En 2015, los 2 expedientes de gasto instrumentados mediante REC, incurren también en ausencia de expediente de contratación (1.845.940 €).

Respecto a los REC que tenían su causa en la ejecución de gastos con omisión de requisitos o trámites esenciales, hay que señalar que en esos casos no pudo ejercerse la fiscalización previa en los términos establecidos en el TRLRHL, por tanto debieron ser considerado como expedientes tramitados al margen del procedimiento legalmente

establecido y con omisión de la fiscalización previa, en lugar de calificarlos como acuerdos adoptados en contra del reparo formulado por la Intervención.

En el apartado de gastos de personal, más de la mitad de los ACR, tanto en 2014 (55,6%) como en 2015 (63,6%), tienen su origen en el incumplimiento de los requisitos para la contratación de personal temporal establecidos por las LPGE 2014 y 2015, que afecta a 15 y 14 expedientes respectivamente, aunque en relación al importe, su peso es mucho más bajo (18,2% y 22,3% respectivamente).

Destacan también en los gastos de personal, las deficiencias en la definición o cuantificación de los conceptos retributivos, presentes en 7 expedientes en 2014 y 6 en 2015 (25,9% y 27,3% respectivamente), que representan más del 70% del importe total de los ACR en materia de personal, en ambos ejercicios. No obstante, hay que señalar que entre estos expedientes se encuentran 8 nóminas del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (5 del ejercicio 2014 por un importe global de 4.537.128 € y 3 del ejercicio 2015 con un importe acumulado de 2.638.470 €), respecto a las cuales, los informes emitidos por el Interventor, no cuantifican el alcance de los reparos formulados, consignándose el importe total de la nómina.

En materia de subvenciones y ayudas públicas la infracción más frecuente es la falta de competencias de la Entidad Local en la materia que se pretende subvencionar, origen de la mitad de los ACR que se producen en esta modalidad de gasto.

Otras infracciones que también destacan son, la concertación de operaciones de Tesorería a corto plazo sin ajustarse a las limitaciones legales y las deficiencias en trámites de ejecución de sentencias.

En relación con la incidencia “Falta de aprobación o incumplimiento de Plan de Ajuste”, hay que señalar que los 11 expedientes que figuran en el cuadro anterior (10 de 2014 y 1 de 2015), todos ellos del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, son aquellos en los que ésta es la única o principal incidencia que tienen. No obstante, en la mayor parte de los expedientes de dicho Ayuntamiento, además de las infracciones que han servido de base para su clasificación, aparece también esta incidencia, al igual que en algunos expedientes de los Ayuntamientos de Miranda de Ebro y Ponferrada.

III.6.4 RESULTADOS SOBRE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

En el cuadro nº 52 se refleja el número e importe de los expedientes con omisión de fiscalización previa, comunicados por las Entidades Locales que integran la muestra, correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, diferenciando los que superan 50.000 € y los que han sido seleccionados para su análisis.

De las 22 entidades que forman la muestra, han comunicado la existencia de expedientes con omisión de fiscalización previa, 7 entidades en 2014 y 8 en 2015. En total, los expedientes afectados son, 151 del ejercicio 2014 y 179 de 2015, por un importe agregado de 4.610.230 € y 9.525.953 €, respectivamente.

Las entidades que concentran la mayor parte de los expedientes con omisión de fiscalización son el Ayuntamiento de Ávila y el de Palencia, en ambos ejercicios. El Ayuntamiento de Ávila presenta 86 expedientes en 2014 y 79 en 2015, que representan el 57% y 44,1%, respectivamente, del total de los comunicados por las entidades de la muestra en dichos ejercicios. Por su parte, el Ayuntamiento de Palencia, con 50 expedientes en 2014 y 45 en 2015, acumula el 33,1% y 25,1% del total. No obstante, en el ejercicio 2015, destaca también el Ayuntamiento de Salamanca que comunica 33 expedientes (el 18,3% del total).

Respecto al número de expedientes tramitados, hay que tener en cuenta que, en este caso, en un mismo expediente se pueden incluir obligaciones derivadas de distintas prestaciones o relaciones contractuales.

Los importes más elevados, corresponden también a las entidades señaladas; en 2014 los Ayuntamientos de Ávila y Palencia concentran el 48,9% (2.252.973 €) y 37,1% (1.710.195 €) respectivamente, del importe total correspondiente a expedientes con omisión de fiscalización, y en 2015, son los Ayuntamientos de Salamanca y Palencia, los que alcanzan los valores más altos, el 46,8% (4.459.916 €) y 24% (2.288.876 €) del total.

El aumento que se producen en el Ayuntamiento de Salamanca, está motivado en buena medida por un cambio de criterio en la clasificación efectuada en la Plataforma de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos, que en el ejercicio 2014 se han incorporado como acuerdos contrarios a reparos, mientras que en 2015 se ha hecho como expedientes con omisión de fiscalización.

CUADRO Nº 52: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES

ENTIDAD PRINCIPAL	2014								2015							
	TOTAL EOF		EOF > 50.000			MUESTRA EOF			TOTAL EOF		EOF > 50.000			MUESTRA EOF		
	Nº	Importe	Nº	Importe	% s/ total Ent.	Nº	Importe	% s/ total Ent.	Nº	Importe	Nº	Importe	% s/ total Ent.	Nº	Importe	% s/ total Ent.
Ayto. Ávila	86	2.252.973	5	910.970	40,4%	4	840.916	37,3%	79	1.740.412	7	583.614	33,5%	2	165.065	9,5%
Ayto. Burgos	4	204.885	1	110.000	53,7%	1	110.000	53,7%	8	789.415	4	695.765	88,1%	4	695.765	88,1%
Ayto. Palencia	50	1.710.195	12	1.314.994	76,9%	4	480.216	28,1%	45	2.288.876	15	2.017.775	88,2%	6	1.323.420	57,8%
Ayto. Salamanca	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%	33	4.459.916	14	4.189.709	93,9%	6	2.707.763	60,7%
Ayto. Segovia	2	8.346	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Ayto. Valladolid	6	198.664	2	152.278	76,7%	2	152.278	76,7%	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Ayto. Zamora	1	221.758	1	221.758	100,0%	1	221.758	100,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Ayto. Aranda de Duero	2	13.410	0	0	0,0%	0	0	0,0%	6	56.247	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Ayto. Ponferrada	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%	5	158.645	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Diputación Palencia	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%	2	32.408	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Diputación Salamanca	0	0	0	0	0,0%	0	0	0,0%	1	35	0	0	0,0%	0	0	0,0%
TOTAL	151	4.610.230	21	2.710.000	58,8%	12	1.805.168	39,2%	179	9.525.953	40	7.486.862	78,6%	18	4.892.012	51,4%

Los expedientes con omisión de fiscalización de importe superior a 50.000 €, que han servido de base para la obtención de la muestra a analizar, suponen el 58,8% del importe total en el año 2014, y el 78,6% en el 2015.

La muestra de expedientes examinada, está integrada por 12 expedientes correspondientes al ejercicio 2014 y 18 del 2015, con un importe asociado que representa el 39,2% del total en 2014 y el 51,4% en 2015. En relación a los expedientes de importe superior a 50.000 €, la muestra seleccionada representa el 66,6% de su importe en 2014 y el 65,3% en 2015.

En el cuadro nº 53 se muestran los expedientes con omisión de fiscalización tramitados por las entidades de la muestra en los ejercicios 2014 y 2015, atendiendo a las modalidades de gasto, donde se observa que los expedientes de contratación generan más de la mitad del número total de expedientes de esta naturaleza (el 53% en 2014 y 52% en 2015) y del importe total (59,5% y 56,4%, respectivamente). Los gastos derivados de otros procedimientos, tienen también un peso significativo en cuanto a número de expedientes (39,7% en 2014 y 28,5% en 2015) e importe (35,3% y 18,7%, respectivamente).

