

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14666 *Resolución de 8 de mayo de 2025, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización relativa a la organización y los resultados del control interno, así como a las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos, ejercicio 2020.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de mayo de 2025, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización relativa a la organización y los resultados del control interno, así como a las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos, ejercicio 2020, acuerda:

1. Instar a los ayuntamientos a:

- 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.

- 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.

- Adoptar las medidas necesarias para asegurar que sus órganos de intervención 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.

- Potenciar la utilización de los instrumentos de colaboración y de asesoramiento que la normativa pone a disposición de los interventores locales, especialmente en aquellos en los que resulten insuficientes los medios personales o materiales disponibles para ejercer el control interno.

- 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.

- 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.

2. Instar a las entidades locales a:

- 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 relativa al control interno, asegurando el cumplimiento de las obligaciones legales y la transparencia en la gestión pública.

- Realizar un diagnóstico exhaustivo de la entidad local y de sus entes dependientes, evaluando los recursos personales, organizativos y materiales disponibles para el ejercicio del control interno. Asimismo, se deberán aprobar o adaptar las normas internas necesarias y determinar el régimen de control más adecuado, tanto en ingresos como en gastos, atendiendo a las características y necesidades específicas de cada entidad, con el fin de alcanzar la plena implementación del modelo de control interno eficaz previsto reglamentariamente.

- Adoptar medidas para reforzar los recursos humanos y tecnológicos de los órganos de Intervención de los ayuntamientos, garantizando que cuenten con personal suficiente y debidamente cualificado, así como con herramientas informáticas que permitan automatizar determinados procesos y obtener datos para su posterior análisis, asegurando así la efectividad del control interno.

- Potenciar la utilización de instrumentos de colaboración y asesoramiento disponibles para los interventores locales, especialmente en aquellos ayuntamientos que carezcan de medios personales y/o materiales suficientes para ejercer de manera adecuada el control interno. Esta colaboración permitirá compartir buenas prácticas y recursos, mejorando así la eficiencia y la capacidad de supervisión.

3. Instar al Tribunal de Cuentas a incluir en futuros informes contestaciones a todas y cada una de las alegaciones presentadas por la entidad fiscalizada.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de mayo de 2025.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS**N.º 1503****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**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 21 de diciembre de 2022, el Informe de Fiscalización relativa a la organización y los resultados del control interno, así como a las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos, ejercicio 2020, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como a los Plenos de las entidades locales fiscalizadas, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN.
 - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.
 - I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.3. OBJETIVOS, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO.
 - I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO.
 - I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.
 - II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.
 - II.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA INFORMACIÓN RECIBIDA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS.
 - II.2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS AYUNTAMIENTOS SELECCIONADOS EN LA MUESTRA.
 - II.3. SEGUIMIENTO 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” Y EN LA RESOLUCIÓN DE 24 DE ABRIL DE 2018, APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.
 - III. CONCLUSIONES.
 - III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA INFORMACIÓN RECIBIDA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS.
 - III.2. CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS AYUNTAMIENTOS SELECCIONADOS EN LA MUESTRA.
 - III.3. CONCLUSIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.
 - IV. RECOMENDACIONES.
- ANEXOS.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
RICEL	Registro de Información de control de entidades locales
RCIL	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
RPT	Relación de puestos de trabajo
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. Nivel de cumplimiento de la obligación del artículo 218.3 del TRLRHL por parte de los órganos de Intervención de los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicios 2019 y 2020.
- Cuadro 2. Formas de provisión del puesto de trabajo del titular del órgano de Intervención de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 3. Personal adscrito al órgano de Intervención de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 4. Función interventora en los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 5. Fiscalización previa de derechos e ingresos de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 6. Resultados del control interno en los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 7. Actuaciones de control permanente en los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 8. Auditorías públicas llevadas a cabo en los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 9. Planes anuales de control financiero de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 10. Certificaciones negativas de ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 11. Acuerdos contrarios a reparos en los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 12. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según modalidad de gasto, ejercicio 2020.
- Cuadro 13. Acuerdos contrarios a reparos en los ayuntamientos clasificados según su motivación, ejercicio 2020.
- Cuadro 14. Acuerdos contrarios a reparos en los que se han apreciados infracciones o responsabilidades por el órgano de Intervención de los ayuntamientos, ejercicio 2020.
- Cuadro 15. Expedientes tramitados por los ayuntamientos con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2020.
- Cuadro 16. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, atendiendo a la infracción cometida, ejercicio 2020.
- Cuadro 17. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa clasificados según modalidad de gasto, ejercicio 2020.
- Cuadro 18. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, referidos a la actividad contractual, ejercicio 2020.
- Cuadro 19. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa en los que se han apreciados infracciones o responsabilidades por el órgano de Intervención de los ayuntamientos, ejercicio 2020.
- Cuadro 20. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tramos de población de los ayuntamientos, ejercicio 2020.
- Cuadro 21. Principales anomalías de ingresos de los ayuntamientos clasificadas por tipo de ingreso, ejercicio 2020.

- Cuadro 22. Expedientes con anomalías de ingresos en los que se han apreciados infracciones o responsabilidades por el órgano de Intervención, ejercicio 2020.
- Cuadro 23. Nivel de cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 218.3 del TRLRHL por parte de los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 24. Valoración por los órganos de Intervención sobre la suficiencia de los medios personales y materiales disponibles para llevar a cabo en el ejercicio 2020 las tareas de control.
- Cuadro 25. Personal funcionario adscrito al órgano de Intervención de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población.
- Cuadro 26. Asistencia de las diputaciones provinciales a los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población, indicando la modalidad de apoyo recibida.
- Cuadro 27. Normativa propia sobre control interno de los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población.
- Cuadro 28. Régimen de fiscalización e intervención limitada previa de los ayuntamientos por tramos de población.
- Cuadro 29. Fiscalización previa de derechos e ingresos de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población.
- Cuadro 30. Planes anuales de control financiero de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población.
- Cuadro 31. Entidades en las que se ha realizado la función interventora durante el ejercicio 2020, por tramos de población.
- Cuadro 32. Intervención de la comprobación material de la inversión de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población.
- Cuadro 33. Ayuntamientos en los que se plantearon discrepancias durante el ejercicio 2020, por tramos de población.
- Cuadro 34. Ayuntamientos en los que se ha realizado el control permanente durante el ejercicio 2020, por tramos de población.
- Cuadro 35. Informe resumen de los resultados de control interno de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población, ejercicio 2020.
- Cuadro 36. Personal de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población, ejercicio 2020.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modificó diversas normas reguladoras de la organización, la gestión y el control del sector público local, entre ellas, el artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL), que disponía que el Gobierno establecería las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberían seguir en el desarrollo de las funciones de control.

En cumplimiento de dicha previsión, se aprobó el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (RCIL), cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 2018. Esta norma ha supuesto una importante novedad, al armonizar los procedimientos, alcance y técnicas a emplear en el control interno de las entidades del sector público local con las empleadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y al incorporar en el ámbito del control interno local novedades significativas que se refieren, entre otras, a las siguientes cuestiones: determinación del perímetro del control interno de la entidad local; regulación del procedimiento de resolución de discrepancias; desarrollo del contenido y ejercicio del control financiero, en sus modalidades de control permanente y auditoría pública; y sistematización de los resultados del control interno, su seguimiento y su publicidad.

La aplicación de esta norma 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.

Para dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el referido Real Decreto, que han originado un incremento significativo de la información a suministrar por las Intervenciones locales en materia de control interno, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 19 de diciembre de 2019, aprobó la "Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales", que regula la información que los órganos de Intervención deben remitir sobre la estructura del órgano de Intervención, el sistema de control interno, los resultados del control interno y las actuaciones de control financiero. Además, los órganos de Intervención han de enviar información sobre acuerdos y resoluciones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y del Presidente de la entidad local contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos y resoluciones adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.

La información que han de remitir los órganos de Intervención pone de manifiesto las incidencias más significativas detectadas en el desarrollo de su actuación y permite efectuar una evaluación de riesgos, tanto de entidades, como de áreas en las que se reflejan las deficiencias o irregularidades detectadas por los responsables del control interno de las entidades locales. Asimismo, los órganos interventores comunican al Tribunal de Cuentas los hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable al objeto de que sean conocidos por la Sección de Enjuiciamiento de esta Institución.

Con esta fiscalización se pretende ofrecer una visión global y representativa sobre el funcionamiento del sistema de control interno y la implantación de las nuevas medidas previstas en el RCIL una vez que ha transcurrido un cierto lapso de tiempo para que los órganos interventores hayan podido acomodar el ejercicio de su función a lo dispuesto en ese Reglamento. De estas circunstancias resulta el especial interés de la presente fiscalización.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La presente fiscalización se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2022, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de febrero de 2022, en el apartado relativo a las Fiscalizaciones programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas, con la denominación *“Fiscalización relativa a la organización y los resultados del control interno, así como a las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos, ejercicio 2020”*.

La fiscalización quedó enmarcada en el ámbito del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018 y, en particular, en sus objetivos estratégicos 1. *Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público* y 2. *Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas*. Así, la fiscalización se fundamenta en los siguientes objetivos específicos: Dentro del objetivo 1, en el objetivo específico 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas*, en su medida 1. *–Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas–*; en su medida 2 *–Fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas–* así como en su medida 3 *–Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad–*; y dentro del objetivo 2, el objetivo específico 2.3 *Contribuir al fortalecimiento del control interno*, en su medida 1 *–Fiscalizar regularmente los sistemas y procedimientos de control interno–*.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización 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 del Tribunal de Cuentas de 19 de diciembre de 2019.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo comprende la organización y los resultados del control interno, así como las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos, fundamentalmente a partir de la información que han de remitir los órganos de Intervención 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, de 19 de diciembre de 2019.

I.2.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal se extiende al ejercicio 2020, sin perjuicio de que se efectúen los análisis y comprobaciones relativos a ejercicios anteriores o posteriores que se consideren relevantes.

I.3. OBJETIVOS, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Esta fiscalización tiene carácter horizontal. De acuerdo con lo dispuesto en la norma técnica número 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013, se trata de una fiscalización de cumplimiento, dirigida a verificar

la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que están sujetos los órganos de Intervención de las entidades locales objeto de fiscalización, y operativa, en la medida en que se examinan los sistemas y procedimientos de control interno de dichas entidades.

Los objetivos generales de la fiscalización son los siguientes:

- 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 TRLRHL, el 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.

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

Los trabajos de esta fiscalización se han efectuado a partir del análisis global de la información y documentación que los órganos de Intervención han remitido al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas y, además, con el fin de ofrecer una visión global y representativa sobre el funcionamiento del sistema de control interno y la implantación en las entidades locales del modelo de control interno previsto en el RCIL, se ha realizado un examen específico de una muestra de 99 ayuntamientos, que se relacionan en el Anexo I del Informe, y cuyo resumen por comunidades autónomas y tramos de población se muestra en el Anexo II.

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

La normativa reguladora del régimen local, aplicable a lo largo del periodo objeto de la fiscalización y en relación con la materia fiscalizada, es principalmente la siguiente:

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- 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.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y normativa sobre contratación del sector público anterior.
- 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.
- 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.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.
- Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales.
- Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos

básicos (modificado posteriormente, mediante Acuerdos de 16 de abril de 2010, 1 de julio de 2011, 20 de julio de 2018 y 15 de noviembre de 2019).

- Resolución de 2 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las instrucciones a las que habrán de ajustarse el contenido, estructura y formato del informe resumen, así como la solicitud del informe previo a la resolución de discrepancias y la remisión de información contable e informes de auditoría de cuentas anuales de las entidades del sector público local.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de Informe se remitió a los representantes de los ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización, así como a los titulares de los órganos de Intervención para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimasen convenientes.

Asimismo, se envió, con igual fin, a quienes fueron representantes de esos ayuntamientos a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo eran en el momento de remisión del anteproyecto de Informe.

La interventora del Ayuntamiento de Lora de Estepa solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones, ampliación que le fue concedida.

Dentro del plazo establecido se han recibido las alegaciones formuladas por los representantes de los Ayuntamientos de Alfoz, Ferreries, Lucena y Sotillo de la Adrada, así como de los titulares de los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Alfoz, Almendralejo, Badalona, Canyelles, Cartagena, Córdoba, Fondón, Langreo, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Madrid, Sitges y Valladolid, las cuales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, se adjuntan al presente Informe.

Una vez finalizado el plazo concedido para la formulación de alegaciones, se recibieron alegaciones del que fuera alcalde del Ayuntamiento de Badajoz. Estas no se han considerado como alegaciones y no se adjuntan al Informe aprobado, sin perjuicio de haberse analizado su contenido e introducido las precisiones oportunas en el mismo.

Todas las alegaciones han sido objeto de tratamiento, lo que ha dado lugar a que se hayan hecho las modificaciones y matizaciones que se han considerado procedentes. En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han tenido en consideración aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; plantean opiniones sin soporte documental o normativo; o tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe. Por otra parte, cuando señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado se ha incluido una nota a pie de página indicando este extremo. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La exposición de los resultados se presenta en dos subapartados diferenciados. El primero de ellos incluye los relativos al análisis global de la información y documentación que los ayuntamientos han remitido a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, correspondiente al ejercicio 2020, a 22 de junio de 2022, fecha de corte de los trabajos de fiscalización.

El segundo subapartado expone los resultados específicos referentes a los 99 ayuntamientos seleccionados, que han constituido la muestra de la fiscalización.

II.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA INFORMACIÓN RECIBIDA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS

II.1.1. Cumplimiento de la obligación de remisión de la información de control interno por los órganos de Intervención de los ayuntamientos

El grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información en materia de control interno relativa al ejercicio 2020 por los órganos de la Intervención de los ayuntamientos, dentro del plazo establecido en la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno –con anterioridad al 30 de abril del ejercicio siguiente– ha sido del 51 %. Este porcentaje es superior en doce puntos porcentuales al del ejercicio anterior, primer año en el que resultó de aplicación la citada Instrucción de 19 de diciembre de 2019.

En el ejercicio 2020, la obligación de remitir en plazo la información de control interno se cumplió por los órganos de Intervención de los quince ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes, así como en un porcentaje elevado, el 72 %, de los ayuntamientos con población entre 50.001 y 250.000 habitantes. El porcentaje de cumplimiento disminuye respecto de los órganos interventores de los ayuntamientos de menor población, siendo del 64 % en los de población entre 5.001 y 50.000 habitantes, del 54 % en los de 1.001 a 5.000 habitantes y del 47 % en los de menos de 1.000 habitantes.

Se observa que el envío de la información en materia de control interno se produce, en mayor medida, entre los órganos de Intervención de los ayuntamientos de mayor tamaño, que gestionan la mayor parte de los recursos públicos del sector público local y que tramitan un mayor número de expedientes y estos tienen un grado de complejidad superior, lo que implica una probabilidad mayor de que la unidad de Intervención identifique incidencias y causas de reparo y que los órganos correspondientes adopten resoluciones contrarias a dicho criterio. En las entidades de reducida dimensión, la cuantía del gasto ejecutado y el número de expedientes tramitados resulta muy inferior, lo que en principio reduce el riesgo de incidencias.

Con el fin de promover el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, se han llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas un conjunto de actuaciones, junto con los órganos de control externo autonómicos en sus respectivos ámbitos territoriales, a fin de que los órganos de Intervención de los ayuntamientos tomen conocimiento de la existencia de esta obligación y procedan a su cumplimiento en plazo, redundando en un incremento significativo del cumplimiento de la referida obligación.

A 22 de junio de 2022, fecha de corte de los trabajos de fiscalización, 4.898 órganos de control habían remitido la información en materia de control interno relativa al ejercicio 2020, lo que

representa el 64 %, y a cuyo examen se dedica el análisis global de los aspectos generales sobre la información recibida en relación con el control interno de los ayuntamientos.

Por tramos de población, el grado de cumplimiento en plazo de la obligación de remisión de la información en materia de control interno correspondiente a los ejercicios 2019 y 2020, así como la relativa al ejercicio 2020 a la fecha de corte de la fiscalización es el siguiente:

Cuadro 1. Nivel de cumplimiento de la obligación del artículo 218.3 del TRLRHL por parte de los órganos de Intervención de los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicios 2019 y 2020

Tramos de población	Nº Aytos.	2019		2020			
		Remisión en plazo		Remisión en plazo		Remisión de información a 22/06/2022	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h	15	15	100,00	15	100,00	15	100,00
De 50.001 a 250.000 h	125	78	62,40	90	72,00	117	93,60
De 5.001 a 50.000 h	1.069	622	58,19	683	63,89	901	84,28
De 1.001 a 5.000 h	1.682	693	41,20	910	54,10	1.232	73,24
De 1 a 1.000 h	4.715	1.563	33,15	2.205	46,77	2.633	55,84
Total	7.606	2.971	39,06	3.903	51,31	4.898	64,39

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

II.1.2. Información relativa al funcionamiento del control interno de los ayuntamientos en el ejercicio 2020

II.1.2.1. ESTRUCTURA DEL ÓRGANO DE INTERVENCIÓN

La LRBRL consagra como funciones necesarias en todas las corporaciones locales y, reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

El artículo 222 del TRLRHL establece que los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora, así como los que sean designados para llevar a cabo los controles financiero y de eficacia, deben ejercer su función con plena independencia. Esta independencia, sin embargo, puede verse condicionada por el hecho de que la Intervención está integrada orgánicamente en el ente fiscalizado, que tiene atribuidas, entre otras funciones, la disciplinaria y la retributiva.

El Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, a los que les están reservados los puestos de Secretaría, Intervención, Tesorería y puestos de colaboración con los anteriores. Esta norma tiene, entre otros objetivos, garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno en las entidades locales. La forma de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación nacional es una medida de la profesionalidad y competencia del personal que ejerce funciones de control interno.

El Real Decreto determina la forma de provisión de puestos de los titulares del órgano de Intervención, mediante concurso, libre designación o nombramiento de puestos de primer destino, que se consideran como sistemas de provisión definitiva, así como otras formas de provisión, como

los nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicios, nombramientos accidentales o de personal interino, estos dos últimos por personal no perteneciente a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

En el siguiente cuadro se recoge la información relativa a las formas de provisión del puesto de titular del órgano de Intervención de los ayuntamientos, reservado a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, a 31 de diciembre de 2020.

Cuadro 2. Formas de provisión del puesto de trabajo del titular del órgano de Intervención de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Provisión definitiva			Otras formas de provisión					TOTAL
	Concurso	Libre designación	Nombram. primer destino	Nombram. provisional	Comisión de servicios	Nombram. accidental	Nombram. interino	Acumulación	
Más de 250.000 h.	2	13	0	0	0	0	0	0	15
De 50.001 a 250.000 h.	64	26	2	1	9	13	1	1	117
De 5.001 a 50.000 h.	340	0	15	22	111	197	134	82	901
De 1.001 a 5.000 h.	672	2	32	26	93	131	208	68	1.232
De 1 a 1.000 h.	892	7	72	18	50	217	1.167	210	2.633
Total	1.970	48	121	67	263	558	1.510	361	4.898

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

En 2020 la ocupación de los puestos con nombramientos de carácter definitivo ascendió a un 44 % del total, mientras que el 56 % restante correspondió a formas de provisión no definitivas. La provisión del puesto de interventor mediante concurso supuso un 40 % del total, seguido del nombramiento interino, que representó un 31 %, así como del nombramiento accidental y por acumulación, que constituyeron un 11 % y un 7 % del total, respectivamente.

En consecuencia, las funciones de control interno se desempeñaron en 2.068 ayuntamientos –un 42 % de los comunicados– por funcionarios accidentales e interinos, no pertenecientes a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional lo que pone de manifiesto la insuficiencia de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional para la cobertura de dichos puestos, toda vez que los artículos 52 y 53 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, únicamente permiten la provisión mediante nombramientos accidentales e interinos cuando no resulte posible su provisión por aquellos.

Este desequilibrio entre el número de puestos y funcionarios integrantes de esta escala ya se puso de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno en sesión de 24 de abril de 2014, de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la intervención de las entidades locales, cuya recomendación décima señalaba que deberían adoptarse mecanismos que aseguraran la cobertura ordinaria y efectiva de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional, restringiendo los nombramientos accidentales, los puestos sin ocupante y la ocupación por funcionarios interinos o por funcionarios con habilitación nacional con nombramiento por acumulación a los casos en los que, de manera debidamente justificada y atendiendo a los requisitos legalmente previstos, los puestos no hubieran podido cubrirse de manera ordinaria.

La provisión definitiva fue superior en los ayuntamientos de mayor población: la totalidad de los puestos de los ayuntamientos con más de 250.000 habitantes estuvieron provistos de forma definitiva; el porcentaje en los ayuntamientos con población entre 50.001 y 250.000 habitantes desciende al 79 %, seguidos de los ayuntamientos con población entre 1.001 y 5.000 habitantes, que representó el 57 %. En los ayuntamientos entre 5.001 a 50.000 habitantes y los menores de 1.000 habitantes, la provisión definitiva representó el 39 % y el 37 %, respectivamente.

Pese al carácter excepcional que tanto el artículo 92 bis, apartado 6, de la LRBRL como el artículo 45 del Real Decreto 128/2018 atribuyen al sistema de provisión de libre designación, se observa que en los ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes, de un total de 15 puestos de responsable del órgano de Intervención reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, únicamente dos de ellos estuvieron provistos por concurso –sistema normal de provisión– mientras que los trece restantes lo fueron por libre designación. Además, en dos ayuntamientos de población entre 1.001 y 5.000 habitantes y en siete menores de 1.000 habitantes, los puestos de responsable del órgano de Intervención se cubrieron por libre designación, a pesar de no estar incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de dicho sistema establecido en los artículos citados.

Además del puesto de titular del órgano de Intervención, las entidades locales pueden crear, al amparo del artículo 15 del Real Decreto 128/2018, puestos para el ejercicio de funciones de colaboración inmediata y auxilio reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, a quienes les corresponde la sustitución del titular del puesto, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los de abstención o recusación legal o reglamentaria, y el ejercicio de las funciones reservadas que le sean encomendadas por dichos funcionarios titulares.

A finales del ejercicio 2020, estos puestos de colaboración se concentraron en los ayuntamientos de mayor población –el 87 % de los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes tenía definidos puestos de colaboración–, si bien, amparándose en la posibilidad de su creación discrecional a la que no se pone límites en la normativa, se observa su existencia también en municipios de escasa población. Así, en 618 ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes, el 23 % tenía definidos un total de 640 puestos de colaboración.

Otro aspecto relevante se refiere al grado de ocupación de los puestos adscritos a la Intervención, en relación con los puestos definidos, incluyendo los de colaboración reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como los destinados a funcionarios de los subgrupos A1/A2 y C1/C2, o equivalentes, lo que se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Personal adscrito al órgano de Intervención de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Ayts. remiten inform.	Personal adscrito al órgano de Intervención o equivalente					
		Puestos reservados a funcionarios de habilitación nacional		Puestos de trabajo de los subgrupos A1 o A2 o equivalente		Puestos de trabajo de los subgrupos C1 o C2 o equivalente	
		Puestos definidos	Puestos ocupados	Puestos definidos	Puestos ocupados	Puestos definidos	Puestos ocupados
Más de 250.000 h.	15	23	18	251	218	475	370
De 50.001 a 250.000 h.	117	86	64	334	254	631	550
De 5.001 a 50.000 h.	901	360	268	650	500	2.251	1.995
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	324	282	309	254	1.120	978
De 1 a 1.000 h.	2.633	640	558	409	382	653	599
Total	4.898	1.433	1.190	1.953	1.608	5.130	4.492

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

En el ejercicio 2020, el 86 % de los puestos definidos adscritos a Intervención estuvieron ocupados. Del total de puestos ocupados, el 62 % correspondían a puestos de los subgrupos C1/C2 o equivalentes; el 22 % a puestos de los subgrupos A1/A2 y el 16 % a puestos de colaboración reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

II.1.2.2. SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El Título II del RCIL regula el ejercicio de la función interventora, que puede realizarse mediante la fiscalización e intervención previa ordinaria –también llamada plena– o bien mediante un régimen de fiscalización limitada previa. La diferencia entre ambos regímenes estriba, fundamentalmente, en los extremos a fiscalizar y en los plazos para su realización. Mientras que en la plena están sujetos a control todos los actos, siendo el órgano interventor de cada entidad local el que establecerá los criterios de control de cada uno de ellos, en la limitada son solo algunos los requisitos que se habrán de examinar.

