



INFORME DE LA FISCALIZACIÓN RELATIVA A LA ORGANIZACIÓN Y LOS RESULTADOS DEL CONTROL INTERNO, ASÍ COMO A LAS ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO DE LOS AYUNTAMIENTOS, EJERCICIO 2020

I. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

Se trata de una fiscalización realizada a iniciativa del Tribunal de Cuentas, **operativa** y **de cumplimiento**, cuyos objetivos se han dirigido a:

- Verificar el cumplimiento, por parte de los órganos de Intervención, de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información prevista en el artículo 218.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen de control interno de las entidades del sector público local (RCIL) y la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales de 19 de diciembre de 2019.
- Examinar la estructura del órgano de Intervención, su ocupación y medios disponibles, así como la forma de cobertura, verificando su adecuación a lo establecido en 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.
- Analizar el ejercicio del control interno en sus dos modalidades –función interventora y control financiero– de acuerdo con lo dispuesto en el RCIL, así como los sistemas y procedimientos a través de los cuales se ha llevado a cabo el mismo.
- Determinar las causas que motivaron los acuerdos contrarios a los reparos formulados por la Intervención local, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las principales anomalías de ingresos.
- Comprobar la aplicación de las recomendaciones contenidas en el *Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas*, aprobado por el Pleno del Tribunal el 21 de diciembre de 2017, así como en la Resolución de 24 de abril de 2018 de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que tengan relación con el objeto de la fiscalización.

Asimismo, como objetivo transversal se ha verificado la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la de transparencia, en aquello que tiene relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.



II. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

Se trata de una **fiscalización horizontal**, cuyo ámbito subjetivo está constituido por los ayuntamientos de todo el territorio nacional que remiten la información relativa al ejercicio de control interno a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL, del RCIL y de la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales, aprobada por el Tribunal de Cuentas el 19 de diciembre de 2019.

El ámbito objetivo comprende la organización y los resultados del control interno, así como las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos.

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a la información correspondiente al ejercicio 2020, sin perjuicio de que se hayan examinado aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, cuando así se ha considerado necesario para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

III. CONCLUSIONES

A partir de los principales resultados de la fiscalización, se recogen en el Informe las conclusiones, estructuradas en tres subapartados: el primero, en el que se incluyen las relativas a la información recibida a través de la Plataforma de Rendición, a nivel nacional, en relación con el control interno de los ayuntamientos; el segundo, que comprende las derivadas del análisis específico realizado sobre los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización; y el tercero, referidas al seguimiento de las recomendaciones del *Informe de fiscalización sobre acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2017.

Las principales conclusiones son las siguientes:

III.1. RELATIVAS A LA INFORMACIÓN RECIBIDA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS

- Los órganos de Intervención de los ayuntamientos incumplieron en un elevado porcentaje la obligación de remitir la información en materia de control interno relativa al ejercicio 2020, si bien se aprecia una mejoría con respecto al ejercicio anterior, primer año que resultó de aplicación la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales de 19 de diciembre de 2019. En plazo fue de un 51 % y se elevó al 64 % a 22 de junio de 2022.
- El RCIL ha dado lugar a una modificación significativa de la actuación de los órganos de Intervención de las entidades locales, reforzando sus competencias, estableciendo nuevas obligaciones en materia de control financiero y promoviendo la mejora de los resultados del control interno. No obstante, esta modificación no



ha ido acompañada de la necesaria dotación de medios, lo que ha determinado que las funciones de control interno se desempeñaran en 2.068 ayuntamientos, el 42 % de los que han remitido la información de control interno, por funcionarios accidentales e interinos, no pertenecientes a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

- De las dos modalidades previstas para ejercer la función interventora, un 50 % de los ayuntamientos optó por la fiscalización e intervención previa ordinaria y el otro 50 % por la fiscalización limitada previa; asimismo, en el 65 % de los ayuntamientos se había sustituido la fiscalización previa de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad.
- En el 78 % del total de los ayuntamientos entre 1 y 1.000 habitantes y en el 66 % de los que contaban entre 1.001 y 5.000 habitantes se aplicó el régimen de control interno simplificado, régimen de control configurado en el RCIL para las entidades de menor dimensión económico-financiera.
- El plan anual de control financiero que debe contener un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir y las prioridades establecidas para cada ejercicio se elaboró por el 13 % de los órganos de Intervención de los ayuntamientos, porcentaje aún reducido pero superior al del ejercicio anterior, que ascendió al 8 %.
- Los órganos de Intervención de los 4.898 ayuntamientos que remitieron la información referida al control interno manifestaron que realizaron 3.517 actuaciones de control permanente. Solo 213 indicaron haber realizado auditorías públicas sobre sus entidades dependientes o adscritas, lo que supone un 4 % de las comunicaciones recibidas.
- Solo un 45 % de los órganos de Intervención de los ayuntamientos elaboraron el preceptivo informe resumen anual de los resultados del control interno del ejercicio anterior, de los cuales un 65 % lo comunicaron al Pleno y otro 62 % a la Intervención General de la Administración del Estado. Por su parte, únicamente en el 8 % del total de entidades el presidente de la corporación elaboró un plan de acción para subsanar las debilidades y deficiencias advertidas.
- Los órganos de control interno comunicaron un total de 48.486 acuerdos y resoluciones contrarios a reparos, por un importe de 2.043,7 millones de euros; 15.094 expedientes con omisión de fiscalización previa, por importe global de 646,9 millones de euros; así como un total de 693 anomalías detectadas en materia de ingresos, por un importe de 145,4 millones de euros.