Al igual que en el caso de los acuerdos contrarios a reparos, también aquí se produce una concentración de determinados procedimientos en algunas entidades. En relación al importe de los expedientes con omisión de fiscalización por modalidad de gasto, destacan las siguientes entidades:

- Expedientes de contratación: el 48,7% del importe total corresponde al Ayuntamiento de Palencia y el 27,1% al de Salamanca.
- Gastos de personal: el Ayuntamiento de Salamanca acumula el 80% del importe de esta modalidad de gasto.
- Subvenciones: afectan principalmente al Ayuntamiento de Burgos, con el 67,4% del importe total, y al Ayuntamiento de Salamanca con el 27%.
- Gastos derivados de otros procedimientos: el Ayuntamiento de Ávila concentra el 76,3% del importe total y el Ayuntamiento de Salamanca, el 22,1%

CUADRO Nº 53: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO

MODALIDAD DE GASTO	2014							2015							TOTAL 2014-2015	
	TOTAL EOF				MUESTRA EOF			TOTAL EOF				MUESTRA EOF			Nº	IMPORTE
	Nº	%	IMPORTE	%	Nº	IMPORTE	% s/ total	Nº	%	IMPORTE	%	Nº	IMPORTE	% s/ total		
Gastos de personal	3	2,0%	29.755	0,6%	1	0	0,0%	18	10,1%	1.543.906	16,2%	3	1.232.976	25,2%	21	1.573.660
Expedientes de contratación	80	53,0%	2.743.659	59,5%	8	1.085.504	60,1%	93	52,0%	5.376.660	56,4%	9	2.621.470	53,6%	173	8.120.319
Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	8	5,3%	208.978	4,5%	1	110.000	6,1%	15	8,4%	806.343	8,5%	5	712.789	14,6%	23	1.015.321
Determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
Operaciones financieras	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
Operaciones de derecho privado	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	2	1,1%	22.228	0,2%	0	0	0,0%	2	22.228
Gastos derivados de otros procedimientos	60	39,7%	1.627.839	35,3%	2	609.664	33,8%	51	28,5%	1.776.816	18,7%	1	324.777	6,6%	111	3.404.655
Otros sin clasificar	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
TOTAL	151	100,0%	4.610.230	100,0%	12	1.805.168	100,0%	179	100,0%	9.525.953	100,0%	18	4.892.012	100,0%	330	14.136.183

En el siguiente cuadro, se reflejan las principales infracciones que se deducen de los informes de los Interventores, emitidos sobre los expedientes que integran la muestra revisada (30), cuyo análisis detallado se recoge en el apartado III.7.

Al igual que en el caso de los ACR, como resultado de la revisión efectuada se han realizado ajustes sobre los datos comunicados por las EELL, fundamentalmente, los siguientes:

1. Se han excluido 2 expedientes, uno de ellos del ejercicio 2014 correspondiente a expedientes de contratación, debido a que ya estaba incluido dentro del apartado de “Acuerdos contrarios a reparos”, y el otro del ejercicio 2014 relativo a expedientes de subvenciones y ayudas públicas, porque corresponde al ejercicio 2016.
2. Se han realizado ajustes en la clasificación de algunos expedientes, debido a errores en la tipificación efectuada por las Entidades Locales, o a reclasificaciones para tratar de homogeneizar los criterios aplicados por dichas entidades.

CUADRO Nº 54: MUESTRA DE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN. 2014-2015

Infracciones advertidas por el Interventor	EOF 2014		EOF 2015	
	Nº	Importe	Nº	Importe
1. Gastos de personal	1	0	3	1.232.976
Establecimiento de conceptos retributivos incorrectamente definidos	0	0	2	1.132.976
Omisión de fiscalización previa	1	----	1	100.000
2. Expedientes de contratación	7	863.746	8	2.321.470
2.1. Infracciones en la licitación y preparación de los exptes. de contratación:	0	0	1	236.765
Deficiencias en expediente de contratación	0	0	1	236.765
2.2. Irregularidades en la ejecución de los contratos:	1	72.217	2	1.009.077
Prórroga no ajustada a la normativa	0	0	1	761.286
Gastos superiores al importe del contrato	1	72.217	0	0
Deficiencias en la recepción de la prestación	0	0	1	247.791
2.3. Reconocimiento extrajudicial de créditos:	6	791.529	5	1.075.628
R.E.C. gastos ejercicios anteriores	0	0	0	0
R.E.C. omisión de requisitos o trámites esenciales	6	791.529	5	1.075.628
3. Expedientes de subvenciones y ayudas públicas	1	110.000	5	833.789
Omisión de fiscalización previa	0	0	1	170.000
Deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones	0	0	3	553.789
Deficiencias en el procedimiento de justificación de subvenciones	1	110.000	1	110.000
4. Gastos derivados de otros procedimientos	2	609.664	1	324.777
Reconocimiento extrajudicial de créditos:				
R.E.C. gastos ejercicios anteriores	0	0	0	0
R.E.C. omisión de requisitos o trámites esenciales	2	609.664	1	324.777
Total	11	1.583.410	17	4.713.012

Los expedientes de contratación concentran el mayor número de expedientes con omisión de fiscalización, 7 en 2014 y 8 en 2015 (el 63,6% y 47,1% del total, respectivamente), y dentro de este apartado, las infracciones más frecuentes están relacionadas con irregularidades en la ejecución de los contratos o la ausencia de contrato, causa de la mayor parte de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos comunicados en esta modalidad de gasto (11).

En materia de subvenciones y ayudas públicas las irregularidades detectadas son consecuencia principalmente de deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones o insuficiente justificación de las mismas.

Las infracciones detectadas en gastos de personal, derivan principalmente del establecimiento de conceptos retributivos incorrectamente definidos, incidencia que afecta a la mitad de los expedientes analizados en esta modalidad de gasto y al 92% de su importe, mientras que el resto, están afectados únicamente por la omisión de fiscalización previa.

Respecto a los expedientes de gastos derivados de otros procedimientos, todos ellos se han tramitado mediante Reconocimiento Extrajudicial de Créditos por omisión de requisitos o trámites esenciales, fundamentalmente, relacionados con incumplimientos de la normativa de contratación.

Para la tramitación de expedientes con omisión de fiscalización previa, las Entidades Locales utilizan la figura del Reconocimiento Extrajudicial de Créditos o acuerdan directamente el reconocimiento de obligaciones por gastos ejecutados al margen del procedimiento.

En conjunto, la mitad de los expedientes con omisión de fiscalización se han tramitado mediante Reconocimiento Extrajudicial de Créditos, 8 en 2014 por un importe acumulado de 1.401.193 euros y 6 en 2015 por importe de 1.400.406 euros, que representan el 45% del importe total. En la mayor parte de los casos se trata de gastos del ejercicio, que incurren en omisión de requisitos o trámites esenciales, especialmente relacionados con la normativa de contratación. En general, son gastos de naturaleza contractual que carecen de cobertura, bien por finalización del término contrato o por la prórroga tácita de los contratos previos (servicios que requieren continuidad en su prestación sin que se haya formalizado el nuevo contrato), o bien porque requieren modificaciones contractuales que no se realizan. También

se incluyen gastos en los que se ha omitido el expediente de contratación y gastos tramitados sin crédito o sin autorización del gasto.

A este respecto, hay que señalar que el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto del ejercicio obligaciones contraídas en ejercicio anteriores, y no está previsto para aprobar de manera generalizada expedientes de gasto con irregularidades.

III.6.5 RESULTADOS SOBRE ANOMALÍAS EN INGRESOS EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

En el cuadro insertado a continuación se presenta el número e importe de las anomalías en ingresos comunicadas por las entidades de la muestra, así como las que han sido objeto de análisis:

CUADRO Nº 55: ANOMALÍAS EN INGRESOS (AI) EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES

ENTIDAD PRINCIPAL	2014					2015				
	TOTAL AI		MUESTRA AI			TOTAL AI		MUESTRA AI		
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	% s/ total Ent.	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	% s/ total Ent.
Ayto. Burgos	3	120.002	3	120.002	100,0%	2	100.002	2	100.002	100,0%
Ayto. Salamanca	2	56.148	1	55.500	98,8%	34	701.329	7	521.326	74,3%
Ayto. Segovia	1	23.849	1	23.849	100,0%	0	0	0	0	0,0%
Ayto. Zamora	3	337.406	3	337.406	100,0%	0	0	0	0	0,0%
Ayto. Aranda de Duero	0	0	0	0	0,0%	1	8.500	1	8.500	100,0%
Ayto. San Andrés del Rabanedo	0	0	0	0	0,0%	148	12.139.424	9	10.102.281	83,2%
Diputación Salamanca	1	719.904	1	719.904	100,0%	0	0	0	0	0,0%
Diputación Zamora	0	0	0	0	0,0%	22	1.982.566	5	1.549.569	78,2%
TOTAL	10	1.257.309	9	1.256.661	99,9%	207	14.931.821	24	12.281.678	82,3%

En 2014, fueron solo 5 las entidades que comunican anomalías en ingresos, en total 10 expedientes; en cambio, en 2015, aunque siguen siendo 5 entidades las que presentan este tipo de expedientes, su número sube hasta 207, incremento que procede básicamente de 3 entidades, el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, el Ayuntamiento de Salamanca y la Diputación de Zamora.