Corresponde al Pleno acordar el régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos, en cuyo caso el órgano interventor comprobará la existencia de crédito presupuestario suficiente y adecuado; la competencia del órgano que genera el gasto o reconoce la obligación; los extremos fijados en el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros vigente en cada momento, en aquellos supuestos que sean de aplicación a las entidades locales, y todos aquellos otros extremos adicionales que determine el Pleno de la corporación.

No obstante, será de aplicación el régimen general de fiscalización e intervención previa respecto de aquellos tipos de gastos y obligaciones para los que no se haya acordado el régimen de requisitos básicos a efectos de fiscalización e intervención limitada previa, así como para los gastos de cuantía indeterminada.

En el siguiente cuadro se recoge la información sobre la aplicación, por parte de los órganos de Intervención de los ayuntamientos, de las modalidades de la función interventora.

Cuadro 4. Función interventora en los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Ayts. remiten inform.	Fiscalización plena		Fiscalización limitada previa				Se aplica a todo tipo de gtos. y obligs.	
		Nº Ayts.	%	Nº Ayts.	%	Otros requisitos o tramit. esenciales aprobados por Pleno	%		
Más de 250.000 h.	15	5	33,33	10	66,67	6	60,00	9	90,00
Entre 50.001 y 250.000 h.	117	38	32,48	79	67,52	39	49,37	64	81,01
Entre 5.001 y 50.000 h.	901	337	37,40	564	62,60	181	32,09	476	84,40
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.232	602	48,86	630	51,14	68	10,79	566	89,84
Entre 1 y 1.000 h.	2.633	1.452	55,15	1.181	44,85	45	3,81	1.113	94,24
Total	4.898	2.434	49,69	2.464	50,31	339	13,76	2.228	90,42

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Según resulta del cuadro anterior, la modalidad de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos se aplicó en 2020 por el 50 % de los ayuntamientos, siendo este porcentaje superior en los municipios de mayor población. Así, mientras que en los ayuntamientos de 1 a 1.000 habitantes se aplicó en el 45 % de los mismos, en los de más de 50.000 habitantes este porcentaje ascendió al 67 %.

De ellos, en el 14 % se comprobaron otros requisitos o trámites esenciales aprobados por acuerdo plenario, distintos de los previstos expresamente en el artículo 13 del RCIL. Según la información facilitada por los órganos de Intervención, las áreas en las que se previeron otros extremos objeto de comprobación fueron, principalmente, las relativas a convocatorias de personal y nombramientos de personal interino; retribuciones y, en particular, abono de horas extraordinarias, gratificaciones, anticipos y dietas; expedientes de responsabilidad patrimonial; pago de intereses de demora; contratos; subvenciones y operaciones de crédito.

Respecto a la fiscalización de derechos e ingresos, está previsto en el artículo 9 del RCIL que las entidades locales puedan determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, realizando actuaciones comprobatorias posteriores mediante el ejercicio del control financiero.

En el cuadro siguiente se recoge la información sobre el régimen de control de los derechos e ingresos.

Cuadro 5. Fiscalización previa de derechos e ingresos de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Aytos. remiten inform.	Sustitución fisc. previa de dchos. e ing. por toma de razón en contabilidad		Control financiero posterior	
		Nº Aytos.	%	Nº Aytos.	%
Más de 250.000 h.	15	15	100,00	7	46,67
Entre 50.001 y 250.000 h.	117	104	89,89	41	39,42
Entre 5.001 y 50.000 h.	901	720	79,91	266	36,94
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.232	819	66,48	302	36,87
Entre 1 y 1.000 h.	2.633	1.548	58,79	552	35,66
Total	4.898	3.206	65,46	1.168	36,43

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

El 65 % de los órganos de Intervención que habían remitido la información relativa al control interno del ejercicio 2020, comunicaron la adopción por parte del Pleno del acuerdo de sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad.

En el 38 % de esos ayuntamientos –no sujetos a control simplificado– no consta que se realizara el control posterior previsto en los artículos 219.4 del TRLRHL y 9 del RCIL. La ausencia de este control se debe, entre otros motivos, a la insuficiencia de medios personales en los órganos de Intervención para acometer las tareas de control interno, pues de los ayuntamientos que no habían realizado el control posterior, el 74 % había puesto de manifiesto dicha carencia.

El RCIL prevé un régimen de control interno simplificado para aquellas entidades incluidas en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad local, entre los que se encuentran los municipios cuyo presupuesto no exceda de 300.000 euros, o cuyo presupuesto no exceda de 3 millones de euros y cuya población no supere 5.000 habitantes. Las entidades que se acogen a este régimen no les será de aplicación obligatoria la función de control financiero posterior, salvo la auditoría de cuentas en los supuestos establecidos en el artículo 29.3.A) del RCIL y aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal.

En el ejercicio 2020, en el 78 % 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. Lo expuesto resulta coherente con el hecho de que este régimen de control está configurado para las entidades de menor dimensión económico-financiera, y teniendo en cuenta que el 84 % de los ayuntamientos españoles tienen una población inferior a 5.000 habitantes.

II.1.2.3. RESULTADOS DEL CONTROL INTERNO

El órgano interventor debe elaborar con carácter anual un informe resumen donde se reflejen los resultados del control interno, tanto del control ejercido en la modalidad de función interventora como en la modalidad de control financiero, de conformidad con los artículos 213 del TRLRHL y 37 del RCIL. Dicho informe resumen tiene que ser remitido al Pleno de la corporación y a la IGAE en el curso del primer cuatrimestre de cada año.

El informe ha de incluir los resultados más relevantes que se desprendan de las actuaciones de control realizadas durante el ejercicio anterior, en la entidad local y en sus entidades dependientes,

tanto derivados del ejercicio de la función interventora, como de los informes emitidos sobre las actuaciones de control permanente y auditoría pública.

Por otro lado, y conforme a los resultados reflejados en el informe resumen, el Presidente de la entidad ha de formalizar un plan de acción que determine las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos reflejados en dicho informe, en un plazo máximo de tres meses desde la remisión de aquel al Pleno.

En el siguiente cuadro se recoge de manera resumida la información sobre los resultados del control interno en el ejercicio 2020, remitida por los órganos de Intervención de los ayuntamientos.

Cuadro 6. Resultados del control interno en los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Informe resumen anual								
	Nº Aytos. remiten inform.	Nº Aytos.	%	Remitido al Pleno		Remitido a la IGAE		Plan de acción	
				Nº	%	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	15	13	86,67	11	84,62	13	100,00	2	15,38
De 50.001 a 250.000 h.	117	72	61,54	59	81,94	62	86,11	24	33,33
De 5.001 a 50.000 h.	901	478	53,05	364	76,15	334	69,87	74	15,48
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	555	45,05	335	60,36	344	61,98	30	5,41
De 1 a 1.000 h.	2.633	1.104	41,93	667	60,42	625	56,61	46	4,17
Total	4.898	2.222	45,37	1.436	64,63	1.378	62,02	176	7,92

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Del total de 4.898 órganos de Intervención que remitieron información relativa al control interno, un 45 % elaboró el informe resumen anual de los resultados de control interno, porcentaje que resulta reducido y que va disminuyendo a medida que los ayuntamientos son de menor población. De ellos, un 65 % lo remitió al Pleno de la entidad y un 62 % a la IGAE.

Por lo que se refiere a la elaboración por el Presidente de la entidad de un plan de acción, para subsanar las deficiencias advertidas en el informe resumen anual, apenas se había cumplido en un 8 % del total de los ayuntamientos de los que se había recibido información, siendo en los ayuntamientos de entre 50.001 a 250.000 habitantes donde el cumplimiento de esta obligación es mayor.

Respecto de los ayuntamientos de población de más de 250.000 habitantes, trece de los quince, que representan el 87 % de estas entidades, indicaron haber elaborado el mencionado informe resumen, habiendo sido remitidos todos ellos a la IGAE. Sin embargo, dos de esos trece informes no fueron remitidos al Pleno de la corporación. Por lo que se refiere a la elaboración por el Presidente de la entidad de un plan de acción, solo dos de los trece ayuntamientos han indicado haberlo realizado.

Por tramos de población se observa que, en términos generales, a mayor tamaño de los municipios, hay un mayor cumplimiento de la obligación de remisión del informe resumen anual al Pleno de la Corporación y a la IGAE.

El informe resumen anual y el plan de acción se configuran como dos importantes herramientas para mejorar la gestión económico-financiera de las entidades locales, pues en el primero de ellos se exponen las deficiencias más relevantes detectadas por la Intervención y en el segundo se relacionan las medidas correctoras para subsanar dichas deficiencias. Sin embargo, de los resultados expuestos se desprende que el grado de implantación de estas actuaciones en los ayuntamientos es aún reducido, pues no todos ellos cuentan con el informe resumen anual –fundamentalmente los ayuntamientos de menor población–, siendo menos aún los que disponen de un plan de acción.

A pesar de ello, las cifras expuestas son superiores a las de 2019, lo que evidencia que los ayuntamientos gradualmente van implantando en su organización las nuevas medidas previstas en el RCIL. En ese ejercicio, un 34 % de los órganos interventores de los ayuntamientos que enviaron información en materia de control interno comunicó haber elaborado el resumen anual de los resultados de control interno, de los cuales un 55 % indicó que fue remitido al Pleno de la entidad y un 43 % a la IGAE, siendo solo un 5 % de aquellos los que dispusieron de un plan de acción.

II.1.2.4. ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO

El control financiero tiene por objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero y se lleva a cabo mediante las modalidades de control permanente y de auditoría pública.

Los trabajos de control permanente incluyen, entre otros aspectos, la verificación, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable reflejan razonablemente el resultado de las operaciones derivadas de su actividad económico-financiera.

Asimismo, en el ámbito del control permanente, los responsables de los órganos de Intervención deben remitir información acerca de si se han emitido en el ejercicio informes negativos referidos a la aprobación del presupuesto, a la liquidación de este o a los expedientes de modificaciones presupuestarias tramitados, así como sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, información que se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 7. Actuaciones de control permanente en los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Aytos. remiten inform.	Informes desfavorables en la aprobación del ppto.		Informes desfavorables en propuestas de modificaciones de crédito			Informes desfavorables en la aprobación de la liq. del ppto.		Informes de incumplimiento de los objetivos de estabilidad o regla de gasto	
		Nº	%	Nº Aytos.	%	Nº de informes	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	15	2	13,33	3	20,00	63	0	0,00	9	60,00
De 50.001 a 250.000 h.	117	9	7,69	10	8,55	116	5	4,27	48	41,03
De 5.001 a 50.000 h.	901	52	5,77	71	7,88	383	23	2,55	345	38,29
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	24	1,95	32	2,60	67	15	1,22	367	29,79
De 1 a 1.000 h.	2.633	27	1,03	12	0,46	26	16	0,61	480	18,23
Total	4.898	114	2,33	128	2,61	655	59	1,20	1.249	25,50

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

De la información contenida en el cuadro anterior se desprende que el mayor porcentaje de ayuntamientos en los que se han emitido informes desfavorables en el año 2020, en el ejercicio del control permanente, afectó, con carácter general, a los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes –a excepción de los referidos a la aprobación de la liquidación del presupuesto–, disminuyendo a medida que se trata de municipios de menor población. Ello responde a que los primeros gestionan un número mayor de recursos, tramitan más expedientes y de más complejidad, lo que implica una probabilidad mayor de que la unidad de Intervención identifique incidencias.

A ello hay que añadir la carencia en los ayuntamientos de menor tamaño de medios personales para llevar a cabo este tipo de controles, así como de medios materiales, principalmente de herramientas informáticas que permitan la automatización de determinados procesos y la obtención de datos para su posterior análisis.

La mayoría de los informes desfavorables se refieren a modificaciones de crédito, un total de 655 informes, seguidos de los relativos a la aprobación del presupuesto y sobre su liquidación, que ascienden a 114 y 59, respectivamente. Asimismo, a lo largo del ejercicio 2020, un 25 % de las Intervenciones locales emitió informes desfavorables sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, siendo el porcentaje más elevado en los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes.

Además, se realizaron otras 3.517 actuaciones de control permanente, 2.533 de ellas consistentes en la verificación de datos e información con transcendencia económica proporcionados por los órganos gestores.

El control financiero en la modalidad de auditoría pública comprende las auditorías de cuentas, de cumplimiento y operativa, para cuya ejecución las entidades locales, a propuesta del órgano interventor, podrán recabar colaboración de otros órganos públicos o firmas privadas de auditoría, que deberán ajustarse a las instrucciones del órgano de Intervención.

Del total de 4.898 Intervenciones que remitieron información relativa al control interno, solo 213, un 4 %, realizaron auditorías públicas en alguna o varias de sus entidades dependientes o adscritas.

El porcentaje más elevado se concentra en los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes, que ascendió al 87 %, descendiendo según se reduce el tamaño del municipio, fundamentalmente debido, entre otras razones, a la existencia de un menor número de organismos autónomos y/o sociedades mercantiles dependientes a los que auditar.

180 ayuntamientos contrataron firmas privadas de auditoría para la realización de auditorías públicas, con un coste total que ascendió a 3,2 millones de euros.

En el siguiente cuadro se expone el número de ayuntamientos que han realizado en 2020 auditorías públicas, por tramos de población, el número de entidades dependientes auditadas y el coste de dichas auditorías.

Cuadro 8. Auditorías públicas llevadas a cabo en los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Aytos. remiten inform.	Nº Aytos.	Auditorías públicas		
			%	N.º EE dptes. auditadas	Importe anual contratos
Más de 250.000 h.	15	13	86,67	115	984.063,71
De 50.001 a 250.000 h.	117	56	47,86	226	1.179.985,76
De 5.001 a 50.000 h.	901	123	13,65	210	977.667,40
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	19	1,54	24	61.174,90
De 1 a 1.000 h.	2.633	2	0,08	4	7.840,00
Total	4.898	213	4,35	579	3.210.731,77

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Para que el modelo de control sea efectivo, el órgano interventor debe realizar un análisis de riesgos que sea consistente con los objetivos que se pretendan conseguir y las prioridades establecidas para cada ejercicio, y elaborar y adoptar un plan anual de control financiero, del que debe informar al Pleno de la entidad local, incluidas las modificaciones o alteraciones que se produzcan.

Únicamente en el 13 % de los ayuntamientos se elaboró el plan anual de control financiero. El mayor porcentaje se alcanzó en los municipios de mayor población, descendiendo a medida que es menor la dimensión del municipio.

Cuadro 9. Planes anuales de control financiero de los ayuntamientos por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	N.º Aytos. remiten inform.	Plan anual de control financiero		Elevación al Pleno	
		Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	15	13	86,67	13	100,00
De 50.001 a 250.000 h.	117	68	58,12	67	98,52 ⁽¹⁾
De 5.001 a 50.000 h.	901	272	30,19	272	100,00
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	86	6,98	86	100,00
De 1 a 1.000 h.	2.633	191	7,25	191	100,00
Total	4.898	630	12,86	629	99,84

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

(1) El órgano interventor del Ayuntamiento de Fuengirola ha informado que remitió el plan anual para conocimiento del Pleno, si bien este no ha llegado a conocerlo.

Las cifras expuestas son superiores a las de 2019, pues en ese ejercicio solo el 8 % de los ayuntamientos contaron con un plan anual de control financiero, lo que pone de manifiesto que los órganos de Intervención de los ayuntamientos paulatinamente van adaptándose a las nuevas medidas previstas en el RCIL.

II.1.3. Acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías en la gestión de ingresos

El órgano interventor ha de 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, los acuerdos y resoluciones con omisión del trámite de fiscalización previa, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, conforme al artículo 218.3 del TRLRHL, los artículos 5, 12 y 15 del RCIL y la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 19 de diciembre de 2019.

En el caso de que durante el ejercicio no se hubieran producido estos supuestos, el órgano interventor hará constar dicha circunstancia mediante la remisión de una certificación negativa.

En el cuadro siguiente se recogen, a fecha de corte de los trabajos de fiscalización –22 junio de 2022–, las certificaciones negativas presentadas por los titulares de los órganos de Intervención en relación con la existencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de ingresos, atendiendo al tramo de población de los ayuntamientos.

Cuadro 10. Certificaciones negativas de ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Aytos. remiten inform.	Certificaciones negativas							
		Acuerdos contrarios a reparos (A)		Omisión fisc. previa (B)		Anomalías en ingresos (C)		Todos (A, B, C)	
		Nº	%	Nº Aytos.	%	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	15	6	40,00	0	0,00	10	66,67	0	0,00
De 50.001 a 250.000 h.	117	44	37,61	40	34,19	101	86,32	13	11,11
De 5.001 a 50.000 h.	901	322	35,74	583	64,71	774	85,90	250	27,75
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	859	69,72	1.113	90,34	1.173	95,21	822	66,72
De 1 a 1.000 h.	2.633	2.463	93,54	2.579	97,95	2.615	99,32	2.436	92,52
Total	4.898	3.694	75,42	4.315	88,10	4.673	95,41	3.521	71,89

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

El 72 % de los órganos de control ha informado que no tuvieron lugar en su ayuntamiento acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en la gestión de los ingresos, si bien este elevado porcentaje está condicionado por los ayuntamientos correspondientes a los municipios de menor dimensión –los más numerosos– en los que es habitual que no se produzcan estas situaciones.

Atendiendo al tramo de población, este porcentaje disminuye cuanto mayor es la dimensión de la entidad local debido a que es mayor el número de recursos que se gestionan y de una mayor complejidad, lo que incrementa la posibilidad de que se produzcan reparos suspensivos y que los órganos resuelvan en contra del criterio de la Intervención.

Si se analiza el porcentaje de certificaciones negativas por categorías, casi todos los órganos de Intervención han comunicado que no existieron anomalías en la gestión de ingresos –el 95 %–. Sobre este punto, debe destacarse que los artículos 219.4 del TRLRHL y 9 del RCIL han sustituido el control previo de legalidad de los derechos por la toma de razón en contabilidad, aspecto que puede ser una de las causas de la ausencia de comunicación de anomalías en la gestión de los ingresos de los ayuntamientos.

El porcentaje de ayuntamientos en los que no se aprobaron expedientes con omisión de fiscalización previa resulta casi tan elevado como en el caso de las anomalías de ingresos, el 88 %. Sin embargo, existe aquí un hecho diferencial, ya que este tipo de expedientes se produce, básicamente, en los ayuntamientos de mayor población, en la mayoría de los cuales se suelen tramitar expedientes con omisión de fiscalización previa. Así, de acuerdo con la información remitida, todos los ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes aprobaron en 2020 expedientes con omisión de fiscalización previa.

II.1.3.1. ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DEL ÓRGANO DE INTERVENCIÓN

Los artículos 215 del TRLRHL y 12 del RCIL disponen que el órgano interventor que se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución. Estos reparos suspenden la tramitación del expediente hasta que sean solventados cuando se base en la

insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado, no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago, en los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, o cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

Cuando el órgano al que afecte el reparo discrepe, corresponderá resolver al Presidente de la entidad local, salvo que los reparos versen sobre insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de competencia del Pleno, en cuyo caso le corresponderá a este órgano.

En 2020 se aprobaron un total de 48.486 resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados por los órganos de Intervención de los ayuntamientos, relativos tanto a la entidad principal como a sus organismos autónomos, por un importe global de 2.043,7 millones de euros.

La distribución de los informes remitidos por acuerdos contrarios a reparos, según tramo de población, se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Acuerdos contrarios a reparos en los ayuntamientos, por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos población	Nº Aytos. remiten inform.	Acuerdos contrarios a reparos		Importe	
		Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	15	478	0,99	136.148.349	6,66
De 50.001 a 250.000 h.	117	7.772	16,03	661.887.557	32,39
De 5.001 a 50.000 h.	901	31.169	64,28	1.123.287.061	54,96
De 1.001 a 5.000 h.	1.232	7.804	16,10	111.648.282	5,46
De 1 a 1.000 h.	2.633	1.263	2,60	10.759.890	0,53
Total	4.898	48.486	100,00	2.043.731.139	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

El 64 % de los acuerdos contrarios a reparos correspondió a ayuntamientos de población entre 5.001 a 50.000 habitantes, por una cuantía que supuso el 55 % del global de los acuerdos comunicados, seguidos, por razón del importe, por los emitidos en los ayuntamientos con 50.001 a 250.000 habitantes, con un 32 % del importe total de los referidos acuerdos.

En 2020 las modalidades de gasto sobre las que versaron en un mayor número los acuerdos contrarios a reparos fueron las de contratación y personal, ascendiendo a un total de 40.173 expedientes, por un importe de 1.561,6 millones de euros.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución de los acuerdos contrarios a reparos, según modalidad de gasto, señalados por los órganos de Intervención de los ayuntamientos.

Cuadro 12. Acuerdos contrarios a reparos clasificados según modalidad de gasto, ejercicio 2020

Modalidad del gasto	Expedientes / Operaciones		Importe	
	Nº	%	Nº	%
Contratación	33.128	67,98	950.066.400,84	46,49
Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios	170	0,35	16.485.614,09	0,81
Convenios	229	0,47	7.913.611,07	0,39
Subvenciones	3.197	6,56	58.222.238,62	2,85
Personal	7.045	14,45	611.569.006,61	29,92
Operaciones financieras	28	0,06	506.293,79	0,02
Anticipos de caja fija	160	0,33	718.962,62	0,04
Pagos a justificar	200	0,41	1.017.818,75	0,05
Prelación de pagos	1.461	3,00	195.822.726,86	9,58
Otros procedimientos	3.116	6,39	201.408.465,60	9,85
Total	48.734¹	100,00	2.043.731.138,85	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

La motivación de los reparos relativos a los acuerdos comunicados es conforme a los supuestos de reparos suspensivos del artículo 216.2 del TRLRHL. El artículo 12.3 del RCIL, por su parte, concreta los supuestos que determinan la formulación de un reparo suspensivo por omisión de requisitos o trámites esenciales.

En el siguiente cuadro se muestra la información sobre los acuerdos contrarios a reparos, según la motivación de estos últimos, señalada por los órganos de Intervención de los ayuntamientos.

¹ La información que se refiere a las modalidades de gasto se presenta en función del número de operaciones o aplicaciones que se encuentran en cada expediente, por lo que, como en cada expediente se puede tramitar más de una operación de gasto, el número de operaciones que han sido reparadas es superior al del total de expedientes comunicados.

Cuadro 13. Acuerdos contrarios a reparos en los ayuntamientos clasificados según su motivación, ejercicio 2020

Causa del reparo	Expedientes		Importe	
	Nº	%	Nº	%
Insuficiencia o inadecuación de crédito	1.353	2,79	74.229.003,42	3,63
Comprobaciones materiales	641	1,32	25.946.345,85	1,27
Propuesta de gasto a un órgano que carece de competencia para su aprobación	181	0,37	16.475.900,70	0,81
Graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación	2.960	6,11	98.461.087,69	4,82
No se acredita suficientemente el derecho del perceptor	1.027	2,12	37.371.611,10	1,83
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	28.735	59,26	1.018.283.089,98	49,82
La continuación de la gestión administrativa puede causar quebrantos económicos a la Tesorería de la entidad local	268	0,55	18.931.899,30	0,93
La continuación de la gestión administrativa puede causar quebrantos económicos a un tercero	153	0,32	49.648.322,29	2,43
Otro trámite declarado esencial por acuerdo del Pleno	3.596	7,42	80.529.890,41	3,94
Ausencia requisitos Consejo de Ministros	7.148	14,74	434.393.345,71	21,25
Varias causas	2.424	5,00	189.460.642,40	9,27
Total	48.486	100,00	2.043.731.138,85	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

La causa más común de los reparos formulados, tanto por importe como por número de expedientes, fue la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales. Concretamente, se han comunicado 28.735 reparos por algo más de 1.000 millones de euros, que representaron el 59 % de los expedientes y un 50 % de la cuantía total.