De ellos, en 7.788 acuerdos y resoluciones contrarios a reparos por importe de 296 millones de euros; en 3.864 expedientes con omisión de fiscalización previa, por importe de 161,2 millones de euros ; y en 74 de las anomalías en materia de ingresos comunicadas, por importe de 11,3 millones de euros, los órganos de Intervención apreciaron que los hechos comprobados pudieran ser susceptibles de



constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades penales o contables.

III.2. DERIVADAS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS AYUNTAMIENTOS SELECCIONADOS EN LA MUESTRA DE LA FISCALIZACIÓN

- A fin de llevar a cabo la implantación del nuevo modelo de control interno previsto en el RCIL, solo ocho ayuntamientos realizaron una valoración previa de los medios personales, organizativos y materiales disponibles y el 51 % de los ayuntamientos examinados aprobaron normas internas en materia de control interno, de desarrollo y adaptación a lo dispuesto en el RCIL, si bien algunas eran genéricas y reproducían, fundamentalmente, la normativa estatal, y otras solo se referían a la función interventora.
- El 89 % de los órganos interventores consideró insuficientes los medios personales disponibles en el ejercicio 2020 para la realización de las actuaciones de control interno y el 80 % de los interventores también estimó insuficientes los medios materiales y, en particular, las herramientas informáticas.

A pesar de la insuficiencia de medios indicada, solo once ayuntamientos recabaron la asistencia de las diputaciones provinciales y ninguno de los fiscalizados suscribió convenios con la Intervención General de la Administración del Estado orientados a colaborar y asesorar a los órganos de Intervención municipales.

- Esta carencia de medios personales y materiales afectó fundamentalmente al ejercicio del control permanente, en especial a las actuaciones seleccionadas por el órgano interventor en base a un análisis de riesgo –solo consta que en 18 ayuntamientos se hayan realizado este tipo de actuaciones en 2020–, y al de la auditoría pública –24 ayuntamientos no auditaron las cuentas de sus entidades dependientes cuya realización era obligatoria–.

Las limitaciones de medios expuestas ponen de manifiesto la dificultad de que se pueda alcanzar el control eficaz que asegure, con medios propios o externos, el control efectivo de, al menos, el 80 % del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero y en el transcurso de tres ejercicios consecutivos y en base a un análisis previo de riesgos, el 100 % de dicho presupuesto, que prevé el artículo 4.3 del RCIL.

- Únicamente en el 27% de los ayuntamientos fiscalizados se elaboró el plan anual de control financiero correspondiente al ejercicio 2020, detectándose carencias en algunos de ellos, tales como la falta de inclusión de las actuaciones de control permanente cuya realización deriva de una obligación legal o de actuaciones de auditoría pública. Además, en algunos de los análisis de riesgo realizados no se concretaron las áreas críticas de riesgo, ni los criterios y elementos tenidos en cuenta para su elaboración, análisis que resulta fundamental para orientar el control



hacia esas áreas, aumentando así la eficacia y la eficiencia de las actuaciones de control.

III.3. REFERIDAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Por lo que se refiere al seguimiento de las recomendaciones del *Informe de fiscalización sobre acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2017, algunas de las cuales ya se habían puesto de manifiesto en informes anteriores, se concluye que, pese a su reiteración, con carácter general no se han adoptado las medidas correspondientes para alcanzar los objetivos previstos.

IV. RECOMENDACIONES

En el Informe se formulan recomendaciones dirigidas a los responsables de las entidades locales y a los titulares de los órganos de control interno, según sus respectivas responsabilidades, con la finalidad de contribuir a superar las debilidades y deficiencias puestas de manifiesto y a mejorar el adecuado control interno de las entidades locales. Estas recomendaciones son las siguientes:

1. Establecer procedimientos y habilitar mecanismos internos que impulsen y garanticen el envío regular por parte de los órganos de Intervención al Tribunal de Cuentas de la información sobre control interno.
2. Realizar un diagnóstico de la entidad local y de sus entes dependientes, valorando los medios personales, organizativos y materiales disponibles para llevar a cabo el control interno, aprobando aquellas normas internas que resulten precisas o adaptando las ya existentes y resolviendo sobre los regímenes de control interno a los que resulte más conveniente acogerse, tanto de ingresos como de gastos, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de cada entidad, a fin de que se pueda alcanzar la plena implementación del modelo de control interno eficaz previsto reglamentariamente.
3. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que los órganos de Intervención de los ayuntamientos dispongan de personal suficiente con un nivel adecuado de conocimientos teóricos, así como de herramientas informáticas que permitan la automatización de determinados procesos y la obtención de datos para su posterior análisis, al objeto de que pueda llevarse a cabo de manera efectiva el control interno en estas entidades.
4. Potenciar la utilización de los instrumentos de colaboración y de asesoramiento que la normativa pone a disposición de los interventores locales, especialmente en aquellos ayuntamientos en los que resulten insuficientes los medios personales y/o materiales disponibles para ejercer el control interno.
5. Implantar mecanismos internos dirigidos a garantizar la plena colaboración de los gestores públicos con los órganos de Intervención municipales, de manera que



estos últimos puedan realizar adecuadamente y en plazo las actuaciones de control que les competen.

6. Establecer procedimientos que garanticen la elaboración y seguimiento de los planes de acción, al objeto de que se corrijan las debilidades y deficiencias puestas de manifiesto en los informes resumen elaborados por los órganos de Intervención, así como procurar la participación de todos los órganos de gobierno de los ayuntamientos en el ejercicio del control interno, a fin de que se conciba este control como un proceso en el que ha de intervenir no solo los órganos de control interno sino todos los responsables de la entidad local.