Por entidades, la que acumula un mayor número de expedientes e importe con anomalías en el periodo analizado (2014-2015), es el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, con un total de 148 expedientes (el 68,2% del total) y un importe afectado de 12.139.424 €, que representa el 75% del total. Tienen también un peso relativamente significativo, la Diputación de Zamora y el Ayuntamiento de Salamanca, que generan el 10,1% y el 16,6% de los expedientes con anomalías en este periodo, con un importe vinculado que supone el 12,2% y 4,7% del total, respectivamente.

La muestra de anomalías en ingresos revisada está formada por 9 expedientes del ejercicio 2014 y 24 expedientes de 2015, que representan el 99,9% y el 82,3% respectivamente del importe total comunicado por las entidades de la muestra.

La distribución por tipo de ingreso, de las anomalías comunicadas por las entidades de la muestra, se refleja en el siguiente cuadro. Según muestran estos datos, destacan en número, las derivadas de las tasas, que suponen el 46,1% del total de los expedientes con anomalías del periodo analizado (2014-2015), seguido de los precios públicos (23,5%) e impuestos locales (22,1%); sin embargo, atendiendo a su importe, el más elevado corresponde a las anomalías relacionadas con los impuestos locales, que supera el 70% del total de los ejercicios 2014-2015.

Dada la heterogeneidad de las incidencias puestas de manifiesto en los informes de la Intervención, sobre los expedientes que forman parte de la muestra examinada (33), no es posible realizar una clasificación de las mismas. El análisis detallado de estos expedientes se incluye en el apartado siguiente.

CUADRO Nº 56: ANOMALÍAS EN INGRESOS (AI) EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE INGRESO

TIPO DE INGRESO	2014							2015							TOTAL 2014-2015	
	TOTAL AI				MUESTRA AI			TOTAL AI				MUESTRA AI			Nº AI	IMPORTE
	Nº	%	IMPORTE	%	Nº	IMPORTE	% s/ total	Nº	%	IMPORTE	%	Nº	IMPORTE	% s/ total		
Impuestos locales	1	10,0%	310.110	24,7%	1	310.110	24,7%	47	22,7%	11.231.000	75,2%	8	10.869.638	88,5%	48	11.541.111
Tasas	2	20,0%	743.700	59,2%	2	743.700	59,2%	98	47,3%	2.257.899	15,1%	5	702.169	5,7%	100	3.001.599
Precios Públicos	1	10,0%	648	0,1%			0,0%	50	24,2%	700.867	4,7%	5	130.776	1,1%	51	701.515
Subvenciones	1	10,0%	23.849	1,9%	1	23.849	1,9%	1	0,5%	12.000	0,1%	1	12.000	0,1%	2	35.849
Transferencias	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
Enajenación de Inversiones Reales	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
Operaciones Urbanísticas	1	10,0%	20.000	1,6%	1	20.000	1,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	1	20.000
Operaciones Financieras	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
Multas y Sanciones	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	4	1,9%	609.037	4,1%	2	508.347	4,1%	4	609.037
Contribuciones Especiales	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0
Ingresos Patrimoniales	1	10,0%	55.500	4,4%	1	55.500	4,4%	1	0,5%	246	0,0%	1	246	0,0%	2	55.746
Otros	3	30,0%	103.502	8,2%	3	103.502	8,2%	6	2,9%	120.772	0,8%	2	58.501	0,5%	9	224.274
TOTAL	10	100,0%	1.257.309	100,0%	9	1.256.661	100,0%	207	100,0%	14.931.821	100,0%	24	12.281.678	100,0%	217	16.189.130

III. 7. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

Como se ha señalado en el apartado anterior, con objeto de obtener un análisis más detallado de las deficiencias e irregularidades más significativas que motivaron los reparos de los Interventores no atendidos o los expedientes con omisión de fiscalización, se ha realizado un examen de la información y documentación remitida por las entidades de la muestra (informes de fiscalización, resoluciones y acuerdos adoptados en contra de dichos informes y, en su caso, memorias justificativas de los órganos gestores). De igual manera, dicho examen se extiende a la documentación relacionada con las anomalías detectadas en la gestión de ingresos.

Estos trabajos de revisión se han proyectado sobre una muestra representativa de expedientes de las entidades seleccionadas, según desglose recogido en el apartado anterior. Los resultados derivados del análisis, para cada una de las entidades examinadas, se exponen en los ANEXOS I, II y III.

De las 22 entidades que integran la muestra, son objeto de este análisis específico, aquellas que tienen expedientes seleccionados para su revisión. En consecuencia, no se incluyen en el mismo, las siguientes:

- Entidades que han presentado certificación negativa (total) en los tres apartados objeto de análisis, tanto en 2014 como en 2015: Ayuntamientos de León y Soria y Diputaciones de León, Segovia y Valladolid.
- Entidades que si bien presentan datos en alguno/s de los procedimientos analizados, no cumplen los criterios establecidos para la muestra de expedientes seleccionada, es decir, Acuerdos contrarios a reparos (ACR) y/o Expedientes con omisión de fiscalización (EOF) de importe superior a 50.000 € o anomalías en ingresos. En esta situación se encuentran las Diputaciones de Ávila, Burgos y Palencia.

En la tabla que se muestra a continuación, se reflejan los criterios señalados, con indicación del orden en que se exponen los resultados de las entidades analizadas:

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe sobre los acuerdos contrarios a reparos en las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, así como de la información remitida en virtud del artículo 218 del TRLRHL

ENTIDAD	ANÁLISIS ESPECÍFICO	MOTIVO	Nº ORDEN
DIPUTACIONES PROVINCIALES: ANEXO I			
Diputación de Ávila	NO	ACR y/o EOF < 50.000 €	---
Diputación de Burgos	NO	ACR y/o EOF < 50.000 €	---
Diputación de León	NO	Certificación negativa total	---
Diputación de Palencia	NO	ACR y/o EOF < 50.000 €	---
Diputación de Salamanca	SI		1
Diputación de Segovia	NO	Certificación negativa total	---
Diputación de Soria	SI		2
Diputación de Valladolid	NO	Certificación negativa total	---
Diputación de Zamora	SI		3
AYUNTAMIENTOS DE CAPITALES DE PROVINCIA: ANEXO II			
Ayuntamiento de Ávila	SI		4
Ayuntamiento de Burgos	SI		5
Ayuntamiento de León	NO	Certificación negativa total	---
Ayuntamiento de Palencia	SI		6
Ayuntamiento de Salamanca	SI		7
Ayuntamiento de Segovia	SI		8
Ayuntamiento de Soria	NO	Certificación negativa total	---
Ayuntamiento de Valladolid	SI		9
Ayuntamiento de Zamora	SI		10
AYUNTAMIENTOS MAYORES DE 25.000 HABITANTES, NO CAPITALES: ANEXO III			
Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos)	SI		11
Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos)	SI		12
Ayuntamiento de Ponferrada (León)	SI		13
Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León)	SI		14

IV. CONCLUSIONES

La Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modificó el artículo 218.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL), estableciendo que el órgano interventor debe remitir 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. En desarrollo de dicha previsión normativa, el Tribunal de Cuentas, con fecha 30 de junio de 2015 (B.O.E. nº170, de 17 de julio), aprobó la Instrucción que regula la remisión telemática de dicha información, incluyendo también los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.

A continuación se exponen las conclusiones que se desprenden del trabajo efectuado, en relación con el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el alcance, la metodología y las limitaciones referidas en el apartado II.

IV. 1. SOBRE LOS DATOS AGREGADOS DE LAS E.E.LL. DE CASTILLA Y LEÓN

A) CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL [Apartado III.1]

- 1) A 31 de diciembre de 2016, de las Entidades Locales de Castilla y León sujetas a la obligación de remisión de la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL (4.759 en 2014 y 4.754 en 2015), habían dado cumplimiento a dicha obligación, 2.396 entidades con referencia al ejercicio 2014 y 2.350 con referencia al 2015, en ambos casos, mayoritariamente fuera del plazo legal (90,7% y 87,2%).
- 2) El nivel de cumplimiento, en términos agregados, se sitúa en valores próximos al 50% en ambos ejercicios. Los peores resultados los presentan las Agrupaciones de Municipios, las ELM y las Mancomunidades. No obstante, si se excluyen las ELM, que por su elevado número tienen una incidencia muy importante sobre los resultados globales, el índice de cumplimiento a nivel agregado, se sitúa en torno al 70%.

Por entidades, prácticamente todas las Diputaciones cumplieron con las obligaciones de remisión de la información a la fecha de referencia, salvo la de Burgos que no lo hizo respecto al ejercicio 2015. Los niveles de cumplimiento en los Ayuntamientos se sitúan, en torno al 70%, y entre los de población superior a 25.000 habitantes, alcanzaron casi el

100% del censo, con la excepción del Ayuntamiento de Valladolid, que en la reseñada fecha límite, no había remitido la información correspondiente a 2015.