En el caso de los reparos formulados en el ámbito de la actividad contractual, que son los más numerosos, consistieron, fundamentalmente, en la improcedencia de la continuidad de la ejecución de los contratos, una vez concluido su plazo de ejecución.

Ha de tenerse en cuenta que el plazo de los contratos es limitado y ha de establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas. Asimismo, la legislación de contratos del sector público establece la obligación por parte de los órganos de contratación de planificar las contrataciones con el fin de garantizar que los servicios a los ciudadanos estén cubiertos por contratos que se ajusten a la normativa de contratación.

Por otra parte, en 7.788 expedientes, de los 48.486 acuerdos contrarios a reparos comunicados, 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. En concreto, apreciaron que 358 eran constitutivos de responsabilidad contable, por importe de 74,9 millones de euros; 88 lo eran de responsabilidad penal, por importe de 1,3 millones de euros, y el resto eran constitutivos de otras infracciones e incumplimientos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro14. Acuerdos contrarios a reparos en los que se han apreciados infracciones o responsabilidades por el órgano de Intervención de los ayuntamientos, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº acuerdos contrarios a reparos	Responsabilidad contable		Incumplimiento LTAIPBG		Otras infracciones adtas.		Responsabilidad penal		Otras	
		Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Más de 250.000 h.	478	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Entre 50.001 y 250.000 h.	7.772	71	47.103.189,82	14	724.042,47	124	8.461.251,54	0	0	808	25.648.388,69
Entre 5.001 y 50.000 h.	31.169	179	24.570.621,13	466	25.992.705,72	3.441	99.917.854,13	85	1.243.337,04	869	41.620.753,11
Entre 1.001 y 5.000 h.	7.804	102	3.037.335,99	29	961.154,20	491	7.048.019,88	2	4.430,76	969	8.277.569,63
Menos de 1.000 h.	1.263	6	206.183,73	1	33,10	92	897.234,49	1	12.000,00	38	354.842,11
Total	48.486	358	74.917.330,67	510	27.678.035,49	4.148	116.324.360,04	88	1.259.767,80	2.684	75.901.553,54

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas en anteriores informes, entre otros, el Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, aprobado por el Pleno de esta Institución el 22 de diciembre de 2020, son numerosos los gastos de las entidades locales que son instrumentados mediante el reconocimiento extrajudicial de crédito.

En 2020 se adoptaron 4.248 acuerdos contrarios a reparos, por importe de 230,8 millones de euros, que tenían su origen en reconocimientos extrajudiciales de crédito, esto es, un 9 % del total de los acuerdos contrarios a reparos comunicados. En 874 de ellos, por importe de 36,6 millones de euros, los órganos interventores detectaron hechos que pudieran ser constitutivos de una infracción o dar lugar a la exigencia de responsabilidades. En concreto, detectaron presuntas responsabilidades contables en 23 expedientes por importe de 3,1 millones de euros; en 8 apreciaron responsabilidad penal, por importe de 454.355 euros, y en el resto estimaron que eran constitutivos de otras infracciones e incumplimientos.

II.1.3. 2. EXPEDIENTES CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA

La figura de la omisión de la fiscalización previa es desarrollada para el ámbito local por el RCIL, que establece, en el artículo 28, que en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y esta 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 citado Reglamento.

El órgano interventor habrá de manifestar a la autoridad que hubiera iniciado el expediente la falta de fiscalización previa y deberá emitir al mismo tiempo un informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización.

Los expedientes comunicados por los órganos de Intervención de los ayuntamientos por haber sido tramitados con omisión del trámite de fiscalización previa preceptiva, relativos tanto a la entidad principal como a sus organismos autónomos, ascendieron a un total de 15.094, por un importe de 646,9 millones de euros.

La distribución de los informes recibidos sobre expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa en los ayuntamientos, por tramos de población, figura en el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Expedientes tramitados por los ayuntamientos con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2020

Tramos de población	Nº Aytos. remiten inform.	Expedientes con omisión fiscalización previa			
		Nº	%	Importe	%
Más de 250.000 h.	15	1.605	10,63	175.463.700,42	27,12
Entre 50.001 y 250.000 h.	117	4.455	29,52	247.272.678,66	38,22
Entre 5.001 y 50.000 h.	901	7.188	47,62	200.707.204,96	31,03
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.232	1.446	9,58	21.514.962,95	3,33
Menos de 1.000 h.	2.633	400	2,65	1.917.091,07	0,30
Total	4.898	15.094	100,00	646.875.638,06	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Los órganos de Intervención de los ayuntamientos con población entre 5.001 y 50.000 habitantes son los que comunicaron un mayor número de expedientes, ascendiendo a un total de 7.188, por un importe de 200,7 millones de euros, lo que representa el 48 % de los expedientes remitidos y el 31 % del importe global. Por su parte, los órganos de Intervención de los ayuntamientos con población entre 50.001 y 250.000 habitantes son los que comunicaron expedientes con mayor importe, resultando un total de 4.455 expedientes, por importe de 247,3 millones de euros, lo que supone el 30 % de los expedientes remitidos y el 38 % del importe global.

La principal infracción detectada por los interventores fue la falta de tramitación del expediente, que afectó a 7.935 expedientes –un 53 % del total de las operaciones comunicadas–, por un importe global de 262,8 millones de euros –un 41 % del importe total de las operaciones comunicadas–.

Cuadro 16. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, atendiendo a la infracción cometida, ejercicio 2020

Causa de la infracción	Expedientes		Importe	
	Nº	%	Nº	%
Exceso de obra ejecutada	1.180	7,82	88.383.897,88	13,66
Falta de crédito	2.906	19,25	80.716.563,21	12,48
Falta de tramitación del correspondiente expediente	7.935	52,57	262.812.819,88	40,63
Gastos que el gestor consideraba ya fiscalizados, o que no eran fiscalizables	83	0,55	3.263.937,15	0,51
Incorrecta utilización del procedimiento de contratación	97	0,64	1.099.665,84	0,17
Incumplimientos no justificados	183	1,21	22.075.951,87	3,41
Otros	371	2,46	20.661.835,64	3,20
Retraso en la tramitación del expediente	30	0,20	2.162.071,80	0,33
Urgencia	934	6,19	71.426.458,37	11,04
Varias causas	1.375	9,11	94.272.436,42	14,57
Total	15.094	100,00	646.875.638,06	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

En cuanto a la modalidad de gasto, el 91 % de los informes emitidos por omisión del trámite de fiscalización previa se refirieron a la actividad contractual de los ayuntamientos, abarcando el 78 % del gasto total y, en particular, referidos a la falta de tramitación del expediente y a la incorrecta

utilización del procedimiento de contratación, con un total de 14.793 informes, por importe de 325,8 millones de euros.

Cuadro 17. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa clasificados según modalidad de gasto, ejercicio 2020

Modalidad de gasto	Expedientes		Importe	
	Nº	%	Nº	%
Contratación	22.263	91,31	507.235.947,3	78,41
Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados	28	0,11	4.843.826,59	0,75
Convenios	87	0,36	8.737.598,97	1,35
Subvenciones	269	1,10	11.555.784,08	1,79
Personal	819	3,36	19.705.879,21	3,05
Operaciones financieras	19	0,08	17.101.855,12	2,64
Anticipos de caja fija	16	0,07	13.681,89	0,00
Pagos a justificar	40	0,16	936.593,36	0,14
Prelación de pagos	7	0,03	499.539,19	0,08
Otros procedimientos	833	3,42	76.244.932,31	11,79
Total	24.381²	100,00	646.875.638,06	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

En el cuadro siguiente se expone las infracciones detectadas por los interventores de los ayuntamientos en el área de la contratación.

Cuadro 18. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, referidos a la actividad contractual, ejercicio 2020

Categoría	Causa	Expedientes		Importe	
		Nº	%	Nº	%
Contratación	Exceso de obra ejecutada	30	0,14	1.972.764,03	0,39
	Falta de crédito	502	2,26	18.000.474,99	3,54
	Falta de tramitación del correspondiente expediente	10.992	49,37	248.625.705,64	49,02
	Gastos que el gestor consideraba ya fiscalizados, o que no eran fiscalizables	184	0,83	11.861.607,24	2,34
	Incorrecta utilización del procedimiento de contratación	3.801	17,07	77.230.883,57	15,23
	Incumplimientos no justificados	33	0,15	1.126.563,98	0,22
	Otros	2.412	10,83	16.168.154,05	3,19
	Retraso en la tramitación del expediente	726	3,26	52.023.652,66	10,26
	Urgencia	51	0,23	463.637,16	0,09
	Varias causas	3.532	15,86	79.762.504,02	15,72
	Total	22.263	100,00	507.235.947,34	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

² La información que se refiere a las modalidades de gasto se presenta en función del número de operaciones o aplicaciones que se encuentran en cada expediente. Como en cada expediente se puede tramitar más de una operación de gasto, el número de operaciones que han sido objeto de informe es superior al del total de expedientes comunicados.

Por otra parte, en el 26 % de los expedientes comunicados por haber sido tramitados con omisión del trámite de fiscalización previa preceptiva, 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. En concreto, apreciaron que 66 eran constitutivos de responsabilidad contable, por importe de 1,2 millones de euros; dos lo eran de responsabilidad penal, por importe de 33.278 euros, y el resto eran constitutivos de otras infracciones e incumplimientos. El detalle se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 19. Expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa en los que se han apreciados infracciones o responsabilidades por el órgano de Intervención de los ayuntamientos, ejercicio 2020.

Tramos de población	Nº expedientes con omisión de fisc. previa	Responsabilidad contable		Incumplimiento LTAIPBG		Otras infracciones adtvas.		Responsabilidad penal		Otras	
		Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Más de 250.000 h.	1.605	0	0	465	61.736.794,79	0	0	0	0	0	0
Entre 50.001 y 250.000 h.	4.455	2	342.114,47	520	15.800.193,86	339	19.841.412,06	0	0	172	3.482.155,30
Entre 5.001 y 50.000 h.	7.188	60	773.304,14	668	22.599.081,31	976	21.334.652,94	1	25.200,00	257	7.421.739,97
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.446	3	77.442,15	122	2.299.522,57	209	4.750.968,70	0	0	1	149.410,11
Menos de 1.000 h.	400	1	9.374,74	1	74.317,46	65	361.345,48	1	8.078,26	1	149.359,00
Total	15.094	66	1.202.235,50	1.776	102.509.909,99	1.589	46.288.379,18	2	33.278,26	431	11.202.664,38

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Asimismo, en 2020 se tramitaron 4.610 expedientes con omisión de fiscalización previa, por importe de 270,3 millones de euros, que tenían su origen en reconocimientos extrajudiciales de crédito, lo que representa un 30 % del total de los expedientes comunicados. En 822 de ellos, por importe de 45,1 millones de euros, los órganos interventores apreciaron que los hechos acreditados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción o dar lugar a la exigencia de responsabilidades. En concreto, detectaron presuntas responsabilidades contables, en dos expedientes por importe de 9.872,26 euros; en uno responsabilidad penal, por importe de 25.200 euros, y el resto eran constitutivos de otras infracciones e incumplimientos.

II.1.3.3. PRINCIPALES ANOMALÍAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS

El tercer ámbito principal de información que deben comunicar los órganos de Intervención de las entidades locales es el relativo a las principales anomalías detectadas en materia de gestión de ingresos. Las Intervenciones de los ayuntamientos comunicaron un total de 693 anomalías de ingresos en el ejercicio 2020, por una cuantía global de 145,4 millones de euros.

Cuadro 20. Principales anomalías de ingresos clasificadas por tramos de población de los ayuntamientos, ejercicio 2020

Tramos de población	Anomalías		Importe	
	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	32	4,62	91.773.575,65	63,10
Entre 50.001 y 250.000 h.	41	5,92	23.529.383,30	16,18
Entre 5.001 y 50.000 h.	413	59,59	26.012.223,39	17,89
Entre 1.001 y 5.000 h.	168	24,24	3.932.176,25	2,70
Menos de 1.000 h.	39	5,63	185.109,55	0,13
Total	693	100,00	145.432.468,14	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

El 60 % de los expedientes de anomalías en materia de ingresos se produjo en los ayuntamientos con una población entre 5.001 y 50.000 habitantes, los cuales tienen una menor capacidad para la gestión de sus ingresos que aquellos que de mayor población, aunque estos expedientes suponían apenas un 18 % del importe total comunicado. En cambio, los ayuntamientos de más de 250.000 de habitantes comunicaron expedientes que representaban el 5 % del número de anomalías, pero cuya cuantía suponía un 63 % del importe total.

Respecto a la naturaleza de los ingresos en los que se presentaron las anomalías de ingresos, se ha recibido la información que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 21. Principales anomalías de ingresos de los ayuntamientos clasificadas por tipo de ingreso, ejercicio 2020

Tipo de ingreso	Anomalías		Importe	
	Nº	%	Nº	%
Impuestos locales	123	17,75	101.176.034,00	69,57
Tasas	305	44,01	14.405.475,93	9,91
Precios públicos	77	11,11	1.481.454,22	1,02
Subvenciones	9	1,30	1.353.311,64	0,93
Transferencias de otras Administraciones Públicas	3	0,44	32.737,62	0,02
Enajenación de inversiones reales	5	0,72	5.751.460,28	3,95
Operaciones urbanísticas	3	0,43	230.213,15	0,16
Multas y sanciones	14	2,02	345.131,16	0,24
Contribuciones especiales	3	0,43	364.255,44	0,25
Ingresos patrimoniales	47	6,78	5.878.779,18	4,04
Otros	104	15,01	14.413.615,52	9,91
Total	693	100,00	145.432.468,14	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

El 62 % de los informes de la Intervención de los ayuntamientos relativos a anomalías en materia de ingresos estuvieron relacionados con ingresos de naturaleza tributaria, procedentes de impuestos locales y tasas, elevándose su importe al 79 % del total. El 18 % del total de las anomalías se refirieron a precios públicos e ingresos patrimoniales, que representaron un importe escasamente relevante de apenas el 5 %.

Por otra parte, en 74 anomalías de ingresos de las 693 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 o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables, lo que se detalla en el cuadro siguiente.

Cuadro 22. Expedientes con anomalías de ingresos en los que se han apreciado infracciones o responsabilidades por el órgano de Intervención, ejercicio 2020.

Tramos de población	Nº anomalías	Responsabilidad contable		Incumplimiento LTAIPBG		Otras infracciones adtas.		Responsabilidad penal		Otras	
		Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Más de 250.000 h.	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Entre 50.001 y 250.000 h.	41	5	3.714.241,00	0	0	2	3.744.671,09	0	0	0	0
Entre 5.001 y 50.000 h.	413	12	871.106,36	2	127.000,00	19	586.432,07	0	0	7	1.921.021,82
Entre 1.001 y 5.000 h.	168	0	0	1	0	19	309.965,13	0	0	2	1.006,77
Menos de 1.000 h.	39	0	0	0	0	5	9.915,21	0	0	0	0
Total	693	17	4.585.347,43	3	127.000,00	45	4.650.983,50	0	0	9	1.922.028,59

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

II.1.4. Remisión a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas de hechos que pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidad contable

De acuerdo con el artículo 5.2 del RCIL, cuando en la práctica de un control el órgano interventor actuante aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales lo pondrá en conocimiento del órgano competente.

Por lo que se refiere a los hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable, cuando el órgano de Intervención aprecie que los hechos pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable, lo comunicará al Tribunal de Cuentas –Sección de Enjuiciamiento– tan pronto se tenga conocimiento de los mismos a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas. Esta obligación es independiente de la remisión al Tribunal de Cuentas de la información relativa al ejercicio del control interno, que debe realizarse antes del 30 de abril del ejercicio siguiente.

Dicha Plataforma dispone de dos módulos habilitados para la remisión de información y documentación por parte de los órganos de control interno. Uno de ellos, el módulo de control interno, para la remisión anual de información sobre control interno a los departamentos y unidades de fiscalización del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externo autonómicos, y otro para el envío a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas de los expedientes de los que pudieran deducirse presuntas responsabilidades contables.

En el ejercicio 2020, 27 órganos de Intervención de los ayuntamientos comunicaron, en la remisión anual de la información relativa al control interno, la existencia de hechos de esta naturaleza. Sin embargo, no procedieron a su remisión a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas a través del módulo habilitado al efecto en los términos previstos en la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales.

Dicha información afectó a un total de 257 expedientes, de los cuales, 193 eran acuerdos contrarios a reparos, por importe de 47,5 millones de euros; 59 eran expedientes tramitados con omisión del

trámite de fiscalización previa preceptiva, por importe de 722.582,82 euros; y 5 eran expedientes referidos a anomalías de ingresos, sin importe determinado.

A fin de que la Sección de Enjuiciamiento pudiera conocer y examinar dicha información, se procedió al envío de estos expedientes a esa Sección. Al mismo tiempo, se informó a los órganos de Intervención afectados de dicha circunstancia, indicándoles la tramitación a seguir en estos casos.

II.2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS REALIZADO SOBRE LOS AYUNTAMIENTOS SELECCIONADOS EN LA MUESTRA

Una vez expuesto el análisis de la información sobre el control interno de los ayuntamientos a nivel global, en este subapartado se detalla el resultado derivado del análisis de la información sobre control interno de 99 ayuntamientos que han sido objeto de un tratamiento individualizado, con el fin de ofrecer una visión más detallada sobre el funcionamiento del sistema de control interno y, en particular, sobre el grado de implantación del nuevo modelo de control interno previsto en el RCIL en esas entidades, una vez que ha transcurrido un cierto lapso de tiempo para que los órganos de Intervención hayan podido ajustar el ejercicio de su función a lo establecido en ese Reglamento.

La exposición de estos resultados se realiza atendiendo a las distintas fases que, con carácter general, se han debido seguir en el proceso de implementación del nuevo modelo de control. Estas fases son las siguientes:

- Realización de un diagnóstico previo sobre la situación de la entidad.
- Adopción de las decisiones por los órganos competentes municipales dirigidas a la implementación del modelo de control interno.
- Planificación de las tareas de control.
- Ejecución de las actuaciones de control interno.
- Evaluación de la gestión económico-financiera deducida de las actuaciones de control interno.
- Adopción de las medidas correctoras que procedan.

Además, en este subapartado se expone el cumplimiento de la obligación de remisión de la información de control interno prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL por los órganos de Intervención de los ayuntamientos fiscalizados, así como unas consideraciones sobre la observancia por esos ayuntamientos de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia, en aquello que tiene relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

II.2.1. Cumplimiento de la obligación de remisión de la información de control interno por los órganos de Intervención

A 30 de abril de 2021 –fecha máxima en la que los órganos de Intervención habían de remitir la información relativa al ejercicio del control interno correspondiente al ejercicio 2020, de conformidad con la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 19 de diciembre de 2019–, 57 ayuntamientos, de los 99 incluidos en la muestra, habían enviado dicha información.

En el cuadro siguiente se muestra, por tramos de población, el grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información en materia de control interno correspondiente al ejercicio 2020, en plazo y a fecha de corte de los trabajos de fiscalización.

Cuadro 23. Nivel de cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 218.3 del TRLRHL por parte de los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Aytos. muestra	Remisión información en plazo		Remisión información a 22/06/2022	
		Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h	10	10	100,00	10	100,00
De 50.001 a 250.000 h	16	10	62,50	15	93,75
De 5.001 a 50.000 h	31	13	41,94	26	83,87
De 1.001 a 5.000 h	22	16	72,72	19	86,36
De 1 a 1.000 h	20	8	40,00	14	70,00
Total	99	57	57,58	84	84,84

Fuente: Elaboración propia a partir los datos obrantes en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

A 22 de junio de 2022, fecha de corte de los trabajos de fiscalización, el grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información en materia de control interno relativa al ejercicio 2020, por los órganos de la Intervención de los ayuntamientos incluidos en la muestra alcanzó el 85 %, y a 30 de septiembre de 2022 quedaba pendiente de remisión la relativa a los Ayuntamientos de Albalate de Zorita, Almendralejo, Barbate, Jamilena, Lora de Estepa, Puerto Lápice y Valverde de Leganés.

La causa mayoritariamente invocada por los órganos de Intervención para justificar la no remisión de la información en materia de control interno o, en su caso, su envío fuera de plazo, fue la falta de personal suficiente en las unidades de Intervención para llevar a cabo todas las funciones y cometidos que les son propios. Asimismo, algunos interventores adujeron la ausencia de acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa o anomalías en la gestión de ingresos, pese a que la Instrucción del Tribunal de Cuentas prevé que, caso de que concurra dicha circunstancia, el órgano interventor habrá de hacerla constar mediante una certificación negativa. Además, ha de tenerse en cuenta que la información a remitir comprende no solo dichos acuerdos o expedientes, sino también la relativa a la estructura del órgano de Intervención, al sistema de control interno, a los resultados del control interno y a las actuaciones de control financiero.

II.2.2. Implementación del nuevo modelo de control interno previsto en el RCIL

II.2.2.1. DIAGNÓSTICO PREVIO: ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DISPONIBLES Y ADAPTACIONES NORMATIVAS

El RCIL ha dado lugar a una modificación significativa de la actuación de los órganos de Intervención de las entidades locales que requiere la implantación de un sistema de control interno acorde con lo estipulado en ese Reglamento.

Para que el órgano interventor disponga de un modelo de control eficaz éste debe estar adaptado a la entidad fiscalizada y su perímetro de control, lo que requiere un análisis preliminar de la entidad y de sus entes dependientes, la valoración de los recursos personales y materiales disponibles para llevar a cabo ese control, así como la adaptación, mediante el instrumento normativo

correspondiente, de la organización y funcionamiento de la entidad local, de las entidades integrantes de su perímetro de control y de la propia Unidad de Intervención, a las nuevas previsiones contenidas en el RCIL.

En las entidades examinadas, los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Badajoz, El Puerto de Santa María, Granada, Jerez del Marquesado, Madrid, Murcia, Palencia y Segovia realizaron una valoración previa de los medios disponibles, fundamentalmente personales, para la implantación de un modelo de control eficaz, emitiendo un informe al efecto e indicando las necesidades que existían en cada caso.

Los órganos interventores del resto de los ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización no emitieron un informe de estas características, aun cuando algunos de ellos pusieron de manifiesto la insuficiencia de medios personales en otros informes, como el informe resumen al que se refiere el artículo 37 del RCIL o mediante peticiones de ampliación de la plantilla de la Unidad de Intervención dirigidas a los órganos de gobierno municipales.

La falta de esa valoración previa de los medios personales, organizativos y materiales para implementar un modelo de control interno eficaz ha sido justificada, mayoritariamente, por los órganos interventores precisamente en la falta de personal para llevar a cabo dicho análisis previo.

El conocimiento previo de los medios personales, organizativos y materiales que disponen los órganos de Intervención es de gran importancia, pues sirve de fundamento para la toma de decisiones, como el régimen de control interno que se va a aplicar en la entidad local. Esto es, si se aplica el régimen general de fiscalización e intervención previa (régimen de fiscalización plena), el régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos o el régimen de control simplificado, este último en los casos que sea posible su aplicación.

Por otra parte, los órganos de Intervención han de contar con medios personales y materiales suficientes para el desarrollo de sus funciones. El 89 %³ de los interventores de los ayuntamientos fiscalizados consideró insuficientes los medios personales con los que se contaba en el ejercicio 2020, mientras que el 80 %⁴ estimaba insuficientes los medios materiales.