- 3) Respecto a la información remitida, la mayoría de las Entidades Locales de Castilla y León, emitieron certificación negativa respecto a los tres bloques de información (acuerdos contrarios a reparos, omisión de fiscalización previa y anomalías en ingresos), en torno al 95%, afectando en mayor medida, a los apartados de omisión de fiscalización y anomalías en ingresos, próximos en ambos ejercicios al 99%.

Sin embargo, esta situación no es homogénea entre los distintos tipos de entidad, sino que entre las entidades de mayor tamaño y con mayor volumen de recursos gestionados, el porcentaje de certificaciones negativas es menor. Así, en las Diputaciones, las certificaciones negativas sobre los tres apartados representan el 44,4% en 2014 y el 37,5% en 2015, y entre los Ayuntamientos con más de 25.000 habitantes, oscila, por tramos de población, entre el 0% y el 33,3%.

B) ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE CASTILLA Y LEÓN [Apartado III.2]

- 4) De las entidades que remitieron la información, en torno al 14% declararon tener implantada la fiscalización previa limitada, por tanto resultan mayoritarias las entidades que aplican la fiscalización previa plena. La implantación de la fiscalización previa limitada es mucho más elevada en las entidades de mayor tamaño, alcanzando en el ejercicio 2015 el 75% en las Diputaciones y en los Ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes, en conjunto.
- 5) Entre las entidades que realizan fiscalización limitada previa, prácticamente la totalidad comprueban la existencia de crédito (el 99,7%), y un porcentaje algo menor la competencia del órgano que aprueba el gasto (el 89%), sin embargo las entidades que comprueban otros extremos adicionales, se reducen al 42% en 2014 y 46,2% en 2015.
- 6) Respecto al control financiero, la práctica de esta forma de control resulta minoritaria en las Entidades Locales de Castilla y León, dado que poco más del 3% de las que remiten información, desarrollaron actuaciones de control financiero. Además, los datos aportados resultan contradictorios, ya que la mayor parte de las entidades que declaran el desarrollo del control financiero son Ayuntamientos menores de 1.000 habitantes y ELM. Entre las Entidades Locales de mayor tamaño, tan sólo 1 Diputación y 3 Ayuntamientos

de más de 25.000 habitantes desarrollaron actuaciones de control financiero en 2014, y en 2015 fueron 4 Ayuntamientos del mismo estrato poblacional.

C) INFORMES SOBRE EL CICLO PRESUPUESTARIO [Apartado III.2]

- 7) En cuanto a la existencia de informes desfavorables sobre la aprobación del Presupuesto, las modificaciones y su liquidación, en los ejercicios fiscalizados, presenta niveles reducidos, que oscilan entre el 0,5% y 1,2% de las entidades que envían información.

En 2014, aprobaron el Presupuesto con el informe desfavorable del Interventor, 13 entidades (8 Ayuntamientos, 2 Mancomunidades y 3 ELM), y 17 en 2015 (14 Ayuntamientos, 2 Mancomunidades y 1 ELM). Respecto a la Liquidación del Presupuesto, su aprobación fue informada negativamente en 20 entidades en 2014 (8 Ayuntamientos, 2 Mancomunidades y 10 ELM) y en 28 en 2015 (17 Ayuntamientos y 11 ELM). Por último, en relación a los expedientes de modificación de crédito, los acuerdos en contra del informe del Interventor afectaron a 19 y 14 entidades, respectivamente.

D) DATOS AGREGADOS DE ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS [Apartado III.3]

- 8) Las Entidades Locales que comunicaron la existencia de acuerdos contrarios a reparos fueron, 99 respecto al ejercicio 2014 (el 4,1%) y 115 en relación a 2015, (el 4,9%). En total se presentaron 2.298 acuerdos del ejercicio 2014, por un importe agregado de 98.477.815 euros, y 3.085 acuerdos de 2015, con un importe total de 89.084.552 euros, por tanto, se registra un aumento del número de acuerdos del 34,2%, acompañado de una disminución en el importe global del 9,5%.

- 9) Del total de acuerdos contrarios a reparos comunicados, los Ayuntamientos concentran el 90,5% en 2014 y el 92,7% en 2015, y las Diputaciones el 4,7% y 3,7% respectivamente. En conjunto, los Ayuntamientos mayores de 25.000 habitantes, generan el 44,6% de los acuerdos comunicados en 2014 y 2015, y el 82,7% de su importe.

Destacan en cuanto al número de acuerdos e importe asociado, los Ayuntamientos de Zamora y San Andrés del Rabanedo, en ambos ejercicios.

- 10) Los expedientes de contratación, son los que mayor número de acuerdos contrarios a reparos generaron en los dos ejercicios analizados, 1.396 acuerdos en 2014 y 1.948 en

2015, seguidos de los gastos de personal, con 296 y 395 acuerdos, respectivamente; en conjunto los primeros suponen el 62%, del total y los segundos el 13%.

Respecto a su cuantía, son igualmente los expedientes de contratación los que mayor importe acumularon en el periodo analizado (98.856.319 €), el 52,7% del total, seguidos de los gastos derivados de otros procedimientos (43.649.653 €), con el 23,3% del total.

- 11) Atendiendo a la causa del reparo, la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, fue el motivo que en mayor medida invocaron los órganos de control interno en la formulación de los reparos, dando lugar a 2.526 acuerdos contrarios a dichos reparos por importe de 100.023.901 euros, es decir, en torno a la mitad, tanto del número total de reparos como de su importe (46,9% y 53,3%). Como segunda causa de los reparos figura la agrupación residual “Otros motivos”, a la que se vincularon 2.281 acuerdos en el periodo 2014-2015, con un importe agregado de 76.253.188 euros, que representan el 42,4% y 40,7% del total, respectivamente.

E) DATOS AGREGADOS DE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA [Apartado III.4]

- 12) Según la información aportada por las Intervenciones, las Entidades Locales que presentan expedientes con omisión de fiscalización son, 23 en 2014 y 22 en 2015, y los expedientes afectados por este tipo de incumplimientos suman, 209 en 2014 y 256 expedientes en 2015, con un incremento del 22,5%, mientras que el importe afectado se duplicó, pasando de 5.070.528 euros en 2014 a 10.278.678 euros en 2015.
- 13) Los Ayuntamientos concentran la gran mayoría de los expedientes con omisión de fiscalización previa, con valores que suponen, en 2014 el 87,1% de los expedientes y el 98% del importe, y en 2015, el 88,3% y 99,2%, respectivamente. Los Ayuntamientos mayores de 25.000 habitantes generan el 66,5% de los acuerdos comunicados en 2014 y 2015, y el 91% de su importe.
- 14) La mayoría de los gastos que presentan este tipo de incumplimientos, tienen su origen en expedientes de contratación (228), que suponen el 49% del total de expedientes de los ejercicios 2014 y 2015, y el 57,3% del importe. También tienen un peso significativo los gastos derivados de otros procedimientos, con el 25,2% de los expedientes (117) y el 22,2% del importe, y los gastos de personal, 15,5% (72) y 12,7% respectivamente.

15) Los expedientes con omisión de fiscalización, presentan como principal infracción la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, que afecta a 290 expedientes por importe de 11.167.212 euros, lo que supone el 62,4% de los expedientes y el 72,8% del importe, de los ejercicios 2014 y 2015.

F) DATOS AGREGADOS DE ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS

[Apartado III.5]

16) La gran mayoría de las Entidades Locales que han enviado información, comunican mediante certificación negativa que no se han detectado anomalías en ingresos; únicamente 15 entidades (14 Ayuntamientos y 1 Diputación) en cada uno de los ejercicios analizados, presentan información sobre este tipo de incidencias. Las anomalías comunicadas son, 59 en 2014 y 258 en 2015, y el importe correspondiente asciende a 1.480.531 euros en 2014 y 15.126.604 euros en 2015. El incremento que se registra en 2015, procede mayoritariamente de una única entidad, el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, que comunica en dicho ejercicio, la existencia de anomalías en número de 148 por un importe global de 12.139.424 euros.

17) Respecto a la naturaleza económica de los ingresos afectados por dichas anomalías, la mayoría corresponden a impuestos locales, que representan el 69,7% del importe total, seguido de las tasas, con el 18,5%. En cambio, respecto al número de expedientes afectados, los más numerosos son los relativos a las tasas (34,7%), seguido de los de precios públicos (27,1%) e impuestos locales (16,1%).

IV. 2. SOBRE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. RESULTADOS GLOBALES

18) La muestra de entidades analizada está formada por las de mayor dimensión, incluyendo a las Diputaciones Provinciales (9), los Ayuntamientos capitales de provincia (9) y los Ayuntamientos (no capitales) con población superior a 25.000 habitantes (4). El examen realizado sobre dichas entidades, se ha centrado en una selección de expedientes de cada uno de los apartados analizados (ACR, EOF y AI), integrada por 160 acuerdos contrarios a reparos, 30 expedientes con omisión de fiscalización y 33 expedientes de anomalías en ingresos, que representan, respectivamente, el 75,1%, el 47,2% y el 83,6% del importe total de los expedientes presentados por las 22 entidades, en cada apartado analizado.

G) CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA [Apartado III.6.2]

19) El personal que tiene atribuidas funciones en materia de control interno en las 22 Entidades Locales analizadas, totalizaba 228 empleados, de los cuales 34 eran FHN (el 14,9%), 187 otros funcionarios (el 82%) y 7 personal laboral (el 3,1%). Este personal representa un 1,4% respecto al número medio de empleados de las entidades analizadas.

Por entidades, se producen diferencias significativas en la dotación de personal dedicado al control interno. Así, el ratio que representa este personal en relación al número medio de empleados de la Entidad, en las Diputaciones oscila entre el 3,6% (Palencia), y el 1,1% (Ávila), pero es en el grupo de los Ayuntamientos donde se producen las mayores diferencias, con 4 Ayuntamientos en los que el personal de control interno supone menos del 1% (Valladolid-0,2%, Aranda de Duero-0,5%, Burgos-0,6% y Segovia-0,7%), mientras que el ratio más elevado alcanza el 4,0% (Zamora).

20) Los puestos de Interventor y Viceinterventor están cubiertos mayoritariamente con nombramiento definitivo y el nivel de permanencia de los FHN es alto.

Todas las Diputaciones, excepto Segovia y Soria, cuentan con un puesto de colaboración de Intervención reservado a FHN, y en el caso de la Diputación de León existen 2 puestos de este tipo. Respecto a los Ayuntamientos capitales de provincia, más de la mitad tienen un puesto de colaboración de Intervención; los que no cuentan de este tipo de puestos son los Ayuntamientos de Ávila, Segovia, Soria y Valladolid, en este último caso, a pesar de ser el Ayuntamiento con mayor presupuesto de la Comunidad.

21) La mayor parte de las entidades de la muestra cuentan con regulación específica sobre las funciones del órgano de control interno (18), mayoritariamente en las Bases de Ejecución del Presupuesto. En el resto de los casos, o no existe regulación (Diputación de Segovia y Ayuntamientos de Miranda de Ebro y San Andrés del Rabanedo) o no se aporta información (Ayuntamiento de Zamora).

En el 63,6% (14) de las entidades analizadas, la Intervención tiene atribuidas otras funciones distintas de las de control interno y contabilidad, las más frecuentes son presupuestación y gestión presupuestaria.

22) Entre las entidades de la muestra, son mayoritarias las que tenían implantado un sistema de fiscalización limitada previa, 7 Diputaciones y 10 Ayuntamientos. Las entidades que

no aplicaban la fiscalización limitada previa, son las Diputaciones de Zamora y Segovia y los Ayuntamientos de Soria, Zamora y Miranda de Ebro.

En la mayor parte de las entidades de la muestra con fiscalización limitada previa (10), su aplicación se limita a determinadas modalidades de gasto, mientras que el resto de los gastos se someten a fiscalización previa plena. Las modalidades en las que es más habitual su aplicación son, los gastos de personal, contratación administrativa y subvenciones (94,1% en los tres supuestos), aunque es frecuente también en los gastos derivados de negocios patrimoniales (70,6%) y en determinados procedimientos de gestión presupuestaria, como pagos a justificar y anticipos de caja fija (76,5%).

Y en cuanto a los extremos a comprobar, en todas las entidades de la muestra que tienen establecido dicho sistema de fiscalización, además de la competencia del órgano que aprueba el gasto y la existencia de crédito, las comprobaciones se extienden a otros extremos adicionales.

En la mayoría de las entidades con fiscalización limitada previa, no se realiza otra fiscalización plena posterior, en contra de lo establecido en el art. 219.3 del TRLRHL; únicamente 4 entidades han manifestado que la realizan (Ayuntamientos de Burgos, Salamanca, Segovia y Valladolid). Por consiguiente, en general, no existe un control posterior que permita verificar extremos que no hayan sido objeto de control en la fiscalización previa.

- 23)** En cuanto al control financiero, son 11 las entidades que lo tienen regulado, 4 Diputaciones y 7 Ayuntamientos, en la mayor parte de los casos, en las Bases de Ejecución del Presupuesto. En las entidades con regulación específica, dicho control tiene por objeto mayoritariamente los servicios de la propia Entidad, y en menor medida, las sociedades mercantiles y los organismos autónomos.

²Las únicas entidades que declaran realizar alguna actuación de control financiero son, en 2014, la Diputación de Palencia y los Ayuntamientos de Segovia, Soria y Ponferrada, y en 2015, los Ayuntamientos de Salamanca, Segovia y Soria. Los Ayuntamiento de Burgos y Valladolid, han comunicado la realización de informes de fiscalización plena posterior sobre subvenciones.

² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

- 24) De las 22 entidades analizadas, sólo tres (el 13,6%) tienen establecido un procedimiento para tramitar los expedientes con reparos, y cinco (el 22,7%) cuentan con un procedimiento que regula la tramitación de los expedientes con omisión de la fiscalización previa. La existencia de un procedimiento específico para la tramitación del reconocimiento extrajudicial de créditos resulta algo más habitual entre las entidades analizadas, habiéndolo regulado 10 entidades (el 45,5%), todas ellas a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto.
- 25) En las entidades analizadas, la Intervención manifiesta que tiene acceso a la documentación sometida a fiscalización previa con un plazo que considera suficiente en el 63,6% (14) de las entidades, mientras que en el 36,4% (8) lo considera insuficiente.
- 26) Respecto al alcance de la fiscalización previa desarrollada por los órganos de control interno, en los tipos de expediente más frecuentes (contratación administrativa, subvenciones y gastos de personal), destacan las siguientes limitaciones:
- En materia de contratación administrativa, los aspectos menos comprobados son la existencia de acuerdo de iniciación del procedimiento motivando la necesidad del contrato y la ejecutividad de los recursos, que son verificados por el 77,3% de las entidades.
 - En relación con la fiscalización de las subvenciones, las verificaciones que presentan los índices más bajos son, el régimen de garantías y el régimen de compatibilidad con otras subvenciones, que realizan el 54,5% y 63,6%, respectivamente, de las entidades. En la justificación de las subvenciones, la comprobación de la acreditación de los gastos mediante facturas o documentos de valor probatorio, sólo se realiza en el 77,3% de las entidades.
 - El 59,1% de las entidades analizadas, declara que no realiza nunca la comprobación de la nómina en su integridad.

H) ACUERDOS Y RESOLUCIONES CONTRARIOS A REPAROS [Apartado III.6.3]

- 27) De las 22 entidades que integran la muestra, han comunicado la existencia de acuerdos contrarios a reparos, 13 en 2014 y 10 en 2015, acumulando un total de 1.038 acuerdos del ejercicio 2014 por un importe agregado de 86.748.280 €, y 1.590 acuerdos del ejercicio 2015, por importe agregado de 76.569.932 €.

Por entidades, destaca especialmente el Ayuntamiento de Zamora, al que corresponden 766 acuerdos en 2014 (el 73,8% del total) y 1.051 en 2015 (el 66,1%), seguido del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, que presenta 72 acuerdos en 2014 (el 6,9%) y 355 en 2015 (el 22,3%).

28) La modalidad de gasto en que se produce un mayor número de acuerdos contrarios a reparos es contratación, que concentra 1.998 acuerdos entre 2014 y 2015 (el 76%), seguida de los gastos de personal, con un número de acuerdos muy inferior, 193 (el 7,3%). Atendiendo al importe, son también los expedientes de contratación los que tienen un peso mayor, con un importe afectado en el periodo analizado de 82.562.270 €, el 50,6% del total. Los gastos derivados de otros procedimientos, con un importe global de 40.881.315 €, suponen el 25% del total, no obstante, este elevado importe, procede en buena medida del informe formulado por el Interventor del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo contra la prórroga del Presupuesto para el ejercicio 2015 (22.298.445 €), que no corresponde a este apartado.

29) Las principales infracciones detectadas por los órganos de Intervención, que se deducen del análisis de la muestra seleccionada (160 acuerdos), son los siguientes:

En materia de contratación, destacan las infracciones en la licitación y preparación de los expedientes: falta o insuficiencia de dotación presupuestaria, ausencia de procedimiento de contratación y deficiencias en el expediente de contratación. Y respecto a la ejecución de los contratos, se centran en la ejecución de gastos sin cobertura contractual, derivados de prórrogas y modificaciones de contrato no ajustadas a la normativa.