³ Ayuntamientos de Ahillones, Alajero, Alcantarilla, Alfoz, Almansa, Almenara, Almendralejo, Almoradí, Alzira, Arnedo, Badajoz, Badalona, Barbate, Bellpuig, Benarrabá, Benasque, Cangas de Onís, Cantalapedra, Canyelles -incorporado tras el trámite de alegaciones-, Carpio, Castelo do Val, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, Deià, El Puerto de Santa María, Feroselle, Ferreries, Fuengirola, Gijón, Granada, Granadilla de Abona, Huércanos, Huesca, Illescas, Jaca, Jamilena, Jerez del Marquesado, Jerte, Lalín, Langreo, Laredo, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Lepe, Logroño, Lora de Estepa, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Mequinenza, Meruelo, Mogán, Monroy, Moraña, Murcia, Navacerrada, Ourense, Palencia, Palma, Peñafiel, Peñamellera Alta, Perelló, Pezuela de las Torres, Pioz, Plasencia, Puerto Lápice, Quel, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santa Eulària des Riu, Santander, Segovia, Sitges, Soria, Sotillo de la Adrada, Tarazona, Telde, Valladolid, Valverde de Leganés, Vigo, Villalba de Duero, Villanueva del Río Segura, Villarejo de Fuentes, Villastar, Yecla y Zaragoza.

En el trámite de alegaciones la interventora del Ayuntamiento de Córdoba ha informado que se ha suplido en parte la carencia de medios personales existente en la Intervención mediante la cobertura, en junio de 2022, de dos puestos de colaboración –viceinterventores–, a los que se les ha encomendado una serie de actuaciones, con el fin de ejercer adecuadamente el control interno en esa entidad y poder subsanar las deficiencias detectadas en el presente Informe.

⁴ Ayuntamientos de Ahillones, Alajero, Alcantarilla, Alfoz, Almansa, Almenara, Almendralejo, Almoradí, Alpartir, Alzira, Arnedo, Badajoz, Badalona, Barbate, Bellpuig, Benarrabá, Benasque, Cantalapedra, Canyelles -incorporado tras el trámite de alegaciones-, Carpio, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, Deià, El Puerto de Santa María, Ferreries, Fuengirola, Gijón, Granada, Granadilla de Abona, Huércanos, Huesca, Jaca, Jamilena, Jerez del Marquesado, Jerte, Lalín, Laredo, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Lepe, Logroño, Lora de Estepa, Los Realejos, Lucena, Mequinenza, Meruelo, Mogán, Monroy, Moraña, Navacerrada, Ourense, Palencia, Palma, Peñamellera Alta, Perelló, Pezuela de las Torres, Plasencia, Puerto Lápice, Quel, Riotuerto, Santa Eulària des Riu, Santa Marina del Rey, Santander, Segovia, Sitges, Soria, Sotillo de la Adrada, Tarazona, Telde, Valladolid, Valverde de Leganés, Vigo, Villalba de Duero, Villanueva del Río Segura, Villarejo de Fuentes, Villastar y Zaragoza.

Solo el 51 %⁵ de los órganos interventores que consideraba insuficientes los medios que disponía, lo puso de manifiesto ante el Pleno.

Cuadro 24. Valoración por los órganos de Intervención sobre la suficiencia de los medios personales y materiales disponibles para llevar a cabo en el ejercicio 2020 las tareas de control

Tramos población	Ayts. muestra	Suficiencia de medios personales				Suficiencia de medios materiales			
		Suficientes	%	Insuficientes	%	Suficientes	%	Insuficientes	%
Más de 250.000 h.	10	1	10,00	9	90,00	3	30,00	7	70,00
Entre 50.001 y 250.000	16	3	18,75	13	81,25	2	12,50	14	87,50
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	1	3,23	30	96,77	8	25,81	23	74,19
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	2	9,09	20	90,90	3	13,63	19	86,36
Menos de 1.000 h.	20	4	20,00	16	80,00	4	20,00	16	80,00
Total	99	11	11,11	88	88,88	20	20,20	79	79,79

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Teniendo en cuenta que los órganos de intervención de los ayuntamientos incluidos en la muestra han manifestado mayoritariamente la insuficiencia de medios personales para llevar a cabo el control interno, lo que supone una importante limitación al ejercicio de este control, se ha realizado un análisis de estos medios, en particular, sobre la clasificación de los puestos de Intervención, la forma de provisión de los puestos que ostentan la titularidad del órgano, así como sobre la existencia de puestos de colaboración y su forma de provisión.

En relación con la clasificación de los puestos de Intervención, las intervenciones de municipios de población inferior a 5.001 habitantes y presupuesto inferior a 3 millones de euros son clasificadas como de clase tercera y un único puesto desarrollará tanto las funciones propias de la Secretaría como de la Intervención. En los municipios que superen esta población sin exceder de 20.000 habitantes, o cuyo presupuesto sea mayor de 3 millones de euros, la Secretaría y la Intervención se clasificarán de segunda clase y deberán contar con un puesto de Secretaría para el desempeño de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo y otro de Intervención-Tesorería para el desempeño, entre otras, de las funciones de fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. En los ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes existirán igualmente estos dos puestos que se clasificarán de clase primera.

Analizados los puestos de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de la muestra, se ha constatado que todos los ayuntamientos de municipios de menos de 1.000 habitantes contaron con un único puesto de Secretario-Interventor.

De los 22 ayuntamientos con población entre 1.001 y 5.000 habitantes, en tres de ellos –Ayuntamientos de Ferreries, Navacerrada y Sotillo de la Adrada– el puesto de Intervención estaba clasificado de clase segunda y disponían también de un puesto de Secretaría, lo que supone una menor acumulación de funciones para sus titulares. Los otros diecinueve ayuntamientos contaban

⁵ Ayuntamientos de Alajeró, Alcantarilla, Alfoz, Almansa, Alzira, Arnedo, Badajoz, Badalona, Bellpuig, Benasque, Cangas de Onís, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Córdoba, El Puerto de Santa María, Ferreries, Fuengirola, Granada, Granadilla de Abona, Huesca, Jaca, Jamlena, Jerez del Marquesado, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Lepe, Los Realejos, Madrid, Manacor, Navacerrada, Palencia, Palma, Perelló, Pezuela de las Torres, Plasencia, Quel, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santander, Segovia, Sotillo de la Adrada, Tarazona, Valladolid, Vigo, Villarejo de Fuentes y Villastar.

con un único puesto de Secretaría-Intervención, si bien, los Ayuntamientos de Alajeró, Benasque, Canyelles, Jamilena, Mequinenza, Perelló, Pioz y Valverde de Leganés disponían de un presupuesto superior a 3 millones de euros y, por lo tanto, deberían disponer de dos puestos, uno de Secretaría y otro de Intervención, ambos de clase segunda.

Todos los ayuntamientos de municipios mayores de 5.000 habitantes contaron con un puesto de Secretaría y otro de Intervención, a excepción de los Ayuntamientos de Almenara y Bellpuig, que solo dispusieron de un único puesto de clase tercera que desempeñó las funciones de Secretaría-Intervención, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 8.1 del Real Decreto 128/2018.

A este respecto, se ha de señalar que, si bien el artículo 8.4 del Real Decreto 128/2018 recoge la posibilidad de clasificar el puesto de Secretaría en una clase inferior a la que correspondería cuando se efectúe una reducción de cargas administrativas como consecuencia de la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, este no es el caso de los Ayuntamientos Alajeró, Almenara, Bellpuig, Benasque, Canyelles⁶, Jamilena, Mequinenza, Perelló, Pioz y Valverde de Leganés, antes citados, pues los propios secretarios-interventores de estas entidades manifestaron la existencia de un elevado volumen de trabajo que dificultaba la realización de las funciones de control. Asimismo, los interventores de los Ayuntamientos de Almenara y Bellpuig señalaron la acumulación de funciones de los puestos que ocupaban como uno de los motivos que dificultaban la implementación de un modelo de control interno eficaz, indicando la necesidad de proceder a su correcta clasificación.

Además, en los municipios de más de 250.000 habitantes y en los de menos a los que les sea de aplicación el régimen de organización de los municipios de gran población, debe establecerse la correspondiente distinción entre las funciones de gestión económico-financiera y la función de control y fiscalización de dicha gestión: la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponde a un órgano administrativo, con la denominación de Intervención general municipal y además, en el Reglamento orgánico municipal se deberá determinar el órgano u órganos de gestión económico-financiera a los que corresponda las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación. En los Ayuntamientos de Barcelona, Granada, Murcia, Palma, Santander, Telde y Vigo, todo o parte de su personal funcionario que realizó en 2020 las funciones de control interno no lo hizo de forma exclusiva, desempeñando funciones de gestión presupuestaria y/o de contabilidad⁷. En el resto de los ayuntamientos a los que era de aplicación el régimen de municipios de gran población el personal que desempeñaba funciones de control interno lo hizo de forma exclusiva.

Respecto a la forma de provisión de los puestos ocupados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, hay que señalar que a finales del ejercicio 2020 los nombramientos de carácter definitivo ascendieron a un 60 % del total de los puestos reservados (titulares del órgano y puestos de colaboración), mientras que el 40 % restante correspondía a formas de provisión no definitivas.

Las funciones de control interno se desempeñaron en el 27 % de los casos por funcionarios accidentales e interinos, no pertenecientes a la escala de funcionarios de Administración Local con

⁶ En el trámite de alegaciones, el órgano interventor del Ayuntamiento de Canyelles ha manifestado que la acumulación de funciones de control interno y de Secretaría en un mismo puesto dificulta la implementación de un modelo de control interno eficaz, por lo que estima necesario que se disponga de dos puestos, uno de Secretaría y otro de Intervención, ambos de clase segunda.

⁷ La Intervención General del Ayuntamiento de Madrid ejerce el control interno de la gestión económica y financiera del sector público municipal y la función contable, al amparo de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

habilitación de carácter nacional, siendo a estos últimos a los que la LRBRL reserva las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

Asimismo, se ha constatado que la ocupación de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como la existencia de puestos de personal de colaboración varían de manera significativa según los distintos tramos de población de los ayuntamientos.

Así, en el 50 % de los ayuntamientos de municipios con población inferior a 1.000 habitantes los puestos reservados no fueron ocupados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: en dos ayuntamientos, los de Pezuela de las Torres y Fondón, fueron cubiertos mediante nombramientos accidentales y en ocho mediante nombramientos interinos –Ayuntamientos de Albalate de Zorita, Carpio, Huércanos, Deià, Peñalba, Puerto Lápice, Villarejo de Fuentes y Villastar–.

Ninguno de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de municipios con dicha población contó con puestos de colaboración.

En los municipios del siguiente tramo de población, esto es, de 1.001 a 5.000 habitantes, el porcentaje de puestos reservados que no fueron ocupados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional disminuye hasta el 23 %, siendo en los Ayuntamientos de Alajeró, Feroselle, Ferreries, Las Navas de la Concepción y Pioz en los que se produjo esta circunstancia. Hay que añadir que el puesto de Intervención del Ayuntamiento de Ferreries estaba ocupado desde 2016 mediante nombramiento accidental por un funcionario administrativo que no pertenecía al subgrupo A1 ni poseía titulación universitaria, a pesar de que el artículo 52 del Real Decreto 128/2018 dispone que los nombramientos con carácter accidental se efectúen en funcionarios con la preparación técnica adecuada y, siempre que fuera posible, que pertenezcan al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria⁸.

Igualmente, los órganos de Intervención de los ayuntamientos de este tramo de población tampoco contaron con puesto de colaboración alguno.

En dieciséis ayuntamientos de los 31 analizados con población entre 5.001 habitantes y 50.000 habitantes, lo que representa el 52 %, el puesto de Intervención se ocupó por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y, en los quince restantes, el 48 %, el puesto se provisionó mediante nombramientos interinos⁹ y accidentales¹⁰.

En el Ayuntamiento de Almansa el puesto de Intervención se desempeñó de forma sucesiva en 2020 por tres personas, dos designadas mediante nombramiento interino y una mediante nombramiento accidental, lo que dificultó la continuidad en el ejercicio del control interno. En el Ayuntamiento de Yecla el puesto de Intervención venía siendo ocupado por personal nombrado mediante nombramiento accidental durante más de diez años, lo que no es acorde con el carácter excepcional que el artículo 52 del Real Decreto 128/2018 atribuye a este procedimiento de provisión.

De los municipios de este tramo, únicamente el Ayuntamiento de Lepe disponía de un puesto de colaboración.

⁸ La alcaldesa del Ayuntamiento de Ferreries explica, en alegaciones, las razones que motivaron que se ocupara el puesto de Intervención mediante nombramiento accidental y añade que tal nombramiento fue acorde con el artículo 52 del Real Decreto 128/2018, al no ser posible en ese momento nombrar a un funcionario perteneciente al subgrupo A1 o que contara con titulación universitaria. No obstante, aunque pudiera no haberse infringido el precepto indicado cuando se procedió al nombramiento accidental -extremo que no se ha acreditado documentalmente-, este Tribunal de Cuentas estima que debería evitarse que nombramientos de esta naturaleza se prolonguen en el tiempo, procurando su cobertura ordinaria.

⁹ Ayuntamientos de Alcantarilla, Almansa, Arnedo, Barbate, Bellpuig, Mogán, Peñafiel y Tarazona.

¹⁰ Ayuntamientos de Almendralejo, Ciudad Rodrigo, Langreo, Lepe, Los Realejos, Santa Eulària des Rius y Yecla.

Los puestos titulares de la Intervención en los ayuntamientos de municipios con población entre 50.001 y 250.000 habitantes se ocuparon por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, salvo en los Ayuntamientos de Granadilla de Abona y Telde.

De los ayuntamientos de este tramo de población, los de El Puerto de Santa María, León, Palencia, Santander y Segovia contaron con un puesto de colaboración, mientras que los de Granada y Fuengirola dispusieron de dos puestos.

Las funciones de control interno en los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes se desempeñaron en todos los casos por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Además, todos ellos, a excepción del Ayuntamiento de Zaragoza, contaron con puestos de colaboración: los de Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Palma y Vigo con dos puestos y los de Córdoba, Gijón, Murcia y Valladolid con un único puesto.

En el Anexo III se recogen los puestos de los titulares del órgano de Intervención y los de colaboración, reservados ambos a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de los ayuntamientos de la muestra, distinguiendo su forma de provisión.

Además de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en conjunto los 99 ayuntamientos de la muestra contaron en 2020 con un total de 732 puestos de trabajo del personal funcionario para el desempeño de las funciones de control interno, de los cuales a 1 de enero de ese año estaban ocupados 599, disminuyendo estos hasta 571 a 31 de diciembre de dicho ejercicio.

Resulta significativo que el grado de ocupación de los puestos definidos en las relaciones de puestos de trabajo, disminuyera –pasa del 82 % al 78 % durante el ejercicio fiscalizado–, teniendo en cuenta que casi el 88 % de los interventores han puesto de manifiesto la insuficiencia de medios personales para llevar a cabo el control interno en ese ejercicio.

A ello hay que unir el hecho de que solo en diez ayuntamientos¹¹ de la muestra el personal funcionario realizó exclusivamente labores de control interno, mientras que en el resto de los casos tuvo que compatibilizar esta función con otras, como la de contabilidad o la gestión presupuestaria. En otros nueve ayuntamientos¹² parte del personal funcionario adscrito a la unidad de Intervención realizó en exclusiva función de control interno y otra parte de ese personal compatibilizó esa función con otras.

En el siguiente cuadro se detallan los puestos de trabajo de personal funcionario adscritos al órgano de Intervención en los ayuntamientos integrantes de la muestra, por cada tramo de población, distinguiendo los ocupados al inicio y al final del ejercicio fiscalizado.

¹¹ Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Córdoba, Gijón, Jámilena, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño, Ourense, Valladolid y Zaragoza.

¹² Ayuntamientos de Badajoz, Barcelona, Granada, Murcia, Palma, Santander, Segovia, Sitges y Vigo.

Cuadro 25. Personal funcionario adscrito al órgano de Intervención de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población

Tramos población	Nº Ayts. muestra	Puestos definidos RPT	Puestos ocupados a 01/01/2020			Puestos ocupados a 31/12/2020		Media funcionarios /entidad
			Puestos ocupados	%	Media funcionarios/ entidad	Puestos ocupados	%	
Más de 250.000 h.	10	558	454	81,36	45,40⁽¹⁾	424	75,99	42,40⁽¹⁾
Grupo A1		127	102	80,31		101	79,53	
Grupo A2		58	46	79,31		49	84,48	
Grupo C1		156	132	84,62		119	76,28	
Grupo C2		217	174	80,18		155	71,43	
Entre 50.001 y 250.000 h.	16	87	73	83,91	4,56	75	86,21	4,69
Grupo A1		27	18	66,67		19	70,37	
Grupo A2		9	8	88,89		8	88,89	
Grupo C1		32	28	87,50		29	90,63	
Grupo C2		19	19	100,00		19	100,00	
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	52	43	82,69	1,39	44	84,62	1,42
Grupo A1		14	11	78,57		10	71,43	
Grupo A2		12	10	83,33		11	91,67	
Grupo C1		19	16	84,21		16	84,21	
Grupo C2		7	6	85,71		7	100,00	
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	25	20	80,00	0,91	20	80,00	0,91
Grupo A1		7	7	100,00		7	100,00	
Grupo A2		3	2	66,67		2	66,67	
Grupo C1		12	8	66,67		8	66,67	
Grupo C2		3	3	100,00		3	100,00	
Entre 1 y 1.000 h.	20	10	9	90,00	0,45	8	80,00	0,40
Grupo A1		6	5	83,33		5	83,33	
Grupo A2		1	1	100,00		1	100,00	
Grupo C1		2	2	100,00		1	50,00	
Grupo C2		1	1	100,00		1	100,00	
Total	99	732	599	81,83	6,05	571	78,01	5,77

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización.

(1) El número de puestos de Intervención definidos en la RPT del Ayuntamiento de Madrid asciende a 188 y su ocupación a 148 y 128, a 1 de enero y a 31 de diciembre de 2020, respectivamente, cifras que resultan muy superiores a las del resto de ayuntamientos, lo que da lugar a que la media de funcionarios en los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes resulte significativamente mayor que la de los ayuntamientos comprendidos en otros tramos de población.

Asimismo, los medios personales para llevar a cabo las tareas de control interno no solo han de ser suficientes en su número sino que, además, han de contar con la formación exigible para desempeñar con competencia los nuevos cometidos previstos en el RCIL. A este respecto, la Disposición adicional tercera del RCIL establece que los funcionarios responsables del control interno deberán seguir los cursos y realizar las actividades de formación continuada necesarias para asegurar un nivel suficientemente elevado de conocimientos teóricos, cualificaciones y valores profesionales.

El personal integrado en las Unidades de Intervención de 33 ayuntamientos¹³ accedió a cursos de formación para desempeñar las actuaciones contenidas en el RCIL, que fueron organizados por la propia entidad local y por otras entidades, siendo sufragados los gastos de estos últimos por 22¹⁴ ayuntamientos.

El personal integrado en las Unidades de Intervención de otros cinco ayuntamientos –Ayuntamientos de Albalate de Zorita, Arnedo, Badajoz, Daimiel e Illescas– accedieron a cursos organizados exclusivamente por la entidad local.

Los ayuntamientos que facilitaron el acceso a cursos de formación fueron, en mayor medida, los de los municipios de mayor población y, por tanto, que gestionan un número mayor de recursos, disminuyendo a medida que es menor la dimensión de aquellos.

Por otra parte, también resulta necesaria la disponibilidad de herramientas informáticas suficientes para realizar las funciones de control interno. De los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra, solo dieciséis de ellos –Ayuntamientos de Albacete, Albalate de Zorita, Badalona, Barcelona, Fondón, Illescas, Langreo, León, Madrid, Murcia, Peñafiel, Peñalba, Perelló, San Lorenzo de El Escorial, Villastar y Yecla– disponían de las aplicaciones informáticas necesarias para realizar las funciones de control interno, siendo en los ayuntamientos de mayor población donde ese porcentaje es más elevado.

De esos dieciséis ayuntamientos, únicamente diez –Ayuntamientos de Albacete, Albalate de Zorita, Badalona, Madrid, Murcia, Peñafiel, Peñalba, Perelló, Villastar y Yecla– tenían herramientas informáticas integradas en el sistema de administración electrónica de la entidad y en igual número –Ayuntamientos de Albacete, Langreo, León, Madrid, Peñafiel, Peñalba, Perelló, San Lorenzo de El Escorial, Villastar y Yecla– la aplicación informática contaba con un inventario de las actuaciones realizadas en el ejercicio de la función interventora.

Ante la insuficiencia de los medios necesarios para llevar a cabo el control interno, se hace especialmente relevante el papel de las diputaciones provinciales, cabidos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales, como órganos de apoyo y asesoramiento para implantar y desarrollar el modelo de control interno en cada municipio (artículo 6.4 del RCIL). De los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra de fiscalización, once –Ayuntamientos de Albacete, Albalate de Zorita, Canyelles, Carpio, Monroy, Peñafiel, Peñalba, Perelló, Ribeira, Villalba de Duero y Villastar– recibieron asistencia de alguno de esos órganos, bien mediante cursos de formación, aplicaciones informáticas para el ejercicio de control interno o mediante instrucciones y plantillas para el adecuado ejercicio del control interno¹⁵.

En el cuadro siguiente se exponen los ayuntamientos, por tramos de población, que han recibido la asistencia de las diputaciones provinciales, indicando la modalidad de apoyo recibida.

¹³ Ayuntamientos de Alcantarilla, Alfoz -incorporado tras el trámite de alegaciones-, Almoradí, Alzira, Badalona, Barcelona, Cangas de Onís, Canyelles, Carpio, Cartagena, Córdoba, Feroselle, Granada, Jaca, Las Palmas de Gran Canaria, León, Los Realejos, Madrid, Murcia, Palencia, Palma, Peñalba, Perelló, Quel, Ribeira, Santa Eulària des Riu, Santander, Segovia, Valladolid, Vigo, Villastar, Yecla y Zaragoza.

¹⁴ Ayuntamientos de Alcantarilla, Alzira, Badalona, Barcelona, Cartagena, Córdoba, Granada, Jaca, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Madrid, Murcia, Palencia, Palma, Peñalba, Santa Eulària des Riu, Santander, Segovia, Valladolid, Vigo, Yecla y Zaragoza.

¹⁵ En el trámite de alegaciones el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Fondón ha manifestado que la Diputación Provincial de Almería asesora sobre la aplicación Informática SicalWin y ha desarrollado plataformas de soporte para llevar a cabo el control de los contratos dentro de la aplicación de contabilidad y para evaluar el coste efectivo de los servicios públicos prestados por los ayuntamientos, si bien estas actuaciones constituyen asistencias para el ejercicio de la función contable, no así para la implantación del modelo de control interno.

Cuadro 26. Asistencia de las diputaciones provinciales a los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población, indicando la modalidad de apoyo recibida

Tramos de población	Ayos. muestra	Ayuntamiento/Diputación que presta asistencia	%	Asistencia a cursos	%	Aplicaciones inform. de control interno	%	Asistencia técnica para el uso de las aplicacs. informs.	%	Instrucciones y plantillas	%
Más de 250.000 h.	10	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Entre 50.001 y 250.000 h.	16	1	6,25	0	0,00	1	100,00	1	100,00	1	100,00
		Albacete/DP Albacete		0		1		1		1	
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	2	6,45	2	100,00	0		1	50,00	1	50,00
		Ribeira/DP A Coruña		1		0		0		0	
		Carpio/DP Valladolid		1		0		1		1	
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	2	9,09	2	100,00	1	50,00	2	100,00	1	50,00
		Canyelles/DP Barcelona		1		0		1		0	
		Perelló/DP Tarragona		1		1		1		1	
Menos de 1.000 h.	20	6	30,00	3	50,00	4	66,67	4	66,67	1	16,67
		Villalba de Duero/DP Burgos		1		0		0		0	
		Monroy/DP Cáceres		0		1		1		0	
		Albalate de Zorita/DP Guadalajara		1		1		1		0	
		Peñalba/DP Huesca		1		0		1		0	
		Villastar/DP Teruel		0		1		0		0	
		Peñañel/DP Valladolid		0		1		1		1	
Total	99	11	11,11	7	63,64	6	54,55	8	72,73	4	36,36

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

El asesoramiento de la IGAE es otro instrumento de colaboración puesto a disposición de los órganos interventores orientado a facilitar el desarrollo de las funciones de control interno, conforme el artículo 6.5 del RCIL y la disposición adicional séptima de la LRSAL, mediante la suscripción de convenios con esa Intervención. Sin embargo, ninguno de los ayuntamientos incluidos en la muestra hizo uso de esta opción, a pesar de las carencias de medios que han manifestado un número elevado de interventores de esas entidades.