En el apartado de gastos de personal, más de la mitad de los ACR tienen su origen en el incumplimiento de los requisitos para la contratación de personal temporal establecidos por las LPGE 2014 y 2015. Destacan también, las deficiencias en la definición o la cuantificación de conceptos retributivos.

En las subvenciones y ayudas públicas, la infracción más frecuente es la falta de competencias de la Entidad Local en la materia que se pretende subvencionar, origen de la mitad de los ACR que se producen en esta modalidad de gasto.

I) EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA [Apartado III.6.4]

30) De las 22 entidades que forman la muestra, han comunicado la existencia de expedientes con omisión de fiscalización previa, 7 entidades en 2014 y 8 en 2015. En total, los expedientes afectados son, 151 del ejercicio 2014 y 179 de 2015, por un importe agregado de 4.610.230 € y 9.525.953 €, respectivamente. Las entidades que concentran la mayor parte de los expedientes con omisión de fiscalización son los Ayuntamientos de Ávila, Palencia y Salamanca.

Los expedientes de contratación generan más de la mitad del número total de expedientes de esta naturaleza y del importe total. Los gastos derivados de otros procedimientos, tienen también un peso significativo.

31) Las principales infracciones detectadas por los órganos de Intervención, en los expedientes la muestra analizada (30 expedientes), son los siguientes:

Los expedientes de contratación presentan como infracciones más frecuentes las relacionadas con irregularidades en la ejecución de los contratos o la ausencia de contrato, causa de la mayor parte de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos comunicados en esta modalidad de gasto.

En materia de subvenciones y ayudas públicas las irregularidades detectadas son consecuencia principalmente de deficiencias en el procedimiento de concesión de subvenciones o insuficiente justificación de las mismas.

Las infracciones detectadas en gastos de personal, derivan principalmente del establecimiento de conceptos retributivos incorrectamente definidos, incidencia que afecta a la mitad de los expedientes analizados en esta modalidad de gasto y al 92% de su importe.

32) En conjunto, la mitad de los expedientes con omisión de fiscalización se han tramitado mediante Reconocimiento Extrajudicial de Créditos. En la mayor parte de los casos se trata de gastos del ejercicio, que incurren en omisión de requisitos o trámites esenciales. En general, son gastos de naturaleza contractual que carecen de cobertura, bien por expiración del término del contrato o por la prórroga tácita de los contratos previos (servicios que requieren continuidad en su prestación sin que se haya formalizado el nuevo contrato), o bien porque requieren modificaciones contractuales que no se realizan.

También se incluyen gastos en los que se ha omitido el expediente de contratación y gastos tramitados sin autorización del gasto o sin crédito.

A este respecto, hay que señalar que el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto del ejercicio obligaciones contraídas en ejercicio anteriores, y no está previsto para aprobar de manera generalizada expedientes de gasto con irregularidades.

J) ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS [Apartado III.6.5]

33) En 2014, sólo 5 entidades de la muestra comunican anomalías en ingresos, en total 10 expedientes; en cambio, en 2015, aunque son también 5 entidades las que presentan este tipo de expedientes, su número sube hasta 207. El Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo es el que acumula un mayor número de expedientes e importe con anomalías en el periodo analizado (2014-2015), con un total de 148 expedientes (el 68,2% del total) y un importe afectado de 10.102.281 €, que representa el 75% del total.

34) Respecto a la distribución por tipo de ingreso, de las anomalías comunicadas por las entidades de la muestra en el periodo analizado (2014-2015), destacan en número las derivadas de las tasas, que suponen el 46,1% del total, seguido de los precios públicos (23,5%) e impuestos locales (22,1%); sin embargo, atendiendo a su importe, el más elevado corresponde a las anomalías relacionadas con los impuestos locales, que supera el 70% del total.

IV. 3. SOBRE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. ANÁLISIS ESPECÍFICO

[Apartado III.7]

De las 22 entidades de la muestra, se incluyen en el análisis específico aquellas entidades con expedientes en alguno de los 3 apartados analizados (ACR, EOF y AI), que han sido seleccionados para su revisión.

35) Diputación de Salamanca [Anexo I.1]

En la muestra examinada se ha incluido el único expediente de anomalías en la gestión de ingresos comunicado, en el que se pone de manifiesto un nivel significativo de derechos pendientes de cobro del Consorcio para la Gestión Integral de Residuos de la provincia de Salamanca (GIRSA) y la necesidad de adoptar medidas para el cobro de los mismos.

36) Diputación de Soria [Anexo I.2]

Del análisis de la muestra examinada, formada por 18 ACR, se deducen las principales infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor, que se relacionan a continuación:

- Gastos de personal:
 - Contratación de personal temporal sin acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (art. 21.dos).
 - Abono de la parte de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, dejada de percibir, sin cobertura legal.
- Expedientes de contratación: Prestación de servicios y ejecución de unidades de obra no contemplados en el contrato, sin que se tramitará expediente de modificación del contrato y falta de imposición de penalidades por retraso en la ejecución de la obra.
- Subvenciones y ayudas públicas: Concesión de subvenciones en materias que no son competencia de la entidad o que exigen cooperación con otras Administraciones Públicas.

37) Diputación de Zamora [Anexo I.3]

De la muestra examinada, formada por 7ACR y 5 AI, destacan las siguientes infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor:

- Expedientes de contratación: El saldo de crédito del ejercicio anterior, en el que se ampara la adjudicación, no es de obligatoria incorporación al ejercicio 2015 (inversiones financieramente sostenibles) e incumplimiento de los plazos de tramitación del expediente.
- Gastos derivados de otros procedimientos: Aportaciones a una Fundación que no está en situación de resultado positivo de explotación, por lo que la Diputación debió proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LRSAL.
- Anomalías en ingresos:
 - Deficiencias en la documentación justificativa exigida por la Ordenanza General de Recaudación para las bajas de valores, y en el acreditación del procedimiento de cobranza.

- La Ordenanza reguladora del Precio Público por la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia, no se encuentra adaptada a lo previsto en el artículo 111.7 de Ley 16/2010, de Servicios Sociales de Castilla y León, que regula la aportación económica de la persona usuaria.

38) Ayuntamiento de Ávila [Anexo II.4]

Se ha examinado una muestra integrada por 6 EOF, todos ellos tramitados mediante Reconocimiento extrajudicial de créditos. Del análisis realizado se destacan los siguientes incumplimientos, clasificados por modalidad de gasto:

- Gastos de personal: Omisión de fiscalización previa del expediente de recuperación de parte de la paga extraordinaria, correspondiente al año 2012.
- Expedientes de contratación y Gastos derivados de otros procedimientos: Reconocimiento de créditos derivados de servicios o suministros efectuados en el ejercicio, tramitados sin autorización de gasto, ni expediente de contratación.
- Subvenciones y ayudas públicas: Concesión de una subvención, cuando la actuación debería canalizarse a través de una indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios públicos municipales.

39) Ayuntamiento de Burgos [Anexo II.5]

De la muestra examinada, formada por 7 ACR, 5 EOF y 5 AI, destacan las siguientes infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor:

- Gastos de personal: Reconocimiento de indemnizaciones por jubilación voluntaria anticipada, en base al Acuerdo de Condiciones de Trabajo de los Funcionarios del Ayuntamiento, pero sin cobertura legal, y contrarias al régimen de incompatibilidades de pensiones indemnizatorias, regulado en el RDL 20/2012, de 13 de julio.
- Expedientes de contratación: Deficiencias en la preparación del expediente de contratación y prestación de servicios sin contrato en vigor.
- Subvenciones y ayudas públicas:
 - Omisión de fiscalización previa.
 - Falta de justificación de la ausencia de concurrencia pública en el otorgamiento de subvenciones
 - Deficiencias en la justificación de la aplicación de la subvención.

➤ Anomalías en ingresos:

- Falta de verificación de los derechos reconocidos, recaudados y pendientes por el Órgano de Gestión Tributaria y de Tesorería.
- Deficiencias de conexión entre el sistema informático de gestión tributaria y recaudatoria, con el sistema de información contable del Ayuntamiento.
- Liquidación de determinadas tasas y precios públicos al margen del sistema de información tributario y recaudatorio integral del Ayuntamiento.

40) Ayuntamiento de Palencia [Anexo II.6]

Se ha examinado una muestra integrada por 10 EOF. Del análisis realizado se destacan los siguientes incumplimientos:

➤ Expedientes de contratación:

- Reconocimiento de obligaciones derivadas de servicios y suministros realizados en el ejercicio, sin autorización de gasto, ni expediente de contratación, a través de “Reconocimiento Extrajudicial de Créditos”.
- Omisión de la preceptiva invitación a la Intervención para la recepción del suministro.

41) Ayuntamiento de Salamanca [Anexo II.7]

Se ha examinado una muestra integrada por 12 ACR, 6 EOF y 8 AI. Del análisis realizado se destacan los siguientes incumplimientos:

➤ Gastos de personal: Abono de conceptos retributivos incorrectamente definidos (productividad y ayudas sociales).

➤ Expedientes de contratación:

- Aprobación de expediente de contratación y liquidación de contrato sin dotación presupuestaria.
- Deficiencias en la preparación del expediente de contratación.
- Modificación de contratos no ajustada a la normativa de contratación.
- Prestación de servicios y ejecución de obra no contempladas en el contrato, sin que se tramitará expediente de modificación del contrato.
- Prórroga de contrato no ajustada a la normativa de contratación.

➤ Subvenciones y ayudas públicas: Concesión de subvenciones directas sin que se acrediten las razones que justifican de la ausencia de concurrencia pública.

- Gastos derivados de otros procedimientos: Reconocimiento de obligaciones derivadas de servicios y suministros realizados en el ejercicio anterior, tramitados mediante reconocimiento extrajudicial de créditos, y en algunos casos, también con omisión de requisitos o trámites esenciales.
- Operaciones de derecho privado: ampliación del plazo de cesión del derecho de superficie sobre un solar cedido a MERCASA, sin que esté prevista dicha prórroga, ni concurren razones de interés general que la justifiquen.
- Anomalías en ingresos: Rectificación de errores en la contabilización de ingresos y falta de ingreso del canon por el titular de una concesión.

42) Ayuntamiento de Segovia [Anexo II.8]

En la muestra examinada se ha incluido el único expediente de anomalías en ingresos comunicado, en el que, por parte de la Intervención, se pone de manifiesto que no procede la rescisión anticipada de un Convenio de Colaboración para el patrocinio de actividades culturales, sociales y deportivas, fuera de los periodos establecidos en el mismo, por lo que el compromiso económico anual del patrocinador se encuentra plenamente válido y vigente hasta dicha fecha.

43) Ayuntamiento de Valladolid [Anexo II.9]

Se ha examinado una muestra integrada por 2 EOF, relativos a expedientes de contratación, deduciéndose los siguientes incumplimientos:

- Prestación de servicios una vez finalizada la vigencia del contrato, tramitada mediante Reconocimiento extrajudicial de créditos.
- Prestación de servicios no contemplados en el contrato, sin que se tramitara expediente de modificación del contrato.

44) Ayuntamiento de Zamora [Anexo II.10]

Del análisis de la muestra examinada, formada por 38 ACR, 1 EOF y 3 AI, se deducen las principales infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor, que se relacionan a continuación clasificadas por modalidad de gasto:

- Gastos de personal:
 - Contratación de personal temporal sin acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (art. 21.dos).

- Deficiencias en la fijación de retribuciones del personal eventual y de los miembros de la Corporación.
- Expedientes de contratación:
 - Contratación en materias que no son competencia municipal.
 - Deficiencias en expediente de contratación.
 - Prórrogas de contratos no ajustadas a la normativa de contratación.
 - Modificación de contratos no ajustada a la normativa de contratación.
 - Reconocimiento de obligaciones derivadas de servicios y suministros realizados en el ejercicio, sin autorización y sin ajustarse al procedimiento de contratación.
 - Reconocimiento de obligaciones derivadas de servicios y suministros realizados en el ejercicio anterior, sin autorización y sin ajustarse al procedimiento de contratación, a través de Reconocimiento extrajudicial de créditos.
- Subvenciones y ayudas públicas: Inexistencia de plan estratégico de subvenciones e insuficiente justificación de la aplicación de la subvención concedida.
- Operaciones de derecho privado: Deficiencias en la preparación del expediente de contrato privado.
- Gastos derivados de otros procedimientos: La aportación de fondos a una sociedad anónima en liquidación para la cancelación de deudas, más allá de la aportación al capital social, se encuentra prohibido, tanto por el Plan de Ajuste, como por la DA 9ª de la LRBRL.
- Anomalías en ingresos: La liquidación de la Tasa de Vados no se ajusta a la Ordenanza en vigor, al aplicar un valor catastral que no corresponde a la ponencia catastral vigente en el momento del devengo.

45) Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) [Anexo III.11]

La muestra examinada está integrada por el único ACR de importe superior a 50.000 € y la única AI comunicados. Del análisis realizado destacan los siguientes incumplimientos:

- Expedientes de contratación: Adjudicación de unas obras sin consignación de crédito suficiente.
- Anomalías de ingresos: Tramitación de un expediente de reintegro de pagos indebidos, sin exigir la correspondiente liquidación de intereses de demora.

46) Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos) [Anexo III.12]

De la muestra examinada, formada por 19 ACR, destacan las siguientes infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor:

- Gastos de personal: Contratación de personal temporal sin acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de Presupuestos del Estado (art. 21.dos) y creación de un concepto retributivo no previstos en la normativa de aplicación (Gratificación por refuerzo en el servicio de extinción de incendios).
- Expedientes de contratación:
 - La contratación planteada no se ajusta a las características de un contrato menor.
 - Ejecución de unidades de obra nuevas, sin que se tramitará expediente de modificación del contrato.
- Subvenciones y ayudas públicas:
 - El objeto de la subvención es propio de un contrato.
 - El porcentaje de financiación supera el máximo establecido en la Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento.

47) Ayuntamiento de Ponferrada (León) [Anexo III.13]

De la muestra examinada, formada por 6 ACR, destacan las siguientes infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor:

- Gastos de personal: Abono de horas extraordinarias que superan el límite establecido en el artículo 7.2.c) del Real Decreto 861/1986.
- Expedientes de contratación: Reconocimiento de obligaciones derivadas de la prestación de servicios una vez finalizado el plazo máximo fijado en el contrato.
- Gastos derivados de otros procedimientos: Modificación de crédito para atender obligaciones derivadas de la ejecución de avales que adquieren el carácter de deuda pública por vía de un procedimiento irregular.”

48) Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) [Anexo III.14]

Del análisis de la muestra examinada, formada por 52 ACR y 9 AI, se deducen las principales infracciones puestas de manifiesto en los informes del Interventor, que se relacionan a continuación:

➤ Gastos de personal:

- Contratación de personal temporal sin acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (art. 21.dos).
- Nombramiento accidental de FHN por órgano incompetente para ello.
- La asignación individual en concepto de productividad no está motivada, ni se indican los criterios de asignación y distribución.
- El complemento específico de policías y conserjes no está adecuadamente delimitado, ya que no toma en consideración la valoración de los puestos de trabajo, y los criterios de aplicación se establecen por el Concejal, en lugar de hacerlo el Pleno mediante la aprobación de la RPT. No existe RPT.
- Abono de determinados conceptos retributivos no fijos que no están justificados: indemnizaciones de disponibilidad o turno partido al colectivo de Auxiliares de Ayuda a Domicilio, complemento por servicios extraordinarios, gratificación extraordinaria.
- Abono de horas extraordinarias que superan el límite establecido en el artículo 7.2.c) del Real Decreto 861/1986 y deficiencias en su acreditación.
- Se incumplen los límites máximos establecidos en el artículo 7 del Real Decreto 861/1986, para complemento específico, productividad y gratificaciones.
- Por Acuerdo del Pleno, se aprobó la ultraactividad del VI Convenio de los empleados del Ayuntamiento, anulado en parte por sentencia judicial y que contiene cláusulas contrarias al RDL 20/2012.
- Inactividad de la Administración en relación con el pase a la segunda actividad de los miembros del Cuerpo de Policía Local.
- Abono de la parte de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 dejada de percibir, sin cumplir los requisitos para ello.
- Deficiencias en la documentación de los expedientes de nómina.

➤ Expedientes de contratación:

- Ausencia de expediente de contratación.
- Deficiencias en la preparación del expediente de contratación.
- Contratación en materias que no son de competencia municipal.
- Irregularidades en la ejecución de los contratos.