Por otra parte, dentro de las actuaciones a realizar con carácter preliminar para la implantación del modelo de control eficaz, se encuentra el estudio y, en su caso, desarrollo y adaptación de la normativa interna de las entidades locales en materia de control interno a la normativa general y, en particular, a las nuevas previsiones contenidas en el RCIL.

De los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra, 51¹⁶ de ellos contaban con normativa propia en materia de control interno, encontrándose el mayor porcentaje de estas entidades en aquellas con mayor población, disminuyendo a medida que esta es menor.

La regulación contenida en las normas examinadas era dispar. Así, la normativa de doce de esos ayuntamientos era genérica y, fundamentalmente, reproducía lo establecido por la normativa estatal –Ayuntamientos de Almendralejo, Gijón, Illescas, Jerez del Marquesado, Lepe, Logroño, Mogán, Monroy, San Lorenzo de El Escorial, Telde, Pezuela de las Torres y Zaragoza–. Las normas de

¹⁶ La normativa interna aportada por los interventores de los Ayuntamientos de Almansa, Córdoba, Jamilena y Sotillo de la Adrada no hace mención alguna al control interno, abordando cuestiones ajenas a esta materia, por lo que no se han incluido en el total de los 51 ayuntamientos con normativa propia en materia de control interno.

otros 24 ayuntamientos solo regulaban la función interventora, principalmente la fiscalización limitada previa de requisitos básicos y la toma de razón en contabilidad de los ingresos, siendo escasa o inexistente la regulación específica relativa al control financiero –Ayuntamientos de Alzira, Arnedo, Bellpuig, Benasque, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Daimiel, Granadilla de Abona, Huesca, Laredo, Las Palmas de Gran Canaria, León, Los Realejos, Manacor, Navacerrada, Palma, Peñafiel, Peñamellera Alta, Plasencia, Ribeira, Riotuerto, Santa Eulària des Riu, Vigo y Yecla–.

Por último, las normas de quince ayuntamientos se ajustaban, en términos generales, a lo dispuesto en el RCIL teniendo en cuenta sus necesidades, organización y estructura –Ayuntamientos de Albacete, Alcantarilla, Badalona, Barcelona, Barbate, Cangas de Onís, Fuengirola, Granada, Las Navas de la Concepción, Lucena, Madrid, Murcia, Palencia, Píoz y Sitges–.

En el siguiente cuadro se muestra los ayuntamientos que disponían de normativa propia sobre control interno, por tramos de población.

Cuadro 27. Normativa propia sobre control interno de los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población

Tramos población	Aytos. con normativa propia	Regulación genérica		Regula solo la función interventora		Ajustada al RCIL	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	8	2	25,00	3	37,50	3	37,50
Entre 50.001 y 250.000 h.	11	2	18,18	4	36,36	5	45,45
Entre 5.001 y 5.0000 h.	23	5	21,74	13	56,52	5	21,74
Entre 1.001 y 5.000 h.	5	0	0,00	3	60,00	2	40,00
Entre 1 y 1.000 h.	4	3	75,00	1	20,00	0	0,00
Total	51	12	23,53	24	47,06	15	29,41

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

II.2.2.2. RÉGIMEN DE CONTROL INTERNO

Una vez realizadas las actuaciones preliminares dirigidas a la implementación del modelo de control interno requerido por el RCIL, se hace preciso la adopción de una serie de decisiones por los órganos de las entidades locales, ya sea por el órgano interventor, el Presidente o el Pleno, cada uno de ellos en el marco de sus respectivas competencias.

Entre las cuestiones sobre las que se ha de resolver está el acogimiento o no al régimen de control interno simplificado y la adopción o no del régimen de fiscalización previa limitada. El modelo de control interno que se implante por las entidades locales vendrá condicionado, fundamentalmente, por los regímenes de fiscalización que hayan sido acordados.

Así, corresponde al órgano interventor decidir aplicar el régimen de control interno simplificado, siempre que la entidad local se encuentre incluida en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad local previsto en la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, como requiere el artículo 39 del RCIL. En estas entidades se podrá ejercer la función interventora en cualquiera de sus dos modalidades, esto es, la ordinaria o la especial de fiscalización e intervención limitada previa, si bien no les será de aplicación obligatoria la función de control financiero posterior, salvo las actuaciones previstas en el artículo 40 del RCIL.

De los 99 ayuntamientos examinados, doce se sujetaron al régimen de control interno simplificado: Ayuntamientos de Albalate de Zorita, Ahillones, Carpio, Jerez del Marquesado, Las Navas de la

Concepción, Moraña, Perelló, Pioz, Quel, Riotuerto, Villarejo de Fuentes y Villastar, todos ellos incluidos en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad local.

Siendo potestativo el acogimiento a este régimen, es indudable que este resulta idóneo para aquellos municipios que cuentan con una menor dimensión en su actividad económico-financiera y que podrían encontrarse, en principio, en peores condiciones para asumir el régimen de control general, como así indica el Preámbulo del RCIL.

De los ayuntamientos fiscalizados, además de los que aplican este régimen, hay otros 22 que podrían hacerlo, si así lo estimara el órgano interventor, al reunir los requisitos previstos en el RCIL y que les sería aconsejable en la medida en que sus órganos de Intervención han manifestado –a excepción de los de los Ayuntamientos de Peñalba, Chiriviel y Fondón– la insuficiencia de medios personales y/o materiales para acometer las tareas de control. Esos ayuntamientos son los de Alfoz, Alpartir, Benarrabá, Cantalapiedra, Castrelo do Val, Chiriviel, Deià, Fermoselle, Fondón, Huércanos, Jerte, Lora de Estepa, Mequinenza, Meruelo, Monroy, Peñalba, Peñamellera Alta, Pezuela de las Torres, Puerto Lápice, Santa Marina del Rey, Villalba de Duero y Villanueva del Río Segura.

Como se ha indicado, otra de las decisiones a tomar por las entidades locales será la de adoptar o no el régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos, cuya competencia corresponde al Pleno, previo informe del órgano interventor y a propuesta del Presidente, de acuerdo con los artículos 219.2 del TRLRHL y 13 del RCIL. En este caso, el órgano interventor comprobará los extremos fijados en el citado precepto y aquellos otros que determine el Pleno de la corporación.

De los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra, 48¹⁷ se acogieron al régimen de fiscalización e intervención limitada previa, dándose el mayor porcentaje en los ayuntamientos de mayor población, alcanzando el 70 %. De esos 48 ayuntamientos, en 21 se comprobaron otros trámites o requisitos adicionales definidos por el Pleno, además de los indicados en el artículo 13.2 del RCIL (Ayuntamientos de Alzira, Arnedo, Córdoba, Granada, Huesca, Illescas, Jaca, Lalín, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Lucena, Madrid, Murcia, Palencia, Palma, Plasencia, Ribeira, Riotuerto, Segovia, Tarazona y Yecla).

Conforme el artículo 13.4 del RCIL, las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada previa serán objeto de otra plena con posterioridad. El fundamento de esta obligación reside en que, habida cuenta de que el control previo se limita a comprobar solo unos extremos, dicho control debe complementarse con un control posterior, pues de otro modo el control que se ejerza resulta insuficiente. Con este régimen de control se pretende conseguir un modelo que agilice el control previo para no penalizar la gestión ordinaria, si bien debe ir necesariamente completado con un control financiero posterior, en el que no solo se pueda comprobar la legalidad de las actuaciones fiscalizadas, sino también si se cumplen los principios de buena gestión financiera, en aras de alcanzar una mejor gestión de los fondos públicos. No se trata, por tanto, de una excepción de control, sino que este ha de llevarse a cabo posteriormente en la modalidad de control financiero.

¹⁷ Ayuntamientos de Ahillones, Albacete, Alcantarilla, Alzira, Arnedo, Barbate, Barcelona, Bellpuig, Cangas de Onís, Carpio, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, Fuengirola, Granada, Huesca, Illescas, Jaca, Jerez del Marquesado, Lalín, Laredo, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Lucena, Madrid, Mequinenza, Mogán, Murcia, Navacerrada, Ourense, Palencia, Palma, Perelló, Plasencia, Quel, Ribeira, Riotuerto, Santa Eulària des Riu, Santa Marina del Rey, Segovia, Sitges, Sotillo de la Adrada, Tarazona, Valverde de Leganés, Valladolid, Villastar y Yecla.

De los 48 ayuntamientos que se acogieron a la modalidad de fiscalización e intervención limitada previa, en solo 20 se llevó a cabo un control posterior, esto es, en el 42 % de esas entidades, siendo este porcentaje superior cuanto mayor es la población de los ayuntamientos.

Los ayuntamientos en los que no se efectuó el control posterior al que se refiere el artículo 13.4 del RCIL, siendo a estos preceptivo¹⁸, son los siguientes: Ayuntamientos de Albacete, Alcantarilla, Alzira, Arnedo, Barbate, Bellpuig, Cangas de Onís, Huesca, Jaca, Lalín, Laredo, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Mequinenza, Mogán, Navacerrada, Ourense, Palencia, Palma, Plasencia, Sotillo de la Adrada, Tarazona y Yecla.

Cuadro 28. Régimen de fiscalización e intervención limitada previa de los ayuntamientos por tramos de población

Tramos de población	Ayts. muestra	Fiscalización limitada previa					
		Nº	%	Otros requisitos o tramit. esenciales aprobados por Pleno	%	Control posterior	%
Más de 250.000 h.	10	7	70,00	5	71,43	5	71,43
Entre 50.001 y 250.000 h.	16	7	43,75	4	57,14	3	42,86
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	21	67,74	11	52,38	7	33,33
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	9	40,91	1	11,11	4	44,44
Entre 1 y 1.000 h.	20	4	20,00	0	0,00	1	25,00
Total	99	48	48,48	21	43,75	20	41,67

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Asimismo, al Pleno le corresponde acordar, al amparo de lo dispuesto en los artículos 219.4 del TRLRHL y 9 del RCIL, la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería de la entidad local y la de sus organismos autónomos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y por el control posterior mediante el ejercicio del control financiero.

De las 99 entidades fiscalizadas, en 57¹⁹ se acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, siendo este porcentaje superior cuanto mayor es la población de los ayuntamientos.

Sin embargo, el control posterior de esos derechos e ingresos que requiere el artículo 9.2 del RCIL, tan solo se efectuó en 22 ayuntamientos²⁰, incumpléndose en los Ayuntamientos de Alcantarilla,

¹⁸ En los Ayuntamientos de Carpio, Jerez del Marquesado, Perelló, Riotuerto y Villastar no se realizó el control posterior de los gastos. Estos ayuntamientos estaban sometidos a control simplificado, por lo que no les resultaba obligatoria la función de control financiero, a excepción de las actuaciones previstas en el artículo 40 del RCIL.

¹⁹ Ayuntamientos de Ahillones, Albacete, Alcantarilla, Alfoz, Almoradí, Alzira, Arnedo, Barbate, Barcelona, Bellpuig, Cangas de Onís, Carpio, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, El Puerto de Santa María, Fuengirola, Granada, Granadilla de Abona, Huesca, Illescas, Jaca, Jerez del Marquesado, Lalín, Laredo, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Mogán, Moraña, Murcia, Navacerrada, Ourense, Palencia, Palma, Perelló, Plasencia, Quel, Ribeira, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santa Eulària des Riu, Santander, Segovia, Sitges, Sotillo de la Adrada, Tarazona, Valladolid, Vigo, Villastar, Yecla y Zaragoza.

²⁰ En los Ayuntamientos de Ahillones, Carpio, Jerez del Marquesado, Perelló y Riotuerto no se realizó el control posterior de los ingresos. Estos ayuntamientos estaban sometidos a control simplificado, por lo que no les resultaba obligatoria la función de control financiero, a excepción de las actuaciones previstas en el artículo 40 del RCIL.

Alfoz, Almoradí, Alzira, Arnedo, Barbate, Bellpuig, Cangas de Onís, Córdoba²¹, El Puerto de Santa María, Granadilla de Abona, Huesca, Lalín, Laredo, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño, Los Realejos, Manacor, Mogán, Ourense, Palencia, Palma, Plasencia, Segovia, Sotillo de la Adrada, Santander, Sitges, Valladolid, Vigo y Yecla.

Lo indicado en relación con el control posterior de los gastos, procede igual con respecto al de los ingresos. El control inherente a la toma de razón en contabilidad es el control propio que conlleva la contabilización de las operaciones de derechos e ingresos de la entidad, no siendo necesario otra actuación adicional en el ejercicio de la función interventora. Por ello es preciso que ese control se complete con un control posterior, pues de otro modo el control efectuado resulta insuficiente.

En el siguiente cuadro se recoge la información sobre el régimen de control de los derechos e ingresos por tramos de población.

Cuadro 29. Fiscalización previa de derechos e ingresos de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población

Tramos de población	Ayts. muestra	Sustitución fisc. previa de dchos. e ing. por toma de razón en contabilidad		Control financiero posterior	
		Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	10	9	90,00	4	44,44
Entre 50.001 y 250.000 h.	16	12	75,00	4	33,33
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	24	77,42	9	37,50
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	8	36,36	4	50,00
Entre 1 y 1.000 h.	20	4	20,00	1	25,00
Total	99	57	57,58	22	38,60

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

II.2.2.3. PLANIFICACIÓN DE LAS TAREAS DE CONTROL INTERNO

Una de las novedades introducidas en el RCIL consiste en la elaboración y adopción por los órganos interventores de un plan anual de control financiero que ha de recoger las actuaciones de control permanente y auditoría pública a realizar durante el ejercicio. De acuerdo con el artículo 31.2 del RCIL, incluirá todas aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal y las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles.

Una vez identificados y evaluados los riesgos, el órgano interventor elaborará el plan, en el que ha de concretar las actuaciones a realizar e identificar el alcance objetivo, subjetivo y temporal de cada una de ellas. Contar con dicho plan alcanza gran importancia, pues permite, entre otros extremos, realizar un diagnóstico de la gestión económico-financiera de las entidades locales, señalando las

²¹ En el trámite de alegaciones, la titular del órgano de Intervención del Ayuntamiento de Córdoba ha aportado varios informes para justificar la realización de ciertas actuaciones de control financiero de derechos e ingresos. Sin embargo, tales actuaciones no obedecen a un control posterior planificable de ingresos propiamente dicho –como reconoce la alegante–, sino que se emiten, en unos casos, en el ejercicio de la función interventora y, en otros, como actuaciones de control permanente atribuidas por el ordenamiento jurídico al órgano interventor.

debilidades, desviaciones o deficiencias; proponer acciones de mejora que corrijan las debilidades, desviaciones o deficiencias detectadas; servir al gestor para mejorar de una forma más eficiente la gestión de los recursos públicos, así como intensificar la transparencia de la gestión económico-financiera de las entidades locales.

De los 99 ayuntamientos de la muestra, en 27²² se elaboró el plan anual de control financiero correspondiente al ejercicio 2020, siendo mayor el porcentaje en aquellos con mayor población, disminuyendo a medida que es menor la dimensión del municipio. En el Ayuntamiento de Valladolid se emitió un plan anual de auditorías para el ejercicio 2020 de las entidades dependientes de esa entidad²³.

Con carácter general, los 27 planes de control financiero contienen las actuaciones a realizar en el ejercicio, si bien su extensión y alcance no eran igual en todos ellos.

Así, los planes de los Ayuntamientos de Almendralejo, Albacete, Alzira, Badalona, Barcelona, Córdoba, Fuengirola, Granada, Jaca, Las Navas de la Concepción, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Murcia, Navacerrada, Palma, Quel y Vigo identificaron el alcance objetivo, subjetivo y temporal de las actuaciones a realizar, concretando las actuaciones de control permanente cuya realización deriva de una obligación legal y aquellas que han sido seleccionadas para llevar a cabo en ese ejercicio, así como las auditorías públicas que se sustancian en auditorías de cuentas, de cumplimiento y operativas, estas últimas en aquellos casos que los ayuntamientos cuenten con alguna de las entidades relacionadas en el artículo 29.3 del RCIL y no estén sujetos al control simplificado.

Los planes de los Ayuntamientos de Cangas de Onís, Illescas, Ribeira y Zaragoza no incluyeron las actuaciones de control permanente planificables cuya realización deriva de una obligación legal y los de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Santander no previeron actuaciones de auditoría pública.

El plan de control financiero del Ayuntamiento de Cartagena era trienal y comprendía la programación para los ejercicios 2018 a 2020, siendo muy escasas las referencias a las actuaciones a realizar en ese último ejercicio. Por su parte, el del Ayuntamiento de Perelló se limitó a reproducir la normativa de aplicación y a incluir un cuadro con las actuaciones de control a realizar.

Resulta significativo que en un número elevado de esos planes se hizo constar la insuficiencia de medios personales y/o materiales y la necesidad de un refuerzo en los procedimientos electrónicos de envío de documentación y en los programas informáticos de gestión de las tareas de control para llevar a cabo todas las actuaciones y efectuar un control integral como el establecido por el RCIL –planes de los Ayuntamientos de Albacete, Almendralejo, Alzira, Badalona, Cangas de Onís, Córdoba, Fuengirola, Granada, Illescas, Jaca, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Lucena, Palma, Quel, Santander y Vigo– o, en particular, para llevar a cabo la intervención de la comprobación material de la inversión como es el caso del plan del Ayuntamiento de Cartagena. Ante estas carencias, se señalaba la necesidad de que se dotase de más personal a la Intervención y/o de que se contratasen empresas auditoras para colaborar en la realización de las auditorías públicas programadas, quedando, en unos casos, condicionada la ejecución de estas auditorías a

²² Ayuntamientos de Albacete, Almendralejo, Alzira, Badalona, Barcelona, Cangas de Onís, Cartagena, Córdoba, Fuengirola, Granada, Illescas, Jaca, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Murcia, Navacerrada, Palma, Perelló, Quel, Ribeira, Santander, Vigo y Zaragoza.

²³ El Plan Anual de Control Financiero del Ayuntamiento de Valladolid, aportado en el trámite de alegaciones, corresponde al ejercicio 2021, año distinto al ejercicio fiscalizado.

que se materializase dicha contratación o advirtiéndolo, en otros, la imposibilidad de llevar a cabo la auditoría de cuentas de todas las entidades dependientes del Ayuntamiento, como sería exigible conforme con el artículo 29.3 del RCIL.

También algunos de esos planes, como los de los Ayuntamientos de Jaca y Santander, indicaron que dicha carencia de medios había supuesto que no se ejecutaran todas las actuaciones previstas en el plan anual de control financiero del ejercicio anterior, lo que conllevaba que en el plan de control financiero de 2020 se incluyeran las actuaciones de control pendientes y se redujeran las actuaciones de control financiero de ese ejercicio.

Las limitaciones expuestas en los planes de control financiero examinados para llevar a cabo las actuaciones programadas ponen de manifiesto la dificultad de que se pueda alcanzar el control eficaz al que se refiere el artículo 4.3 del RCIL, en la medida en que dicho precepto prevé que el modelo de control implantado 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.

Conforme con el artículo 31.2 del RCIL, el plan anual de control financiero ha de realizarse sobre la base de un análisis de riesgos. Dicho análisis resulta de gran importancia en tanto que permite orientar el control hacia las áreas de mayor riesgo, aumentando la eficacia y la eficiencia de las actuaciones de control. El riesgo es definido por el RCIL como la posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión sometida a control susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de los activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión.

El análisis de riesgos efectuado por los órganos interventores no fue homogéneo, pues mientras los de los Ayuntamientos de Barcelona, Jaca, Los Realejos, Madrid, Manacor, Murcia, Vigo y Zaragoza emitieron un documento independiente en el que realizaron dicho análisis, la mayoría lo incluyó en el propio plan anual de control financiero, siendo ambas opciones válidas siempre que su contenido se ajuste a lo dispuesto en el RCIL y permita determinar suficientemente las áreas de mayor riesgo.

Igualmente, el contenido y detalle de cada uno de ellos fueron distintos. Así, en el análisis de riesgos efectuado por la Intervención de los Ayuntamientos de Almendralejo, Granada, Fuengirola, Illescas, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Murcia, Navacerrada, Palma, Ribeira, Vigo y Zaragoza se señalaron los criterios y elementos tenidos en cuenta para su elaboración y se relacionaron las áreas críticas en donde se apreciaban más riesgos, al objeto de intensificar el control en esas áreas.

En cambio, en los de los Ayuntamientos de Albacete, Alzira, Jaca, Los Realejos y Lucena no se concretaron las áreas críticas de riesgo y en los de los Ayuntamientos de Cartagena, Cangas de Onís y Manacor no se indicaron los criterios y elementos tenidos en cuenta para su elaboración y que sirvieron de fundamento para detectar las áreas de riesgos. Los planes de los Ayuntamientos

de Badalona, Córdoba²⁴, Perelló y Santander no mencionaron ninguno de estos extremos, limitándose a señalar que se había efectuado dicho análisis.

El análisis de riesgos del Ayuntamiento de Barcelona definía de forma extensa el objeto y finalidad de un análisis de riesgos y detallaba los riesgos detectados por otros organismos, tales como la Oficina Antifraude de Cataluña y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, pero no contenía un análisis específico de los riesgos detectados en el Ayuntamiento de Barcelona.

Tres de los planes aprobados fueron modificados al amparo del artículo 31.4 del RCIL, que permite su modificación como consecuencia de la ejecución de controles en virtud de solicitud o mandato legal, variaciones en la estructura de las entidades objeto de control, insuficiencia de medios o por otras razones debidamente ponderadas. Tales planes fueron el del Ayuntamiento de Córdoba por variaciones en una de las entidades objeto de control, el del Ayuntamiento de Granada por incorporar el control de contratos de emergencia celebrados para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y el del Ayuntamiento de Lucena por insuficiencia de medios.

Todos los planes anuales aportados fueron conocidos a título informativo por el Pleno, de conformidad con en el artículo 31.3 del RCIL, salvo los planes de los Ayuntamientos de Almendralejo y Fuengirola²⁵.

En el siguiente cuadro se resume la información sobre la planificación del control financiero de los ayuntamientos incluidos en la muestra durante el ejercicio 2020.

Cuadro 30. Planes anuales de control financiero de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población

Tramos de población	Aytos. muestra	Plan anual de control financiero		PACF conocido por el Pleno	
		Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	10	8	80,00	8	100,00
Entre 50.001 y 250.000 h.	16	6	37,50	5	83,33
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	9	29,03	8	88,89
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	4	18,18	4	100,00
Entre 1 y 1.000 h.	20	0	0,00	0	0,00
Total	99	27	27,27	25	92,59

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

²⁴ En relación con las alegaciones formuladas por la interventora del Ayuntamiento de Córdoba se ha indicar que el artículo 31.2 del RCIL no establece un método concreto para determinar y evaluar los riesgos, como señala la propia alegante. Tampoco este precepto precisa si el análisis de riesgos se ha de incluir en el plan anual de control financiero o en un documento independiente. En todo caso, ya sea de una forma u otra, este Tribunal de Cuentas entiende que se ha de dejar constancia del análisis de riesgos que se realice, concretando los criterios y elementos tenidos en cuenta para su elaboración, así como las áreas críticas de riesgos detectadas, extremos que no figuraron en el plan anual de control financiero del citado ayuntamiento, que es lo que se indica en este Informe.

²⁵ El interventor del Ayuntamiento de Fuengirola ha informado al Tribunal de Cuentas que remitió el plan anual para conocimiento del Pleno, si bien este órgano no ha llegado a conocerlo.

II.2.2.4. EJECUCIÓN DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL INTERNO

El control interno de la actividad económico- financiera del sector público local se estructura en dos modalidades, función interventora y control financiero, de conformidad con el TRLRHL y el RCIL. A su vez, el control financiero se configura en dos regímenes de ejercicio diferenciados: el control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambos, el control de eficacia.

A continuación, se exponen las actuaciones realizadas por los órganos de Intervención en ambas modalidades de control, haciendo especial mención a aquellas que han venido a ser desarrolladas por primera vez en el RCIL y que, por lo tanto, han requerido de su implementación en las entidades fiscalizadas a fin de ajustarse al nuevo modelo de control interno previsto en el citado Reglamento.

1) *Función interventora*

La función interventora tiene por objeto controlar los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, así como de los consorcios, cuando el régimen de control de la Administración pública a la que estén adscritos lo establezca, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Los órganos de Intervención de los ayuntamientos incluidos en la muestra ejercieron en el ejercicio 2020 la función interventora en un total de 198 entidades, de las cuales 99 se corresponden con las entidades principales y 99 con entidades dependientes, siendo 70 organismos autónomos y 29 consorcios.

Todos los órganos interventores de los ayuntamientos de la muestra ejercieron la función interventora en los correspondientes organismos autónomos, no así en los consorcios, pues no consta que se haya realizado por dichos órganos esa actuación de control en los consorcios adscritos a los Ayuntamientos de Sitges, Tarazona, Telde y Valladolid.

Cuadro 31. Entidades en las que se ha realizado la función interventora durante el ejercicio 2020, por tramos de población

Tramos de población	Entidad local principal	OOAA	Consorcios
Más de 250.000 h.	10	38	14
De 50.001 a 250.000 h.	16	21	11
De 5.001 a 50.000 h.	31	8	4
De 1.001 a 5.000 h.	22	3	0
De 1 a 1.000 h.	20	0	0
Total	99	70	29

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Al objeto de verificar las actuaciones que han sido realizadas por los órganos interventores en el ejercicio de la función interventora, se ha examinado el informe resumen que se ha de elaborar anualmente por la Intervención, según establecen los artículos 213 del TRLRHL y 37 del RCIL.

De los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra, solo 44²⁶ contaron con el informe resumen anual correspondiente al ejercicio 2020. Además, no todos los informes incluyeron una referencia a las actuaciones realizadas en el ejercicio de la función interventora, limitándose muchos de ellos a mencionar resultados de control tales como número de informes de fiscalización con reparos o número de informes de omisión de fiscalización emitidos, a describir los regímenes de control que habían sido de aplicación en los ayuntamientos, o a señalar sintéticamente alguna de las deficiencias detectadas en ciertas áreas objeto de control, lo que no se adecuaba a lo dispuesto en la Resolución de 2 de abril de 2020, de la IGAE, por la que se establecen las instrucciones a las que habrá de ajustarse el contenido, estructura y formato del informe resumen.

Así, solo incluyeron una referencia a las actuaciones realizadas en el ejercicio de la función interventora o a los informes de fiscalización emitidos, cuantificando tales actuaciones o informes, los informes resumen de los Ayuntamientos de Albacete, Alzira, Benasque, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Fuengirola, Granada, Huesca, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Palencia, Palma, San Lorenzo del Escorial, Santander, Valverde de Leganés, Valladolid y Vigo.

Del examen de los informes resúmenes aportados resulta que las áreas que, en mayor medida, fueron objeto de control fueron las de contratación y personal, además de las relativas a subvenciones, hacienda y presupuestos, patrimonio y garantías, gestión económico-financiera e ingresos.

La mayoría de las deficiencias detectadas en el ejercicio de la función interventora se refirieron a los expedientes de contratación tramitados a lo largo del ejercicio (continuidad de los servicios sin la adecuada cobertura jurídica, fraccionamiento de gastos concurrentes mediante la celebración de contratos menores y aprobación de facturas bajo la figura de reconocimiento extrajudicial de crédito). También se constató el uso prioritario del procedimiento de concesión directa en el otorgamiento de las subvenciones en detrimento del régimen de concurrencia competitiva establecido con carácter prioritario por la normativa subvencional y ausencia de plan estratégico; y en relación con personal, la existencia de conceptos retributivos que no tenían el debido encaje normativo, en especial, en lo referente a gratificaciones por servicios extraordinarios.

Según el artículo 10 del RCIL, para llevar a cabo la función interventora, el órgano interventor ha de recibir el expediente original completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos, y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por el órgano competente, estableciéndose en dicho precepto los plazos en los que los interventores han de fiscalizar los expedientes. 41 órganos interventores²⁷ de los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra han informado que no recibieron los expedientes completos con tiempo suficiente para cumplir los plazos de fiscalización señalados en el citado artículo. Dicha demora vino motivada, fundamentalmente, por la insuficiencia del personal encargado de la conformación de los expedientes, dando lugar a retrasos en la tramitación y a que el órgano interventor dispusiera de un plazo inferior al preceptuado para informar.

²⁶ Ayuntamientos de Ahillones, Albacete, Alfoz, Alpartir, Alzira, Arnedo, Bellpuig, Benasque, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, Fuengirola, Granada, Huesca, Jaca, Jerez del Marquesado, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Murcia, Navacerrada, Palencia, Palma, Peñafiel, Perelló, Pezuela de las Torres, Pioz, Plasencia, Quel, Ribeira, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santander, Sitges, Sotillo de la Adrada, Valverde de Leganés, Valladolid, Vigo, Villarejo de Fuentes y Villastar.

Los órganos interventores de los Ayuntamientos de Almendralejo y Barcelona no han aportado el informe resumen del ejercicio fiscalizado, sino el correspondiente al ejercicio 2019.

²⁷ Ayuntamientos de Alajeró, Alcantarilla, Almenara, Almendralejo, Almoradí, Barbate, Barcelona, Bellpuig, Benarrabá, Benasque, Cangas de Onís, Cantalapiedra, Canyelles, Cartagena, Córdoba, Deià, El Puerto de Santa María, Fermoselle, Ferreries, Fuengirola, Huesca, Jerez del Marquesado, Langreo, Laredo, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño, Lora de Estepa, Lucena, Manacor, Mequinenza, Monroy, Palma, Plasencia, Puerto Lápice, San Lorenzo de El Escorial, Santander, Sitges, Telde, Valladolid, Vigo y Zaragoza.

Por otra parte, el artículo 214.2 del TRLRHL incluye la intervención de la comprobación material de la inversión como parte integrante de la función interventora. El RCIL ha venido a regular esta actuación, que hasta ese momento no estaba desarrollada, estableciendo unos requisitos mínimos para su ejecución.

De acuerdo con el artículo 20.1 del RCIL, antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación se ha de verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios o adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato. Este control debe realizarse por el órgano interventor, si bien su realización podrá requerir la posesión de conocimientos técnicos, en cuyo caso el órgano interventor puede estar asesorado.

Según la Resolución de la IGAE, de 14 de julio de 2015, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión, esta actuación de control requiere la posesión de conocimientos técnicos en las recepciones de obras cuyos proyectos hayan sido redactados por funcionarios técnicos, tales como arquitectos, ingenieros o cualesquiera otros que deban poseer para suscribirlos títulos académicos o profesionales, así como aquellas obras cuya dirección y vigilancia haya estado encomendada a personas que posean títulos de capacitación especial, aun cuando no hayan mediado la redacción de proyectos. Por el contrario, no procederá la designación de un asesor con conocimientos técnicos cualificados en los contratos de suministros cuando la inversión se refiera a objetos determinables por su número, calidad y condiciones usuales en el comercio, o cuando su procedencia está acreditada por el nombre o marca comercial que conste en los mismos.

Consultados los titulares de los órganos de Intervención de los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra de fiscalización sobre los medios para llevar a cabo la intervención de la comprobación material de la inversión, 31 órganos interventores²⁸ informaron que no contaban con personal con los conocimientos técnicos suficientes para llevar a cabo de manera adecuada la intervención de la comprobación material de la inversión, por lo que solicitaron asesoramiento técnico a otro órgano de la entidad local o al órgano de asistencia municipal, mientras que 36²⁹, pese a no contar con conocimientos técnicos adecuados, no solicitaron tal asistencia.

En el caso de los Ayuntamientos de Madrid y Vigo, fue en los informes resumen donde se dejó constancia de que los interventores habían asistido a los actos de comprobación material de la inversión sin asesoramiento, entendiéndose limitada su responsabilidad a los aspectos y deficiencias que se hubieran podido detectar atendiendo a la diligencia media exigida a los profesionales de la Administración que no requieren cualificación técnica en un sector específico objeto del gasto para el desempeño de las funciones asignadas a su puesto de trabajo. A la vista de lo expuesto concluían que los medios personales para el ejercicio de la intervención de la comprobación material de la inversión no habían sido suficientes.

Para la realización de la intervención de la comprobación material de la inversión, doce ayuntamientos³⁰ –Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Córdoba, El Puerto de Santa

²⁸ Ayuntamientos de Alcantarilla, Alfoz, Almendralejo, Alzira, Arnedo, Badajoz, Badalona, Barbate, Bellpuig, Cartagena, Córdoba, Daimiel, Ferreries, Fondón, Fuengirola, Granada, Granadilla de Abona, Huércanos, Jaca, Jamléna, Langreo, Laredo, Las Palmas de Gran Canaria, Lucena, Navacerrada, Palma, Peñamellera Alta, Santa Marina del Rey, Santander, Yecla y Zaragoza.

²⁹ Ayuntamientos de Ahillones, Albacete, Almansa, Almenara, Benarrabá, Benasque, Cangas de Onís, Cantalapiedra, Carpio, Castrelo do Val, Deià, Feroselle, Huesca, Jerez del Marquesado, Jerte, Lepe, Logroño, Lora de Estepa, Mequinenza, Meruelo, Monroy, Ourense, Palencia, Pioz, Plasencia, Puerto Lápice, Riotuerto, Segovia, Tarazona, Telde, Valladolid, Vigo, Villalba de Duero, Villanueva del Río Segura, Villarejo de Fuentes y Villastar.

³⁰ La documentación aportada por los órganos interventores de los Ayuntamientos de Almoradí, Lalín, Palencia y Peñafiel no se corresponde con instrucciones o procedimientos para efectuar la comprobación material de la inversión. Se tratan de documentos emitidos al efecto para esta fiscalización o de las bases de ejecución del presupuesto o la aprobación del presupuesto que no incluyen tal regulación.

María, Granada, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Murcia, Sitges, Valladolid y Vigo–, del total de examinados, dispusieron de instrucciones o procedimientos para efectuar la comprobación material de la inversión.

En el caso del Ayuntamiento de Yecla se acordó la aplicación de la Resolución de 14 de julio de 2015, de la IGAE, en aquello que fuera trasladable a la entidad local.

Asimismo, cuatro ayuntamientos –Ayuntamientos de Badajoz, El Puerto de Santa María, Los Realejos y Murcia– tenían automatizado el proceso mediante un modelo tipo o plantilla en el que se recogían todos los aspectos a controlar en la comprobación material de la inversión.

Ninguno de los ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes dispuso de las citadas instrucciones ni automatizado el proceso para ejercer este control.

A continuación, se exponen las actuaciones de los ayuntamientos de la muestra, por tramos de población, en relación con intervención de la comprobación material de la inversión.

Cuadro 32. Intervención de la comprobación material de la inversión de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población.

Tramos de población	Ayts. muestra	Ayts. con instrucciones		Ayts. con procedimiento automatizado		Interv. con personal con conocimientos técnicos suficientes		Asesoramiento técnico de otro órgano de la entidad local		Asesoramiento técnico del órgano de asistencia municipal	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Más de 250.000 h.	10	6	60,00	1	10,00	4	40,00	4	40,00	0	0,00
De 50.001 a 250.000 h.	16	5	31,25	2	12,50	2	12,50	7	43,75	0	0,00
De 5.001 a 50.000 h.	31	1	3,23	1	3,23	13	41,94	11	35,48	2	6,45
De 1.001 a 5.000 h.	22	0	0,00	0	0,00	4	18,18	1	4,55	2	9,09
De 1 a 1.000 h.	20	0	0,00	0	0,00	9	45,00	4	20,00	2	10,00
Total	99	12	12,12	4	4,04	32	32,32	27	27,27	6	6,06

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

El RCIL, en su artículo 15, ha venido a regular el procedimiento de resolución de las discrepancias que pudieran surgir entre el órgano gestor y el órgano de control, como consecuencia de la práctica de la función interventora.

En el ejercicio 2020, 28³¹ órganos gestores plantearon un total de 1.661 discrepancias, de las cuales, 1.006 fueron resueltas por el alcalde, 651 por el Pleno y 4 por la Junta de Gobierno Local³². La resolución por este último órgano no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 15.1 del RCIL, en tanto que dicho precepto atribuye la resolución de discrepancias exclusivamente al Presidente de la entidad local o al Pleno.

En ninguno de estos casos se hizo uso de la previsión contenida en el artículo 15.4 del RCIL, según la cual, previamente a la resolución de las discrepancias, el Presidente de la entidad local y el Pleno,

³¹ Ayuntamientos de Alcantarilla, Alfoz, Almansa, Almendralejo, Almoradí, Arnedo, Badajoz, Badalona, Barcelona, Benarrabá, Canyelles, Cartagena, Córdoba, Daimiel, Deià, El Puerto de Santa María, Fuengirola, Gijón, Granadilla de Abona, Las Palmas de Gran Canaria, León, Murcia, Ourense, Palma, Plasencia, Pioz, Sitges y Telde.

³² Juntas de Gobierno Local de los Ayuntamientos de Canyelles y Gijón.

a través del citado Presidente, pueden elevar resolución de las discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

Cuadro 33. Ayuntamientos en los que se plantearon discrepancias durante el ejercicio 2020, por tramos de población

Tramos de población	Ayos. muestra	Ayos. con discrepancias	Resueltas Presidente	Resueltas Pleno	Resueltas por otros órganos	Total
Más de 250.000 h.	10	6	190	51	1	242
De 50.001 a 250.000 h.	16	9	506	501	0	1.007
De 5.001 a 50.000 h.	31	8	293	93	0	386
De 1.001 a 5.000 h.	22	3	14	5	3	22
De 1 a 1.000 h.	20	2	3	1	0	4
Total	99	28	1.006	651	4	1.661

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

2) Control permanente

El ejercicio del control financiero en la modalidad de control permanente tiene como objetivo comprobar, de forma continua, que la actividad económico-financiera realizada por el 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.

Los órganos de Intervención de los ayuntamientos incluidos en la muestra ejercieron en el ejercicio 2020 el control permanente en un total de 194 entidades, de las cuales 99 se corresponden con las entidades principales y 95 con entidades dependientes, siendo 67 organismos autónomos y 28 consorcios respecto de los que el régimen de control de la Administración pública a la que estaban adscritos lo establecía.

Los órganos interventores de los ayuntamientos de la muestra ejercieron el control permanente en los correspondientes organismos autónomos, salvo los de los Ayuntamientos de Mequinenza, Segovia y Valverde de Leganés.

Cuadro 34. Ayuntamientos en los que se ha realizado el control permanente durante el ejercicio 2020, por tramos de población

Tramos de población	Entidad local principal	OOAA	Consorcios
Más de 250.000 h.	10	38	14
De 50.001 a 250.000 h.	16	20	11
De 5.001 a 50.000 h.	31	8	3
De 1.001 a 5.000 h.	22	1	0
De 1 a 1.000 h.	20	0	0
Total	99	67	28

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Según el artículo 29.2 del RCIL, el control permanente comprende tanto las actuaciones de control que anualmente se incluyan en el correspondiente plan anual de control financiero, como las actuaciones que sean atribuidas en el ordenamiento jurídico al órgano interventor.

Se ha verificado la realización por los órganos interventores de algunas de las actuaciones de control permanente que les son atribuidas por el ordenamiento jurídico:

1. El control de subvenciones y ayudas públicas. Este control se ejerció en el ejercicio 2020 por el 68 % de los órganos de control de los ayuntamientos de la muestra, si bien este porcentaje varía de manera significativa en función de la población del municipio, pasando del 60 % en los municipios de menos de 1.000 habitantes al 80 % en los de más de 250.000 habitantes.

No se realizó esta actuación de control en los Ayuntamientos de Alajeró, Alcantarilla, Alzira, Badalona, Bellpuig, Cangas de Onís, Daimiel, Deià, Huesca, Jaca, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño, Palencia, Palma, Puerto Lápice, Riotuerto, Santa Eulària des Riu, Segovia, Sitges³³, Sotillo de la Adrada, Villalba de Duero y Yecla.

2. El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de estos. Ambas actuaciones de control fueron realizadas en el ejercicio fiscalizado en el 95 % y 94 %, respectivamente, de los ayuntamientos de la muestra.

En los Ayuntamientos de Peñalba y Puerto Lápice no se emitió informe de los proyectos de presupuestos y en los de Peñalba y Mequinenza el relativo a expedientes de modificaciones de crédito.

3. La emisión de informe previo a la concertación o modificación de las operaciones de crédito fue realizada en el 58 % de los ayuntamientos de la muestra, siendo este porcentaje del 45 % en los ayuntamientos de 1 a 1.000 habitantes y del 80 % en los de más de 250.000 habitantes.

No se realizó esta actuación de control en los Ayuntamientos de Arnedo, Chirivel, Ferreries, Plasencia y Telde.

4. La emisión de informe previo a la aprobación de la liquidación del presupuesto. Todos los órganos de Intervención procedieron a la emisión del informe previo a la aprobación de la

³³ En el trámite de alegaciones el interventor del Ayuntamiento de Sitges señala que no se realizó el control financiero de las subvenciones y ayudas concedidas en el ejercicio 2020 como consecuencia de la situación provocada por la pandemia, habiéndose incluido esta actuación en el plan anual de control financiero de 2021, que aporta.

liquidación del presupuesto del ejercicio 2020, a excepción del Ayuntamiento de Cantalapiedra en el que no consta que se haya aprobado la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio.

5. La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria que le hayan sido solicitados por la Presidencia, por un tercio de los Concejales o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de 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.

En 54³⁴ de los 99 ayuntamientos de la muestra el órgano de control procedió a la emisión de informes o dictámenes en materia económica-financiera o presupuestaria y en dieciocho emitió dictamen sobre la procedencia de la implantación de nuevos servicios o la reforma de los existentes –Ayuntamientos de Alajeró, Almoradí, Canyelles, Daimiel, Gijón, Granada, Langreo, Laredo, León, Lora de Estepa, Lucena, Madrid, Mogán, Peñafiel, Soria, Valverde de Leganés, Villastar y Yecla–.

6. La emisión de los informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica: 88 ayuntamientos informaron sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, regla de gasto y límite de deuda y remitieron la información señalada en los artículos 15 y 16 de la Orden HAP/2105/2012.

No se realizó esta actuación en los Ayuntamientos de Ahillones, Almansa, Cantalapiedra, Huércanos, Huesca, Illescas, Las Navas de la Concepción, Meruelo, Puerto Lápice, Tarazona y Villarejo de Fuentes.

Además de las actuaciones de control permanente derivadas del artículo 4.1.b del Real Decreto 218/2018, hay otras que son atribuidas a los órganos interventores por el ordenamiento jurídico. Entre ellas, el artículo 12 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, establece que, anualmente, el órgano de control interno elaborará un informe en el que evaluará el cumplimiento de la normativa

³⁴ Ayuntamientos de Alajeró, Alfoz, Almansa, Almenara, Almendralejo, Almoradí, Arnedo, Barbate, Bellpuig, Benarrabá, Canyelles, Córdoba, Daimiel, Feroselle, Fondón, Fuengirola, Gijón, Granada, Illescas, Jamilena, Jerez del Marquesado, Langreo, Laredo, Las Navas de la Concepción, León, Lepe, Logroño, Lora de Estepa, Lucena, Manacor, Mequinenza, Meruelo, Mogán, Murcia, Ourense, Palencia, Peñafiel, Peñalba, Peñamellera Alta, Perelló, Quel, Ribeira, San Lorenzo de El Escorial, Santa Marina del Rey, Sitges, Soria, Telde, Valverde de Leganés, Vigo, Villalba de Duero, Villanueva del Río Segura, Villastar, Yecla y Zaragoza.

en materia de morosidad. Solo el 55 % de los ayuntamientos de la muestra realizó dicha actuación en 2020³⁵.

Este mismo precepto establece la obligación de realizar un informe de auditoría del sistema de facturas electrónicas, habiendo incumplido esta obligación el 80 % de los ayuntamientos de la muestra³⁶.

Junto con las actuaciones de control permanente que son atribuidas a los órganos interventores por el ordenamiento jurídico, el órgano interventor ha de realizar aquellas otras actuaciones de control permanente incluidas en el plan de control financiero.

Del análisis de la documentación aportada por los ayuntamientos fiscalizados, resulta que en dieciocho ayuntamientos –Ayuntamientos de Ciudad Rodrigo, Córdoba, Fuengirola, Granada, Jaca, Las Navas de la Concepción, Lucena, Madrid, Murcia, Navacerrada, Ribeira, Riotuerto, Santander, Segovia, Sitges, Valverde de Leganés, Valladolid y Vigo– se realizaron en el ejercicio 2020 actuaciones de control permanente planificables³⁷ no atribuidas por el ordenamiento jurídico al órgano interventor.

Las actuaciones realizadas se refieren, fundamentalmente, a aspectos relacionados con la contratación pública, la gestión de personal y la actividad subvencional.

El control permanente planificable es una importante herramienta que disponen los órganos interventores dirigida a analizar y controlar la actividad económico-financiera y verificar si se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera, todo ello con el fin de alcanzar una mejora en la utilización de los fondos públicos. El reducido número de ayuntamientos en los que se han realizado actuaciones de control permanente planificables pone de manifiesto la escasa implantación en el ámbito local de esta modalidad de control.

³⁵ Ayuntamientos de Albacete, Alcantarilla, Alfoz, Almenara, Almendralejo, Alpartir, Alzira, Badajoz, Barcelona, Benarrabá, Benasque, Cangas de Onís, Canyelles, Cartagena, Chirivel, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, El Puerto de Santa María, Fondón, Gijón, Granada, Granadilla de Abona, Illescas, Jamilena, Laredo, Las Navas de la Concepción, León, Lora de Estepa, Los Realejos, Madrid, Meruelo, Mogán, Monroy, Moraña, Navacerrada, Ourense, Palma, Peñafiel, Peñalba, Peñamellera Alta, Perelló, Pezuela de las Torres, Quel, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santa Eulària des Riu, Santa Marina del Rey, Sitges, Soria, Villalba de Duero, Villanueva del Río Segura, Yecla y Zaragoza.

En el trámite de alegaciones, el alcalde del Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada afirma que en 2020 se emitió el informe al que se refiere el artículo 12 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre. Sin embargo, de la documentación aportada queda acreditado que se remitió al Ministerio de Economía y Hacienda el informe previsto en el artículo cuarto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, según el cual las corporaciones locales han de elaborar y remitir trimestralmente a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda y, en su respectivo ámbito territorial, a los de las Comunidades Autónomas que, con arreglo a sus Estatutos de Autonomía, tengan atribuida la tutela financiera de las Entidades locales, un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada entidad. No consta, por el contrario, que se emitiera por el órgano interventor el informe que ha de elaborar anualmente y elevar al Pleno sobre cumplimiento de la normativa en materia de morosidad.