- Operaciones financieras:
 - Concertación de operaciones de tesorería sin ajustarse a las limitaciones legales.
 - Incumplimiento de la prelación de pagos en operaciones relacionadas con la deuda pública.
- Gastos derivados de otros procedimientos: Deficiencias en el procedimiento de ejecución de sentencias (ausencia de informe jurídico).
- Incumplimiento del Plan de Ajuste: Además de las infracciones señaladas, en la gran mayoría de los expedientes de gasto, se advierte sobre los incumplimientos derivados del artículo 193 del TRLRHL y artículos 4.2, 13.6, 14, 21 y 25 de la LOEPSF, relacionados con la falta de adopción de medidas ante los incumplimientos del plan de ajuste, remanente de tesorería negativo, incumplimiento del periodo de pago y falta de presentación de un plan de tesorería.
- Anomalías en ingresos: Las Ordenanzas fiscales de impuestos, tasas y precios públicos no se han adaptado a los requisitos establecidos en el Plan de ajuste y exigidos por el RDL 8/2013, la Orden PRE 966/2014 y la propuesta de acogimiento a la modificación de las condiciones del préstamo del RDL 4/2012, que imponían la obligación de establecer en los tributos locales el tipo de gravamen máximo permitido por el TRLRHL, cubrir con tasas y precios públicos el coste del servicio y limitar los beneficios fiscales a los permitidos por la citada normativa.

V. RECOMENDACIONES

En consonancia con los resultados del análisis realizado y las conclusiones expuestas en el apartado anterior, se formulan las siguientes recomendaciones, orientadas a corregir las deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe y mejorar la gestión y control de las Entidades Locales, algunas de las cuales ya han sido planteadas en Informes anteriores:

- 1) Las Entidades Locales deben incrementar sus esfuerzos para mejorar el cumplimiento de la obligación de remisión de la información establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, referida a acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales, anomalías detectadas en materia de ingresos, así como acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.
- 2) Las Entidades Locales, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar, mediante la correspondiente planificación de los recursos humanos, una dimensión suficiente, tanto en número como en cualificación, de las dotaciones de personal adscrito a los órganos de control interno, que permitan desarrollar adecuadamente las funciones asignadas a los mismos.
- 3) Las Entidades Locales que carezcan de regulación específica, deberían adaptar las particularidades del ejercicio de las funciones de control interno, a la organización y circunstancias de la propia Entidad, regulando las funciones asignadas al órgano de control interno y definiendo los procedimientos de desarrollo de la fiscalización y el control financiero.

En este mismo sentido, deberían establecer procedimientos de tramitación de los expedientes con reparos suspensivos u omisión de la fiscalización, adaptando a su realidad los regulados en el Real Decreto 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

- 4) En las Entidades Locales que tienen implantado el sistema de fiscalización limitada previa, los órganos de control interno, además de realizar las comprobaciones mínimas señaladas en el art. 219.2 del TRRL, deben realizar la fiscalización plena posterior de los gastos sometidos a fiscalización limitada, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, emitiendo informe escrito en el que consten las observaciones y conclusiones alcanzadas, tal como establece el art. 219.3 del TRLRHL.

- 5) Las Entidades Locales deben identificar y analizar las prácticas de gestión que dan lugar a reparos reiterativos por los órganos de intervención, que son finalmente solventados mediante acuerdos de los órganos de gobierno contrarios a los mismos, y adoptar las medidas necesarias para evitar que tales incidencias se sigan produciendo, así como depurar las responsabilidades que puedan derivarse de las mismas.
- 6) En línea con lo señalado en el punto anterior, deben implantarse procedimientos de gestión adecuados que garanticen el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación con la suficiente antelación para evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la finalización de la vigencia de los contratos previos.

En Palencia, a 21 de junio de 2018

EL PRESIDENTE

(Art. 21.5 de la Ley 2/2002, de 9 de abril)

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

INDICE DE CUADROS

CUADRO Nº 1: ENTIDADES SUJETAS A LA OBLIGACIÓN DE REMITIR	16
CUADRO Nº 2: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLHL.	18
CUADRO Nº 3: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 TRLRHL. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS (SIN ELM)19	19
CUADRO Nº 4: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL. ENTES DEPENDIENTES: OOAA	20
CUADRO Nº 5: ENTIDADES LOCALES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS EN LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLHL. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD (ENTIDAD PRINCIPAL).....	22
CUADRO Nº 6: ENTIDADES LOCALES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS EN LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS (ENTIDAD PRINCIPAL)	23
CUADRO Nº 7: ENTIDADES CON CERTIFICACIONES NEGATIVAS EN LA INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO 218.3 DEL TRLRHL. ENTES DEPENDIENTES: OOAA	24
CUADRO Nº 8: MODALIDADES DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD	31
CUADRO Nº 9: FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS	32
CUADRO Nº 10: ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD	33
CUADRO Nº 11: ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO REALIZADAS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD.....	34
CUADRO Nº 12: EJERCICIO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES CON CERTIFICACIÓN NEGATIVA	35
CUADRO Nº 13: EJERCICIO DEL CONTROL INTERNO, SEGÚN PRESENTEN CERTIFICACIÓN NEGATIVA O NO	36
CUADRO Nº 14: INFORMES NEGATIVOS EN MATERIA PRESUPUESTARIA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD.....	37
CUADRO Nº 15: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS (ACR). DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD	42
CUADRO Nº 16: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS (ACR). DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO.....	46
CUADRO Nº 17: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. EJERCICIOS 2014 Y 2015. DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO Y TIPO DE ENTIDAD	47
CUADRO Nº 18: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE EXPEDIENTE.....	48
CUADRO Nº 19: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE EXPEDIENTE	49
CUADRO Nº 20: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA MOTIVACIÓN DE LOS REPAROS	51

CUADRO N° 21: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS EN EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN Y GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA MOTIVACIÓN DE LOS REPAROS	52
CUADRO N° 22: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN EL ÓRGANO QUE APROBÓ EL ACUERDO	53
CUADRO N° 23: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD Y ÓRGANO QUE APROBÓ EL ACUERDO	53
CUADRO N° 24: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (EOF). DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD	58
CUADRO N° 25: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (EOF). DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO	60
CUADRO N° 26: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN (EOF) EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE EXPEDIENTE	62
CUADRO N° 27: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA (EOF). DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE INFRACCIÓN.....	63
CUADRO N° 28: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN (EOF) EN CONTRATACIÓN Y GASTOS DERIVADOS DE OTROS PROCEDIMIENTOS. DISTRIBUCIÓN SEGÚN TIPO DE INFRACCIÓN	64
CUADRO N° 29: ANOMALÍAS EN INGRESOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD	66
CUADRO N° 30: ANOMALÍAS EN INGRESOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE INGRESO	68
CUADRO N° 31: ANOMALÍAS EN INGRESOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD Y TIPO DE INGRESO	68
CUADRO N° 32: ENTIDADES DE LA MUESTRA. DATOS AGREGADOS DE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS (ACR), EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN (EOF) Y ANOMALÍAS EN INGRESOS (AI)	70
CUADRO N° 33: DATOS AGREGADOS DE EXPEDIENTES (ACR, EOF Y AI). TOTAL ENTIDADES Y MUESTRA DE ENTIDADES	71
CUADRO N° 34: EXPEDIENTES INCLUIDOS EN LA MUESTRA OBJETO DE ANÁLISIS.....	73
CUADRO N° 35: ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO. INFORMACIÓN REMITIDA A TRAVÉS DE LA PLATAFORMA	75
CUADRO N° 36: COMPOSICIÓN DE LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO.....	76
CUADRO N° 37: PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FHN EN LAS UNIDADES DE CONTROL INTERNO	78
CUADRO N° 38: FUNCIONARIOS NO PERTENECIENTES A LA ESCALA DE FHN EN PUESTOS DE CONTROL INTERNO.....	80
CUADRO N° 39: FUNCIONES DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO	81
CUADRO N° 40: IMPLANTACIÓN DEL REGIMEN DE FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA	83
CUADRO N° 41: ENTIDADES CON FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA POR TIPO DE GASTO	84
CUADRO N° 42: REGULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES CON REPAROS, OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS	85
CUADRO N° 43: REGULACIÓN Y OBJETO DEL CONTROL FINANCIERO	86
CUADRO N° 44: FISCALIZACIÓN PREVIA DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	88

CUADRO N° 45: FISCALIZACIÓN PREVIA DE LA CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES	89
CUADRO N° 46: FISCALIZACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DE SUBVENCIONES.....	90
CUADRO N° 47: FISCALIZACIÓN DE LA NOMINA DE PERSONAL	90
CUADRO N° 48: FISCALIZACIÓN DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN PATRIMONIAL	91
CUADRO N° 49: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES	93
CUADRO N° 50: ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO.....	97
CUADRO N° 51: MUESTRA DE ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS. EJERCICIOS 2014-2015	99
CUADRO N° 52: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES	103
CUADRO N° 53: EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR MODALIDAD DE GASTO	105
CUADRO N° 54: MUESTRA DE EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN. 2014-2015	106
CUADRO N° 55: ANOMALÍAS EN INGRESOS (AI) EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES	108
CUADRO N° 56: ANOMALÍAS EN INGRESOS (AI) EN LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE INGRESO	110