³⁶ Esta actuación fue realizada en los Ayuntamientos de Alpartir, Alzira, Badalona, Barcelona, Ciudad Rodrigo, Fuengirola, Granada, Jaca, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Madrid, Monroy, Murcia, Peñafiel, Perelló, Quel, Santa Marina del Rey, Sotillo de la Adrada, Valladolid y Zaragoza.

³⁷ Según resulta de los informes resumen de control interno del ejercicio 2020 de los Ayuntamientos de Sitges, Ciudad Rodrigo y Riotuerto, sus órganos de control realizaron actuaciones de control permanente distintas a las atribuidas por el ordenamiento jurídico al órgano interventor aun cuando no aprobaron en dicho ejercicio plan anual de control financiero.

Para lograr la implantación de este tipo de actuaciones es preciso, entre otros extremos, disponer de los medios necesarios para ello. Con carácter general, el 89 % de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de la muestra manifestaron la insuficiencia de medios personales y el 80 %, de medios materiales para el ejercicio de las actuaciones de control interno y, en particular, los de los Ayuntamientos de Benasque, Córdoba, Daimiel, Granada, Huesca, Jaca, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Manacor, Palencia, Palma, Santander y Vigo señalaron expresamente en el informe resumen de control interno la falta de medios necesarios y suficientes para realizar las actuaciones de control permanente, en especial, las referidas a aquellas seleccionadas por el órgano interventor en base a un análisis de riesgos.

Asimismo, para que los órganos interventores puedan llevar a cabo las tareas de control interno y, en particular, las de control financiero, es preciso que cuenten con la debida colaboración de los órganos gestores. Establece el artículo 30.6 del RCIL que, en aquellos supuestos en que se apreciara obstrucción o falta de colaboración con el personal encargado de la ejecución del control financiero, el órgano interventor comunicará tal circunstancia al titular del órgano, organismo o entidad objeto de control con el objeto de que proceda a adoptar las medidas correctoras oportunas. En todo caso, la falta de colaboración podrá hacerse constar en el informe de control.

En el ejercicio 2020, los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Córdoba, Murcia y Santander informaron sobre la falta de colaboración de los gestores públicos para llevar a cabo las actuaciones de control. La Intervención del Ayuntamiento de Córdoba puso de manifiesto en el informe resumen la falta de colaboración del Departamento de personal y la consiguiente obstrucción de las funciones de control, al no aportar determinada documentación que permitiera un correcto análisis, así como al incurrir en continuos retrasos en la remisión de la información.

El órgano interventor del Ayuntamiento de Murcia también indicó en el informe resumen que determinadas áreas de gestión no habían atendido al deber de colaboración con la Intervención, lo que había impedido realizar las actuaciones de control al no remitir los propios expedientes administrativos u otra documentación esencial solicitada.

Por su parte, la Intervención del Ayuntamiento de Santander señaló en el informe resumen, como ya lo hizo en el ejercicio anterior, que había sido notoria la dificultad para obtener la información necesaria en relación con el servicio de recogida de basuras, bien por ausencia de un archivo básico y elemental, bien por la falta de colaboración técnica de algunos responsables municipales en la aportación de los documentos interesados.

El interventor del Ayuntamiento de Canyelles, en el trámite de alegaciones, ha declarado que no contó con la debida colaboración de los órganos gestores para poder llevar a cabo las tareas de control interno y, en particular, las de control financiero.

3) Auditoría pública

El control financiero en la modalidad de auditoría pública comprende las auditorías de cuentas, de cumplimiento y operativa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 29.3. A) del RCIL el órgano interventor³⁸ de la entidad local deberá realizar anualmente la auditoría de las cuentas anuales de los organismos autónomos

³⁸ El artículo 29.3.A del RCIL reserva la competencia de realizar la auditoría de cuentas al órgano interventor de la entidad local, con la excepción de las correspondientes a las sociedades mercantiles pertenecientes al sector público local sujetas a la obligación de auditarse conforme a la legislación mercantil, en las que, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, dicha atribución corresponde a los auditores de cuentas o sociedades de auditoría inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

locales, las entidades públicas empresariales locales, las fundaciones del sector público obligadas a auditarse por su normativa específica³⁹ y los fondos y los consorcios a los que se refiere el artículo 2.2 de ese Reglamento.

Además, podrá realizarse auditoría de cuentas en las sociedades mercantiles⁴⁰ y en las fundaciones del sector público local que, por su legislación específica no estuviesen obligadas a auditarse, cuando se hubiera incluido en el plan anual de auditorías.

La auditoría de cumplimiento y la operativa se practican en las entidades del sector público no sometidas a control permanente y serán seleccionadas por el órgano de control sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles.

En el ejercicio 2020 se auditaron las cuentas de 180 entidades, de las cuales 33 eran organismos autónomos, 23 consorcios, 6 entidades públicas empresariales, 20 fundaciones públicas y 98 sociedades mercantiles.

No consta que los órganos de control de los Ayuntamientos de Albacete⁴¹, Badajoz, Cangas de Onís, Córdoba, Gijón, Huesca, Langreo, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Manacor, Mequinenza, Ourense, Palencia, Santander, Segovia, Valverde de Leganés, Vigo y Zaragoza auditaran las cuentas de los organismos autónomos dependientes, siendo esta actuación de control obligatoria de acuerdo con el artículo 29.3.A) del RCIL.

Tampoco se tiene constancia de que se llevara a cabo por los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Albacete⁴², Alzira, Badajoz, Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, Lepe, Soria y Telde la preceptiva auditoría de cuentas de los consorcios dependientes, ni de las entidades públicas empresariales Ente Público Empresarial Aparcamientos Municipales y la Agencia Promoció Turisme de Sitges⁴³ por los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Lucena y Sitges, respectivamente.

Según el informe resumen anual del Ayuntamiento de Albacete, la auditoría de cuentas de los consorcios y de los organismos autónomos consiste en la aplicación de la normativa relativa a la liquidación de sus presupuestos y aprobación de las cuentas generales, cuestión ésta resuelta con la integración de las citadas liquidaciones y cuentas generales en las del Ayuntamiento, y que cuentan con los informes preceptivos de los interventores de estas entidades. De acuerdo con esta previsión, el responsable de realizar el control es el mismo órgano que realiza la función contable, lo que no resulta posible en los municipios de gran población, en los que deben separarse las

³⁹ Artículo 25.5 de la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, aplicable en defecto de normativa propia autonómica.

⁴⁰ Artículo 263 de Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

⁴¹ No puede aceptarse la alegación del que fuera alcalde del Ayuntamiento de Badajoz, al justificar la auditoría de las cuentas de la sociedad mercantil Inmobiliaria Municipal, cuando la incidencia puesta de manifiesto en este Informe es la no constancia de la auditoría de las cuentas de los organismos autónomos dependientes de ese ayuntamiento.

⁴² Los informes de auditoría de los consorcios dependientes del Ayuntamiento de Albacete, que acompañan a las cuentas rendidas de ese Ayuntamiento, se corresponden con los informes de la liquidación del presupuesto de dichas entidades.

⁴³ En el trámite de alegaciones, el interventor del Ayuntamiento de Sitges ha indicado que el Pleno de esa entidad aprobó el 25 de julio de 2016 la disolución del Ente Público Empresarial Agencia Promoció Turisme de Sitge, estando pendiente la formalización de esa disolución, sin que haya aportado documentación acreditativa de lo alegado.

funciones de contabilidad y fiscalización de la gestión económico-financiera, según señala el artículo 133.b) de la LRBRL.

Asimismo, en el ejercicio 2020 se realizaron auditorías de cumplimiento en 90 entidades dependientes y auditorías operativas en 24 de ellas. En el Anexo IV se relacionan los ayuntamientos en los que se realizaron actuaciones de auditoría de cumplimiento y operativa y los tipos de entidades auditadas.

La no realización de auditorías por algunos órganos de control o su realización en un número reducido se debió, en muchos casos, a la falta de medios personales y materiales o de conocimientos técnicos para su realización, como así dejaron constancia los interventores de los Ayuntamientos de Arnedo, Bellpuig, Benasque, Ciudad Rodrigo, Granada, Huesca, Jaca, Los Realejos, Manacor, Navacerrada, San Lorenzo de El Escorial, Santander y Vigo en los informes resumen anuales.

No obstante, la falta de medios personales puede ser suplida mediante la colaboración pública o privada, en los términos previstos en el artículo 34 del RCIL. Sin embargo, esta opción fue escasamente utilizada por los ayuntamientos fiscalizados.

Así, ninguno de los ayuntamientos recabó la colaboración de otros órganos públicos para realizar actuaciones de auditoría pública.

Los Ayuntamientos de Albacete, Barcelona, Los Realejos, Madrid, Murcia, Perelló, Segovia, Valladolid y Vigo optaron por la colaboración privada, mediante la suscripción de contratos^{44 45} con firmas de auditoría, por un importe anual de 267.811,98 euros.

En el informe resumen emitido por el interventor del Ayuntamiento de Palma se indicó que se había impulsado la tramitación de un servicio de colaboración con la Intervención General del Ayuntamiento de Palma para la realización de auditorías públicas de las cuentas de los organismos autónomos dependientes del Ayuntamiento correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 y, sin embargo, por motivos ajenos a la Intervención municipal, no se había aprobado por el órgano competente.

La habilitación que contiene el artículo 34 del RCIL para que el órgano interventor pueda recabar la colaboración privada en la realización de las auditorías públicas no supone una transferencia de la competencia que tiene atribuida, debiendo las firmas privadas de auditoría ajustarse a las instrucciones dictadas por el órgano interventor. Resulta preciso, por ello, que los informes elaborados por los colaboradores privados cuenten con la aprobación definitiva de los órganos que tienen reconocida la competencia para actuar en el ámbito del control interno de las entidades locales y solo adquirirán el carácter formal de informe de auditoría cuando la normativa expresamente lo contemple.

Como se puso de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas, de 29 de octubre de 2009, de fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de auditorías en las entidades locales, "(...) *la peculiar asignación de la función pública de control financiero a un cuerpo de funcionarios, los de habilitación nacional al servicio de la Administración local según el artículo 92*

⁴⁴ Los interventores de los Ayuntamientos de Badalona, Cartagena y Fuengirola han aportado contratos con firmas privadas cuya vigencia es a partir de 2021, no estando vigentes en el ejercicio fiscalizado. No se comparte, por ello, la alegación formulada por el titular del órgano de Intervención del Ayuntamiento de Cartagena, puesto que el ámbito temporal de la presente fiscalización comprende las actuaciones de auditoría realizadas en el ejercicio 2020, independientemente del ejercicio al que correspondan las cuentas auditadas.

⁴⁵ Los interventores de los Ayuntamientos de Granada y Manacor han aportado los contratos suscritos por una fundación y una sociedad municipal, respectivamente, formalizados con firmas privadas.

de la LRBRL, exige que la ejecución de la competencia se haga por quien la tiene legalmente atribuida, convirtiéndola en indisponible salvo expresa habilitación legal”.

Pues bien, las auditorías de las fundaciones dependientes de los Ayuntamientos de Albacete y Granada se realizaron por firmas privadas, sin que conste la intervención y aprobación de los órganos de control municipales y, por tanto, excediéndose de la habilitación contenida en el citado artículo 34 del RCIL.

II.2.2.5. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEDUCIDA DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL INTERNO Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS CORRECTORAS

La última fase en la implementación del modelo de control interno previsto en el RCIL tiene por objeto la valoración global de la gestión económica financiera de la entidad local deducida de las actuaciones de control interno realizadas en el ejercicio y la adopción de medidas correctoras para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto por los órganos interventores, a través del informe resumen elaborado por el órgano interventor y del plan de acción formalizado por el Presidente, respectivamente.

Como se ha indicado anteriormente, 44 interventores de los 99 ayuntamientos incluidos en la muestra elaboraron el informe resumen anual de los resultados de control interno, de los cuales 37 lo remitieron al Pleno⁴⁶ de la entidad y 37 a la IGAE⁴⁷, según consta en el Registro de Información de Control de Entidades Locales (RICEL)⁴⁸. El cumplimiento de estas obligaciones se produjo en mayor medida en los ayuntamientos de mayor población, disminuyendo cuanto menor es su población.

En el cuadro siguiente se resume los ayuntamientos que contaron con el informe resumen de los resultados de control interno y su remisión al Pleno y a la IGAE, por tramos de población.

⁴⁶ Ayuntamientos de Ahillones, Albacete, Alfoz, Alzira, Arnedo, Bellpuig, Benasque, Cartagena, Cuidad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, Fuengirola, Granada, Huesca, Jaca, Las Navas de la Concepción, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Murcia, Navacerrada, Palencia, Palma, Perelló, Pezuela de las Torres, Quel, Ribeira, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santander, Sitges, Sotillo de la Adrada, Valladolid, Vigo, Villarejo de Fuentes y Villastar.

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras, la interventora del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria manifestó que no se había remitido al Pleno de la entidad el informe resumen anual de los resultados de control interno. En el trámite de alegaciones ha precisado que el citado informe se remitió al alcalde, siendo este quien debe elevarlo al Pleno tal y como dispone el artículo 37.2 del RCIL, si bien no ha aportado documentación justificativa que acredite la remisión del informe a la Presidencia de la entidad.

⁴⁷ Ayuntamientos de Ahillones, Albacete, Alfoz, Alpartir, Arnedo, Bellpuig, Benasque, Cartagena, Cuidad Rodrigo, Córdoba, Daimiel, Fuengirola, Granada, Huesca, Jaca, Jerez del Marquesado, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Murcia, Navacerrada, Palencia, Palma, Peñafiel, Perelló, Plasencia, Quel, Ribeira, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Santander, Sotillo de la Adrada, Valladolid, Vigo y Villastar.

⁴⁸ El órgano interventor del Ayuntamiento de Pioz ha informado al Tribunal de Cuentas que había remitido el informe resumen a la IGAE. Sin embargo, no consta tal remisión en el RICEL.

Cuadro 35. Informe resumen de los resultados de control interno de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Ayts. muestra	Entid. con IRA		Remitido al Pleno		Remitido a la IGAE	
		Nº	%/muestra	Nº	%/con IRA	Nº	%/con IRA
Más de 250.000 h.	10	7	70,00	6	85,71	7	100,00
Entre 50.001 y 250.000 h.	16	7	43,75	7	100,00	7	100,00
Entre 5.001 y 50.000 h.	31	14	45,16	12	85,71	12	85,71
Entre 1.001 y 5.000 h.	22	10	45,45	8	80,00	7	70,00
Entre 1 y 1.000 h.	20	6	30,00	4	66,67	4	66,67
Total	99	44	44,44	37	84,09	37	84,09

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Con carácter general, los informes resúmenes emitidos se ajustaron a la estructura establecida en la Resolución 2 de abril de 2020 de la IGAE, salvo excepciones como el del Ayuntamiento de Pezuela de las Torres, al ser un informe fundamentalmente descriptivo y que no incluyó todos los extremos indicados en la citada Resolución, y el del Ayuntamiento de Lucena que no incluyó referencia alguna a las actuaciones realizadas el ejercicio de la función interventora, centrándose exclusivamente en las actuaciones de control financiero.

En todos los informes se indicó la necesidad de formalizar un plan de acción, salvo en los de los Ayuntamientos de Lucena y Pezuela de las Torres, los cuales no se pronunciaron sobre si existían o no deficiencias que requiriesen la adopción de medidas correctoras, detallándolas de forma concreta y somera como dispone la Resolución de la IGAE antes citada, así como en los informes resúmenes de los Ayuntamientos de Ciudad Rodrigo, Daimiel, Huesca, Pioz, Quel, Vigo, Villarejo de Fuentes y Villastar, que manifestaron la inexistencia de deficiencias que precisaran de medidas correctoras.

Emitido el informe resumen y remitido al Pleno, el alcalde ha de elaborar en el plazo máximo de tres meses el plan de acción, que contendrá, de acuerdo con el artículo 38.2 del RCIL, las medidas de corrección adoptadas, el responsable de implementarlas y el calendario de actuaciones a realizar, relativos tanto a la gestión de la propia corporación como a la de los organismos y entidades públicas adscritas o dependientes y de las que ejerza la tutela.

Solo los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Las Navas de la Concepción, Lucena, Madrid, Palencia, Perelló, Ribeira y Santander contaron con un plan de acción, cuyo contenido se ajustó a lo dispuesto en el artículo 38.2 del RCIL.

No obstante, los planes de los Ayuntamientos de Cartagena y Lucena no fueron aprobados por el alcalde, como requiere el artículo 38.1 del RCIL, sino por la Junta de Gobierno Local, a propuesta de la Concejalía del Área de Hacienda, Nuevas Tecnologías e Interior, y la Concejalía Delegada de Hacienda, respectivamente.

Por el contrario, no se formalizó un plan de acción para el resto de ayuntamientos⁴⁹ en los que el órgano interventor lo había solicitado.

Esta deficiencia también se produjo en el ejercicio anterior en los Ayuntamientos de Bellpuig, Cartagena, Córdoba, Granada, Murcia y Perelló. Los interventores de estos ayuntamientos pusieron

⁴⁹ Ayuntamientos de Ahillones, Alfoz, Alpartir, Alzira, Arnedo, Bellpuig, Benasque, Córdoba, Fuengirola, Granada, Jaca, Jerez del Marquesado, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, Manacor, Murcia, Navacerrada, Palma, Peñafiel, Plasencia, Riotuerto, San Lorenzo de El Escorial, Sitges, Sotillo de la Adrada, Valverde de Leganés y Valladolid.

de manifiesto la falta del plan de acción del ejercicio 2019, aun cuando también en el informe resumen de ese ejercicio se había observado la necesidad de formalizar dicho plan.

El informe resumen y el plan de acción constituyen importantes herramientas para lograr una mejora de la gestión económico-financiera de las entidades locales pues permiten poner de manifiesto las deficiencias más relevantes detectadas por la Intervención y la adopción de medidas correctoras para subsanarlas, siendo preciso que cada informe resumen tenga su correlativo plan de acción, a fin de alcanzar su plena eficacia.

Precisamente para alcanzar este objetivo, el informe resumen ha de contener, además, una valoración del plan de acción del ejercicio anterior, lo que permite verificar si se han adoptado las medidas propuestas y si efectivamente con ellas se ha obtenido el resultado pretendido. Sin embargo, solo el informe resumen de los Ayuntamientos de Alzira, Jaca, Las Navas de la Concepción, Madrid, Ribeira y Santander contenía la valoración del plan de acción del ejercicio 2019. La ausencia de tal valoración en el resto de informes resumen se debió, fundamentalmente, a que en el 2019 no se había formalizado un plan de acción.

II.2.3 Consideración sobre la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la de transparencia

II.2.3.1 OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

El artículo 14.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), establece como criterio general de actuación de los poderes públicos, la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico.

En coherencia con lo anterior, la disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, obliga a las Administraciones Públicas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. Añade que deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo.

13⁵⁰ ayuntamientos de los 99 incluidos en la muestra contaban con un plan de igualdad de aplicación al personal municipal y, por tanto, al personal que prestaba servicio en las unidades de Intervención, vigente en el ejercicio fiscalizado: Ayuntamientos de Albalate de Zorita, Almenara, Badalona, Barcelona, Cartagena, Deià, Gijón, Illescas, Lucena, Manacor, Palencia, Valladolid y Zaragoza.

Con carácter general, estos planes, en consonancia con los criterios de actuación previstos en el artículo 51 de la LOIEMH, tenían como objetivos fundamentales incorporar la igualdad de

⁵⁰ Los Ayuntamientos de Bellpuig, Las Navas de la Concepción y Vigo disponen de un plan de igualdad vigente a partir de 2021 y los de Alcantarilla y Fuengirola a partir de 2022.

El Ayuntamiento de Madrid tiene dos planes de igualdad para el personal municipal, el primero vigente hasta 2019 y el segundo a partir de 2021.

oportunidades y la variable género en las políticas y acciones de todas las áreas municipales; promover la defensa y aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres, garantizando en el ámbito laboral las mismas oportunidades de ingreso y desarrollo profesional; prevenir la discriminación laboral por razón de sexo, estableciendo un protocolo de actuación para estos casos; y establecer medidas que favorecieran la conciliación de la vida laboral con la vida familiar y personal de las trabajadoras y trabajadores del ayuntamiento.

Para la consecución de los objetivos indicados, se concretaban diversas actuaciones en el área de selección, promoción y carrera profesional, formación, ordenación del tiempo de trabajo, corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, familiar y laboral; prevención del acoso sexual; y salud laboral.

En 21 ayuntamientos –Ayuntamientos de Albacete, Almoradí, Alzira, Badajoz, Córdoba, Daimiel, Las Palmas de Gran Canaria, Granada, Los Realejos, Madrid, Mogán, Murcia, Ourense, Palma, Ribeira, Sitges, Segovia, Soria, Sotillo de la Adrada, Telde y Yecla– se aprobó un plan de igualdad entre hombres y mujeres cuyo alcance y ámbito de aplicación era la población del municipio y, por tanto, los objetivos a alcanzar y las actuaciones a realizar iban dirigidos a toda la ciudadanía. Estos planes también contenían algunas actuaciones a impulsar en el ayuntamiento entre el personal a su servicio e incluso algunos de ellos incluyeron como uno de los objetivos a alcanzar, el de aprobar un plan de igualdad específico para los empleados públicos.

Asimismo, se ha verificado la composición de las unidades de Intervención de los ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización a 31 de diciembre de 2020, según se trate de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, puestos de trabajo de personal funcionario y puestos de personal laboral.

Según la información facilitada en el curso de la fiscalización, el número de puestos reservados a funcionarios de Administración Local ocupados por hombres fue superior al de mujeres, el 57 %, pues de un total de 123 puestos, 70 estuvieron ocupados por hombres y 53 por mujeres.

Esta situación cambia respecto de los puestos de personal funcionario y laboral de las Unidades de Intervención, al ser mayor el número de puestos ocupados por mujeres que por hombres. El 65 % de los puestos de personal funcionario, de un total de 571, y el 68 % de los puestos de personal laboral, de un total de 25, estuvieron ocupados por mujeres.

El número de empleados, desglosados por tipo de puesto y sexo, es el recogido en el siguiente cuadro.

Cuadro 36. Personal de los órganos de Intervención de los ayuntamientos de la muestra por tramos de población, ejercicio 2020

Tramos de población	Puesto HN			Funcionarios con funciones CI			Personal laboral con funciones CI		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Más de 250.000 h.	13	11	20	144	280	8	2	2	2
Entre 50.001 y 250.000 h	15	9	22	26	49	20	0	4	6
Entre 5.001 y 50.000 h.	20	13	33	11	33	44	3	6	9
Entre 1.001 y 5.000 h.	13	9	24	14	6	75	2	4	4
Entre 1 y 1.000 h.	9	11	24	3	5	424	1	1	4
Total	70	53	123	198	373	571	8	17	25

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

II.2.3.2 OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA

La LTAIPBG, de aplicación a las entidades locales, en virtud de su artículo 2.1.a), propugna como ejes fundamentales de toda acción política la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno.

El RCIL ha venido a regular el régimen de control interno en las entidades que integran el Sector público local, estableciendo el principio de transparencia como uno de los principios inspiradores de dicho control. Este es el caso del artículo 3 del RCIL, en el que se establece que en el control financiero se habrá de comprobar que la gestión de los recursos públicos se encuentre orientada, entre otros, por el principio de transparencia, o el artículo 13.2 del RCIL que cita la transparencia como uno de los principios inspiradores en la determinación por el Pleno de otros requisitos o trámites adicionales a comprobar en el régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos.

El RCIL, en su artículo 36.2, concreta la obligatoriedad de publicar en las sedes electrónicas corporativas, los informes de las auditorías de cuentas anuales junto a la información contable, conforme a la LTAIPBG.

De los 33⁵¹ ayuntamientos incluidos en la muestra de fiscalización que realizaron auditorías públicas, no consta que estos, a excepción de los Ayuntamientos de Cartagena, Sitges y Valladolid, dieran publicidad a los informes de auditoría en sus sedes electrónicas⁵², incumpliendo lo dispuesto en el citado artículo 36.2 del RCIL.

Asimismo, el artículo 28.d) de la LTAIPBG prevé, entre las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones

⁵¹ Ayuntamientos de Albacete, Almansa, Badajoz, Badalona, Barcelona, Benasque, Cartagena, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Fuengirola, Gijón, Granada, Granadilla de Abona, Lalín, Langreo, Las Navas de la Concepción, Las Palmas de Gran Canaria, León, Logroño, Los Realejos, Lucena, Madrid, Manacor, Murcia, Palma, Perelló, Santander, Segovia, Sitges, Tarazona, Telde, Valladolid y Zaragoza.

⁵² En el trámite de alegaciones la interventora del Ayuntamiento de Madrid ha informado que, a la fecha del envío de las alegaciones, se habían remitido para su publicación en la sede electrónica corporativa los informes de auditoría de los organismos autónomos.

o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la Intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

Los órganos interventores de los Ayuntamientos de Albacete, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid y Palencia comunicaron a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales 914 expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa, por un importe total de 99,7 millones de euros, en los que detectaron un incumplimiento de la LTAIPBG.

810 de esos expedientes, por importe de 85 millones de euros, que representan el 89 % del total de los expedientes y el 85 % del importe global, se referían a gastos sin cobertura contractual, debido a la continuidad de la ejecución de los contratos, una vez concluido su plazo de ejecución o a la falta de tramitación del correspondiente expediente.

II.3. SEGUIMIENTO 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” Y EN LA RESOLUCIÓN DE 24 DE ABRIL DE 2018, APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

El Informe de fiscalización, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2017, 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, contenía una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión, organización, transparencia y control de las entidades locales. Algunas de estas recomendaciones ya se habían puesto de manifiesto en anteriores Informes de fiscalización.

El contenido de estas recomendaciones fue asumido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la Resolución de 24 de abril de 2018.

A continuación, se expone la aplicación por los ayuntamientos fiscalizados de las citadas recomendaciones que tienen relación con el presente Informe:

Recomendación 1

“Deberían establecerse procedimientos y habilitarse mecanismos internos que impulsen y garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales, las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.”

El grado de cumplimiento del deber de remisión de información por los órganos interventores, entre la que se incluye la relativa a los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos, las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, es superior entre los órganos de Intervención de los ayuntamientos de municipios de mayor tamaño, que gestionan la mayor parte de los recursos públicos del sector público local y que tramitan un mayor número de expedientes y estos tienen un grado de complejidad superior, lo que implica una probabilidad mayor de que se identifiquen incidencias y

causas de reparo y que los órganos correspondientes adopten resoluciones contrarias a dicho criterio.

Por el contrario, el grado de implantación de esta obligación resulta inferior entre los ayuntamientos de menor tamaño. De manera mayoritaria, en estas entidades no se producen acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa o anomalías en sus ingresos, de ahí que son estos los que remiten en un mayor número certificaciones negativas en relación con dichos acuerdos o expedientes.

Con el fin de promover el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 218.3 del TRLRHL, se han llevado a cabo un conjunto de actuaciones del Tribunal de Cuentas, consistente, fundamentalmente, en el envío de comunicaciones a los órganos de Intervención de las entidades locales, de manera que tomen conocimiento de la existencia de esta obligación y procedan a su cumplimiento en plazo.

Recomendación 2

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

Persiste la insuficiencia de medios personales en los órganos de control interno de los ayuntamientos para que puedan llevar a cabo de manera adecuada y suficiente las tareas de control interno, lo que dificulta que puedan acometer las nuevas obligaciones contenidas en el RCIL y alcanzar la plena implementación del modelo de control interno eficaz a que se refiere el citado Reglamento.

Recomendación 3

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

Continúa existiendo un alto porcentaje de nombramientos accidentales, puestos vacantes y puestos de la Intervención ocupados por funcionarios interinos o funcionarios con habilitación nacional por acumulación, en mayor medida, en los ayuntamientos de municipios de menor población. Asimismo, y salvo excepciones, sigue siendo reducido el número de puestos de colaboración, fundamentalmente, en los ayuntamientos de municipios de pequeña población.

Recomendación 4

“Debería evitarse tanto la acumulación excesiva de funciones de intervención en un único puesto como el desempeño de funciones adicionales a las de control interno, que incrementen significativamente la carga de trabajo o que resulten incompatibles con las funciones ordinariamente asignadas a los órganos de intervención.”

La acumulación de las funciones de Intervención supone que el interventor ha de atender las funciones de control interno en entidades adicionales a aquella en la que las desempeña con carácter principal.

Esta forma de cobertura de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional continúa produciéndose, fundamentalmente, en los ayuntamientos de municipios con menor población, dando lugar a una carga adicional de trabajo que puede interferir en el adecuado desarrollo de sus funciones habituales.

Igualmente, se mantiene el ejercicio por parte de algunos órganos de Intervención de funciones distintas de las de control y fiscalización, lo que supone una inadecuada organización en la gestión de estas áreas y una deficiente segregación de funciones.

Recomendaciones 5 y 6

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

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

El RCIL ha venido a desarrollar las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control interno, todo ello en el ámbito de la Administración Local. Asimismo, regula el procedimiento a seguir en caso de producirse omisión de la función interventora y desarrolla la modalidad de control financiero en el ámbito local.

Algunos ayuntamientos cuentan, además, con normativa y manuales internos para el ejercicio de las funciones de los órganos de Intervención, si bien estos son aún escasos y, en ocasiones, son genéricos y reproducen, fundamentalmente, lo establecido en la normativa estatal.

Recomendaciones 7 y 8

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

“Deberían identificarse las causas estructurales, organizativas y las prácticas de gestión que originen acuerdos que son objeto de reparo habitual por los órganos de intervención y que dan lugar a actuaciones cuyas consecuencias han de ser, finalmente, solventadas mediante acuerdos de los órganos de gobierno encaminados a evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, cuya aplicación debe tener carácter excepcional, así como adoptarse las medidas para remover los obstáculos que las ocasionan.”

La ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la finalización del plazo de ejecución de los contratos continúa siendo una de las deficiencias que se produce con más frecuencia en las entidades locales y que motiva la formulación por los órganos interventores de un mayor número de reparos o de expedientes con omisión de fiscalización previa.

El informe resumen al que se refiere el artículo 37 del RCIL es uno de los medios con los que cuentan las intervenciones de las entidades locales para poner de manifiesto las principales debilidades, deficiencias o incumplimientos detectados, analizar las causas que los originan y proponer que se adopten medidas correctoras para su subsanación a través de un plan de acción que habrá de formalizar el Presidente de la corporación.

Precisamente, la realización de prestaciones sin la adecuada cobertura contractual es una de las deficiencias puesta de manifiesto por los órganos interventores en los informes resumen, que requieren la adopción de medidas correctoras a través de un plan de acción.

III. CONCLUSIONES

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

1. 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. (Epígrafe II.1.1)
2. El Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (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 por funcionarios accidentales e interinos, no pertenecientes a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de estos últimos funcionarios para la cobertura de dichos puestos. (Subepígrafe II.1.2.1)
3. 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.

En un 14 % de los ayuntamientos que tenían establecido el sistema de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, se comprobaron otros requisitos o trámites esenciales aprobados por acuerdo plenario.

En el 65 % de los ayuntamientos se había sustituido la fiscalización previa de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad, sin que conste que en el 38 % de esas entidades –no sujetas a control simplificado– se realizara el control posterior de aquellos, lo que hace que, en estos casos, el control efectuado resultara insuficiente.

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, lo que resulta coherente con el hecho de que este régimen de control está configurado para las entidades de menor dimensión económico-financiera. (Subepígrafe II.1.2.2)

4. 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.

El informe resumen y el plan de acción constituyen importantes herramientas para lograr una mejora de la gestión económico-financiera de las entidades locales pues permiten poner de manifiesto las deficiencias más relevantes detectadas por la Intervención y la adopción de medidas correctoras para subsanarlas, siendo preciso que cada informe resumen tenga su correlativo plan de acción, a fin de alcanzar su plena eficacia. (Subepígrafe II.1.2.3)

5. En el ejercicio del control permanente, los órganos interventores de los ayuntamientos emitieron 828 informes desfavorables sobre la aprobación del presupuesto, sobre propuestas de modificación de crédito y sobre la aprobación de la liquidación del presupuesto. Asimismo, expedieron 1.249 informes sobre incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto. (Subepígrafe II.1.2.4)
6. Del total de 4.898 órganos de Intervención de los ayuntamientos que remitieron la información referida al control interno, manifestaron que realizaron 3.517 actuaciones de control permanente, 2.533 de ellas consistentes en la verificación de datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores. Solo 213 indicaron haber realizado auditorías públicas sobre sus entidades dependientes o adscritas, lo que supone un 4 % de las comunicaciones recibidas. Para llevar a cabo estas auditorías, 180 ayuntamientos celebraron contratos con firmas privadas de auditoría, con un coste total de 3,2 millones de euros. (Subepígrafe II.1.2.4)
7. 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 %, lo que pone de manifiesto que los interventores van adaptándose paulatinamente a las nuevas medidas previstas en el RCIL, pero que su implantación plena todavía está lejana. (Subepígrafe II.1.2.4)
8. Los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos de la Intervención de los ayuntamientos que han sido remitidos ascendieron a un total de 48.486, por un importe de 2.043,7 millones de euros. La mayoría de los acuerdos contrarios a reparos afectaron al área de contratación y, por lo que se refiere a la causa del reparo, en su mayor parte derivaron de la omisión en el expediente de requisitos o trámites considerados esenciales.

En 7.788 de esos expedientes por importe de 296 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. (Subepígrafe II.1.3.1)

9. Los expedientes con omisión de fiscalización previa ascendieron a un total de 15.094, por un importe global de 646,9 millones de euros. La principal infracción detectada consistió en la falta de tramitación del correspondiente expediente y la modalidad de gasto al que mayoritariamente se refirieron fue la actividad contractual.

En 3.864 de esos expedientes comunicados por importe de 161,2 millones de euros, los órganos de Intervención consideraron que los hechos comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades penales o contables. (Subepígrafe II.1.3.2)

10. Las anomalías detectadas en materia de ingresos ascendieron a un total de 693, por un importe de 145,4 millones de euros. La mayoría de las anomalías comunicadas correspondían a ingresos de naturaleza tributaria derivados principalmente de impuestos locales y tasas.

En 74 de las anomalías comunicadas, por importe de 11,3 millones de euros, los interventores apreciaron que los hechos comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables. (Subepígrafe II.1.3.3)

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

11. Para la implantación del nuevo modelo de control interno previsto en el RCIL, los ayuntamientos deberían haber seguido, con carácter general, distintas fases: realización de un diagnóstico previo sobre la situación de la entidad, adopción de decisiones por los órganos competentes municipales, planificación de las tareas de control, ejecución de las actuaciones de control interno, evaluación de la gestión económico-financiera deducida de las actuaciones de control interno y adopción de las medidas correctoras que procedan.

Sin embargo, en la primera de esas fases fueron escasos los ayuntamientos en los que se realizó una valoración previa de los medios personales, organizativos y materiales disponibles para la implantación del modelo de control eficaz al que se refiere el RCIL, que hubiera permitido determinar con mayor fundamento el régimen de control interno aplicable en la entidad local.

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. (Subepígrafe II.2.2.1)

12. 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. Además, solo en diez ayuntamientos el personal funcionario realizó exclusivamente labores de control interno, mientras que en el resto de los casos tuvo que compatibilizar esta función con otras, como la de contabilidad o la gestión presupuestaria.

El 80 % de los interventores también estimó insuficientes los medios materiales y, en particular, las herramientas informáticas para realizar las funciones de control interno, siendo escasas las que estaban integradas en el sistema de administración electrónica de la entidad y que contaran con un inventario de las actuaciones realizadas en el ejercicio del control interno.

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 IGAE

orientados a colaborar y asesorar a los órganos de Intervención municipales. (Subepígrafe II.2.2.1)

13. Solo el 38 % de los ayuntamientos fiscalizados proporcionaron formación al personal integrado en las Unidades de Intervención para desempeñar las actuaciones contenidas en el RCIL, formación que resulta de especial trascendencia para que los órganos de Intervención puedan desempeñar con competencia los nuevos cometidos previstos en el citado Reglamento. (Subepígrafe II.2.2.1)
14. 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. (Subepígrafe II.2.2.3)

15. Los órganos de Intervención pusieron de manifiesto la carencia de medios personales y materiales en los planes de control financiero y en los informes resumen correspondientes al ejercicio 2020, en los que señalaron la necesidad de que se dotase de más personal a la Intervención y/o de que se contratasen empresas auditoras para colaborar en la realización de las auditorías públicas programadas, quedando, en unos casos, condicionada la realización de estas auditorías a que se materializase dicha contratación o advirtiendo la imposibilidad de realizarlas. También constataron la falta de medios para la ejecución de las actuaciones de control permanente, en especial, las referidas a aquellas seleccionadas por el órgano interventor en base a un análisis de riesgos.

De hecho, solo consta que en dieciocho ayuntamientos se realizaran en 2020 actuaciones de control permanente planificables no atribuidas por el ordenamiento jurídico al órgano interventor; 24 ayuntamientos no auditaron las cuentas de sus entidades dependientes cuya realización era obligatoria y el 38 % de los ayuntamientos a los que les era de aplicación el régimen de fiscalización limitada previa –y no estaban sujetos a control simplificado– no realizó el control posterior de los gastos.

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. (Subepígrafes II.2.2.3 y II.2.2.4)

16. Solo el 13 % de los ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización contó en el ejercicio fiscalizado con un plan de igualdad de aplicación al personal municipal y, por tanto, al personal que prestaba servicio en las unidades de Intervención, y solo el 21 % de los ayuntamientos fiscalizados aprobó un plan de igualdad entre hombres y mujeres cuyo alcance y ámbito de aplicación era la población del municipio. (Subepígrafe II.2.3.1)
17. El 91 % de los ayuntamientos fiscalizados que realizó auditorías públicas no dio publicidad a los informes de auditoría en sus sedes electrónicas, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 36.2 del RCIL. (Subepígrafe II.2.3.2)

III.3. CONCLUSIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

18. En el Informe de fiscalización, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2017, 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, se formulaban una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión, organización, transparencia y control de las entidades locales. Algunas de estas recomendaciones ya se habían puesto de manifiesto en anteriores Informes de fiscalización. El contenido de estas recomendaciones fue asumido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la Resolución de 24 de abril de 2018.

No obstante, pese a su reiteración, se observa que, con carácter general, no se han adoptado las medidas correspondientes para alcanzar los objetivos previstos. (Subapartado II.3)

IV. RECOMENDACIONES

Como se indica en el subapartado II.3 del presente Informe, las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el 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, no se han cumplido o lo han sido solo parcialmente, reiterándose la necesidad de proceder a su implantación con el fin de contribuir a la mejora del control interno de los ayuntamientos.

Con la finalidad de subsanar las incidencias y deficiencias puestas de manifiesto en este Informe, los ayuntamientos deberían realizar las actuaciones que se exponen a continuación:

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.

Madrid, 21 de diciembre de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo I Ayuntamientos integrantes de la muestra de la fiscalización.
- Anexo II Resumen de los ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización clasificados por comunidades autónomas y tramos de población.
- Anexo III Puestos de los titulares del órgano de intervención y los de colaboración de los ayuntamientos de la muestra de la fiscalización, distinguiendo su forma de provisión.
- Anexo IV Auditorías de cumplimiento y operativas realizadas en los ayuntamientos de la muestra de la fiscalización en el ejercicio 2020.

Anexo I-1/2

Ayuntamientos integrantes de la muestra de la fiscalización

CCAA	Provincia	DENOMINACIÓN	POBLACIÓN (habitantes)
Andalucía	Almería	Chirivel	1.489
		Fondón	994
	Cádiz	Barbate	22.556
		El Puerto de Santa María	88.703
	Córdoba	Córdoba	326.039
		Lucena	42.733
	Granada	Granada	233.648
		Jerez del Marquesado	955
	Huelva	Lepe	27.880
	Jaén	Jamilena	3.271
Aragón	Málaga	Benarrabá	446
		Fuengirola	82.837
	Sevilla	Las Navas de la Concepción	1.542
		Lora de Estepa	873
	Huesca	Benasque	2.184
		Huesca	53.956
	Teruel	Jaca	13.129
		Peñalba	644
	Zaragoza	Villastar	507
		Alpartir	568
Canarias	Las Palmas	Mequinenza	2.279
		Tarazona	10.558
	Santa Cruz de Tenerife	Zaragoza	681.877
		Las Palmas de Gran Canaria	381.223
		Mogán	20.487
		Telde	102.791
		Alajeró	2.026
		Granadilla de Abona	51.233
		Los Realejos	36.727
Cantabria	Cantabria	Laredo	11.023
		Meruelo	2.086
		Riotuerto	1.611
		Santander	173.375
	Ávila	Sotillo de la Adrada	4.653
	Burgos	Villalba de Duero	705
	León	León	124.028
		Santa Marina del Rey	1.860
Castilla y León	Palencia	Palencia	78.144
	Salamanca	Cantalapiedra	950
		Ciudad Rodrigo	12.261
	Segovia	Segovia	52.057
	Soria	Soria	39.821
	Valladolid	Carpio	994
		Peñafiel	5.054
Castilla-La Mancha	Valladolid	Valladolid	299.265
		Fermoselle	1.164
	Zamora		
	Albacete	Albacete	174.336
		Almansa	24.511
	Ciudad Real	Daimiel	17.916
		Puerto Lápice	891
	Cuenca	Villarejo de Fuentes	418
		Albalate de Zorita	930
Castilla-La Mancha	Guadalajara	Pioz	4.352
	Toledo	Illescas	29.558

Anexo I-2/2

CCAA	Provincia	DENOMINACIÓN	POBLACIÓN (habitantes)
Cataluña	Barcelona	Badalona	223.166
		Barcelona	1.664.182
		Canyelles	4.699
	Lleida	Sitges	29.553
		Bellpuig	5.218
		Perelló	2.826
Comunitat Valenciana	Alicante/Alacant	Almoradí	21.208
	Castellón/Castelló	Almenara	6.090
	Valencia	Alzira	44.938
Extremadura	Badajoz	Ahíllones	863
		Almendralejo	33.855
		Badajoz	150.984
		Valverde de Leganés	4.167
	Cáceres	Jerte	1.260
		Monroy	938
		Plasencia	39.860
Galicia	A Coruña	Ribeira	26.848
	Lugo	Alfoz	1.659
	Ourense	Castrelo do Val	958
	Pontevedra	Ourense	105.643
		Lalín	20.207
		Moraña	4.147
		Vigo	296.692
Illes Balears	Illes Balears	Deià	630
		Ferrieres	4.908
		Manacor	44.527
		Palma	422.587
		Santa Eulària des Riu	39.358
La Rioja	La Rioja	Amedo	15.015
		Huércanos	846
		Logroño	152.485
		Quel	2.078
Madrid	Madrid	Madrid	3.334.730
		Navacerrada	3.091
		Pezuela de las Torres	867
		San Lorenzo de El Escorial	18.532
Principado de Asturias	Asturias	Cangas de Onís	6.209
		Gijón	271.717
		Langreo	39.183
		Peñamellera Alta	498
Región de Murcia	Murcia	Alcantarilla	42.345
		Cartagena	216.108
		Murcia	459.403
		Villanueva del Río Segura	3.111
		Yecla	34.834

Anexo II

Resumen de los ayuntamientos incluidos en la muestra de la fiscalización clasificados por comunidades autónomas y tramos de población

CCAA	Tramos de población					Total
	Entre 1 y 1.000 h.	Entre 1.001 y 5.000 h.	Entre 5.001 y 50.000 h.	Entre 50.001 y 250.000 h.	Más de 250.000 h.	
Andalucía	4	3	3	3	1	14
Aragón	3	2	2	1	1	9
Canarias	0	1	2	2	1	6
Cantabria	0	2	1	1	0	4
Castilla y León	3	3	3	3	1	13
Castilla-La Mancha	3	1	3	1	0	8
Cataluña	0	2	2	1	1	6
Comunitat Valenciana	0	0	3	0	0	3
Extremadura	2	2	2	1	0	7
Galicia	1	2	2	1	1	7
Illes Balears	1	1	2	0	1	5
La Rioja	1	1	1	1	0	4
Madrid	1	1	1	0	1	4
Principado de Asturias	1	0	2	0	1	4
Región de Murcia	0	1	2	1	1	5
Total	20	22	31	16	10	99

Anexo III

Puestos de los titulares del órgano de Intervención y los de colaboración de los ayuntamientos de la muestra de la fiscalización, distinguiendo su forma de provisión

Provisión definitiva										Otras formas de provisión									
Tramos población	Puesto HN	Concurso	%	Libre designación	%	Nombram primer destino	%	Nombram. accidental	%	Nombram. interino	%	Comisión de servicios	%	Nombram. provisional	%	Acumulación	%	Total	
Más de 250.000 h.	Más de 250.000 h.	6	25,00	17	70,83	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	4,17	0	0,00	0	0,00	24	
	Adjunto al Interventor	1		2		0		0		0		1		0		0		4	
	Interventor	1		9		0		0		0		0		0		0		10	
	Interventor delegado	1		0		0		0		0		0		0		0		1	
	Viceinterventor	3		6		0		0		0		0		0		0		9	
Entre 50.001 y 250.000 h.	Entre 50.001 y 250.000 h.	11	44,00	7	28,00	2	8,00	2	8,00	0	0,00	3	12,00	0	0,00	0	0,00	25	
	Adjunto al Interventor	1		2		0		0		0		0		0		0		3	
	Interventor	7		4		2		2		0		1		0		0		16	
	Viceinterventor	3		1		0		0		0		2		0		0		6	
	Entre 5.001 y 50.000 h.	9	28,13	0	0,00	0	0,00	8	25,00	8	25,00	6	18,75	1	3,13	0	0,00	32	
Entre 1.001 y 5.000 h.	Interventor	9		0		0		7		7		5		1		0		29	
	Secretario-Interventor	0		0		0		0		1		1		0		0		2	
	Viceinterventor	0		0		0		1		0		0		0		0		1	
	Entre 1.001 y 5.000 h.	12	54,55	0	0,00	1	4,55	2	9,09	3	13,64	2	9,09	0	0,00	2	9,09	22	
	Interventor	1		0		0		1		0		0		0		1		3	
Entre 1 y .1000 h.	Secretario-Interventor	11		0		1		1		3		2		0		1		19	
	Entre 1 y .1000 h.	9	45,00	0	0,00	0	0,00	2	10,00	8	40,00	1	5,00	0	0,00	0	0,00	20	
	Secretario-Interventor	9		0		0		2		8		1		0		0		20	
	Total	47	38,21	24	19,51	3	2,44	14	11,38	19	15,45	13	10,57	1	0,81	2	1,63	123	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Anexo IV

Auditorías de cumplimiento y operativas realizadas en los ayuntamientos de la muestra de la fiscalización en el ejercicio 2020

Ayuntamiento	Auditorías de cumplimiento					Auditorías operativas		
	OOAA	Consortios	Ent. pública empresarial	Fundaciones	Sociedades mercantiles	Consortios	Fundaciones	Sociedades mercantiles
Albacete				X	X		X	X
Badalona					X			
Barcelona	X	X	X	X	X			
Cartagena		X			X	X		X
Córdoba					X			
Fuengirola					X			X
las Navas de la Concepción					X			X
León		X				X		
Los Realejos					X			X
Madrid					X			X
Manacor					X			
Murcia					X			X
Palma				X	X			
Segovia				X				
Valladolid		X	X		X			
Vigo				X				
Zaragoza					X			X

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización