DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización relativa a 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, ejercicio 2016, en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas

(SL 17/2018)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2018 un informe 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, del ejercicio 2016.

El informe relativo a los ejercicios 2014 y 2015 se aprobó con carácter provisional por el Pleno de esta Institución el 20 de febrero de 2018.

La Cámara de Cuentas de Andalucía considera relevante reforzar el control interno de las entidades locales, mediante el conocimiento de los reparos y de los informes efectuados por el órgano interventor, de acuerdo con lo previsto en los artículos 215 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modificó diversas normas reguladoras de la organización, la gestión y el control del Sector Público Local, entre ellas, el artículo 218 del TRLRHL. El número 3 de dicho artículo establece la obligación, para los órganos de intervención de las entidades locales, de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos y resoluciones adoptados por el órgano competente de dichas entidades en los que concurran posibles irregularidades o deficiencias puestas de manifiesto en el ejercicio de la función interventora y que hayan dado lugar al oportuno reparo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos[1]. La obligación ha de cumplimentarse desde el ejercicio 2014.

Para hacer efectivo el cumplimiento de este deber se aprobó, por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, la Instrucción que regula la remisión al Tribunal de Cuentas de dicha información a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

La Cámara de Cuentas de Andalucía tiene firmado un convenio con el Tribunal de Cuentas para la explotación conjunta de dicha Plataforma.

De la información que han de presentar los órganos de intervención resultan las incidencias más significativas detectadas por estos en el desarrollo de su actuación, lo que permite efectuar una evaluación de riesgos, tanto de entidades como de áreas, en las que se ponen de manifiesto las deficiencias o irregularidades detectadas por los responsables del control interno de las entidades locales. Además, de dicha información, resultan datos de interés sobre incidencias que podrían dar lugar a responsabilidades de distinta naturaleza, entre ellas, contables.

Estas circunstancias evidencian el especial interés en realizar esta fiscalización incluida en el Plan de Actuaciones de 2018, en la que se verificará el cumplimiento de la referida obligación de remisión y se examinarán los resultados de la información y documentación presentada por los órganos de intervención, al objeto de determinar las clases de negocios y actos que dan lugar a acuerdos contrarios a reparos, así como las principales causas y los tipos de expedientes de gasto

[1] 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, en su art. 15.7, hace extensivo el complimiento de esta obligación ante los OCEX.

que, con mayor frecuencia, se concluyen con omisión de la fiscalización previa, así como las anomalías en materia de ingresos que se producen en el ámbito local; ello, en relación con el ejercicio 2016.

Esta actuación se desarrollará de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de Control externo, siendo así que se trata de una materia de interés común para los distintos órganos fiscalizadores.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1 Tipo de fiscalización

Este trabajo, que tiene carácter horizontal, consiste en una fiscalización de cumplimiento, dirigiéndose sus objetivos a verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la gestión económico-financiera de las entidades locales en la materia objeto de la misma. También se examinarán los sistemas y procedimientos de control interno de las entidades locales.

Se realizará una auditoría de seguridad limitada con objeto de obtener evidencia adecuada, suficiente y pertinente de los incumplimientos normativos puestos de manifiesto por los interventores en el ejercicio de su labor fiscalizadora.

Los trabajos de fiscalización se realizarán de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría del sector público adaptadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos del Control Externo del Estado Español y desarrolladas por esta Cámara de Cuentas en las Guías Prácticas de Fiscalización; en concreto, con la ISSAI-ES 400 “Principios fundamentales de fiscalización o auditoría de cumplimiento” y la ISSAI-ES 4000 “Directrices para la fiscalización de cumplimiento”, y las guías prácticas de fiscalización GPF-OCEX 4001 “Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes” y GPF-OCEX 4320 “Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad”.

Se han incluido todas aquellas pruebas selectivas y procedimientos técnicos considerados necesarios, de acuerdo con las circunstancias y con los objetivos del trabajo.

2.2 Objetivos

Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir la información sobre los acuerdos contrarios a reparos formulados por la intervención local, los expedientes con omisión de fiscalización previa y las principales anomalías de ingresos de las entidades locales.
2. Determinar las situaciones y causas concretas que dieron lugar a acuerdos contrarios a reparos formulados por la intervención local, a expedientes con omisión de fiscalización previa y a las principales anomalías de ingresos.
3. Concluir sobre el ejercicio del control interno, en especial, de las entidades cuyos interventores emitieron certificaciones negativas de acuerdos contrarios a reparos y de expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa.

4. Identificar las áreas de mayor riesgo en la gestión de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes que resulten de la información remitida por los órganos de Intervención.
5. Describir y analizar los ámbitos en los que se ponga de manifiesto de manera más significativa una falta de homogeneidad en los criterios y procedimientos aplicados por los órganos de intervención en el ejercicio de su función.

2.3 Alcance

El ámbito subjetivo de la fiscalización viene constituido por las entidades locales sometidas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa a las que resulta de aplicación el artículo 218.3 del TRLRHL. Estarán integrados en el ámbito subjetivo, por tanto, las diputaciones provinciales, los ayuntamientos, las mancomunidades y las entidades locales autónomas.

Respecto a las entidades adscritas o dependientes sometidas a dicha modalidad de fiscalización, se incluirá a los organismos autónomos y a los consorcios junto a los de la entidad principal.

El informe constará de una parte general referida a todas las entidades locales andaluzas, y otra específica en la que se analizará la información y documentación suministrada por las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de municipios cuya población es superior a 50.000 habitantes.

El ámbito objetivo está constituido por los acuerdos contrarios a reparos (ACR), los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa (OFP) y las anomalías en materia de ingresos (AI) que han de remitir los órganos de intervención de las entidades locales en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL y de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015.

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

3. MARCO LEGAL Y REGULATORIO

El marco normativo está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPSF).
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Resolución de 10 de julio de 2015 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015 por el que se aprueba la Instrucción que regula la remisión telemática de información sobre acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.

4. INFORMACIÓN RECIBIDA EN LA PLATAFORMA DE RENDICIÓN TELEMÁTICA

Atendiendo a las entidades a las que se extiende el ámbito de esta fiscalización, el grado de cumplimiento de la obligación de remisión de la información correspondiente a 2016, a la que se refieren el artículo 218.3 del TRLHL y la Instrucción de 30 de junio de 2015, a 28 de febrero de 2018, es, el siguiente:

Tipo de entidad	Número total de entidades	Número de entidades que han enviado información	% entidades que han enviado información
Diputaciones provinciales	**8**	**8**	**100,00%**
Ayuntamientos	**778**	**430**	**55,27%**
Más de 300.000 h.	3	3	100,00%
Entre 100.001 y 300.000 h.	9	9	100,00%
Entre 75.001 y 100.000 h.	9	9	100,00%
Entre 50.001 y 75.000 h.	8	8	100,00%
Entre 25.001 y 50.000 h.	24	18	75,00%
Entre 5.001 y 25.000 h.	203	111	54,68%
Entre 1.001 y 5.000 h.	315	186	59,05%
Menos de 1.000 h.	207	86	41,55%
Entidades locales autónomas	**40**	**24**	**60,00%**
Mancomunidades	**67**	**18**	**26,87%**
Total	**893**	**480**	**53,75%**

El número e importe de los acuerdos contrarios a reparos (ACR) formulados por los órganos de intervención de las entidades que han remitido información a través de la Plataforma de rendición de cuentas correspondiente al ejercicio 2016 son, a 28 de febrero de 2018, los siguientes:

Tipo de entidad	Entidades 2016	2016			
		Número de reparos	%	Importe €	%
Diputaciones provinciales	**8**	**1.162**	**11,90%**	**15.824.608**	**2,74%**
Ayuntamientos	**430**	**8.214**	**84,13%**	**551.168.800,84**	**95,51%**
Más de 300.000 h.	3	314	3,22%	15.245.578	2,64%
Entre 100.001 y 300.000 h.	9	939	9,62%	299.035.197	51,82%
Entre 75.001 y 100.000 h.	9	591	6,05%	11.739.771	2,03%
Entre 50.001 y 75.000 h.	8	389	3,98%	23.309.443	4,04%
Entre 25.001 y 50.000 h.	18	1.037	10,62%	81.757.494	14,17%
Entre 5.001 y 25.000 h.	111	2.651	27,15%	102.528.728	17,77%
Entre 1.001 y 5.000 h.	186	2.149	22,01%	17.222.971	2,98%
Menos de 1.000 h.	86	144	1,47%	329.619	0,06%
Entidades locales autónomas	**24**	**107**	**1,10%**	**9.178.939,20**	**1,59%**
Mancomunidades	**18**	**281**	**2,88%**	**914.358,28**	**0,16%**
Total	**480**	**9.764**	**100,00%**	**577.086.706,20**	**100,00%**

DIRECTRICES TÉCNICAS

El art. 216.2 del TRLRHL determina qué reparos tienen carácter suspensivo en el procedimiento de gasto, y que necesariamente han de comunicarse. Además, también pueden informar los interventores de los acuerdos contrarios a reparos que no tienen ese carácter. De acuerdo con la información remitida, la distribución de los reparos atendiendo a las causas que los motivaron, es la siguiente:

CAUSA DEL REPARO	Número de reparos	%	Importe	%
Ausencia de fiscalización	395	4,05%	34.174.306,66	5,92%
Derivación de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios	88	0,90%	1.888.530,63	0,33%
Insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado	741	7,59%	8.413.578,61	1,46%
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	7.816	80,05%	443.618.827,72	76,87%
Incumplimiento de la prelación de pagos	291	2,98%	16.579.293,78	2,87%
Pago	433	4,43%	72.412.168,80	12,55%
Total	**9.764**	**100,00%**	**577.086.706,20**	**100,00%**

Por lo que se refiere a los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa (OFP), su número e importe, en el ejercicio 2016, son los siguientes:

Tipo de entidad	Entidades 2016	Número de expedientes	%	Importe	%
Diputaciones provinciales	**8**	**208**	**15,73%**	**3.146.650,29**	**5,26%**
Ayuntamientos	**430**	**1.096**	**82,90%**	**56.679.037,01**	**94,73%**
Más de 300.000 h	3	166	12,56%	16.018.514,48	26,77%
Entre 100.001 y 300.000 h.	9	63	4,77%	34.092.812,44	56,98%
Entre 75.001 y 100.000 h.	9	12	0,91%	1.019.879,34	1,70%
Entre 50.001 y 75.000 h.	8	20	1,51%	1.192.012,32	1,99%
Entre 25.001 y 50.000 h.	18	49	3,71%	1.864.279,74	3,12%
Entre 5.001 y 25.000 h.	111	144	10,89%	1.748.472,25	2,92%
Entre 1.001 y 5.000 h.	186	235	17,78%	607.860,46	1,02%
Menos de 1.000 h.	86	407	30,79%	135.205,98	0,23%
Entidades locales autónomas	**24**	**0**	**-**	**0,00**	**-**
Mancomunidades	**18**	**18**	**1,36%**	**6.238,31**	**0,01%**
Total	**480**	**1.322**	**100,00%**	**59.831.925,61**	**100,00%**

Las principales anomalías de ingresos (AI) detectadas por los interventores en el ejercicio 2016, son las siguientes:

Tipo de entidad	Entidades 2016	Número de expedientes	%	Importe	%
Diputaciones provinciales	**8**	**0**	**-**	**0,00**	**-**
Ayuntamientos	**430**	**180**	**99,45%**	**10.394.022,74**	**99,92%**
Más de 300.000 h	3	5	2,76%	2.586.460,82	24,86%
Entre 100.001 y 300.000 h.	9	24	13,26%	2.103.239,62	20,22%
Entre 75.001 y 100.000 h.	9	11	6,08%	1.525.383,79	14,66%
Entre 50.001 y 75.000 h.	8	2	1,10%	2.402.460,03	23,10%
Entre 25.001 y 50.000 h.	18	0	-	0,00	-
Entre 5.001 y 25.000 h.	111	51	28,18%	1.105.560,86	10,63%
Entre 1.001 y 5.000 h.	186	80	44,20%	562.468,20	5,41%
Menos de 1.000 h.	86	7	3,87%	108.449,42	1,04%
Entidades locales autónomas	**24**	**0**	**-**	**0,00**	**-**
Mancomunidades	**18**	**1**	**0,55%**	**8.322,60**	**0,08%**
Total	**480**	**181**	**100,00%**	**10.402.345,34**	**100,00%**

5. INFORME A EMITIR

De conformidad con la GPF-OCEX 4001, el informe, en principio, tendrá la siguiente estructura:

1.Introducción

2.Marco jurídico

3.Responsabilidad de los órganos de intervención

4.Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía

5.Aspectos generales sobre la información recibida en la Plataforma

6.Resultados globales obtenidos de análisis de la información y documentación presentada por las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de municipios con población superior a 50.000 habitantes

7.Conclusiones

8.Recomendaciones

9.Información destacada de cada entidad analizada

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de auditoría

El consejero responsable del informe es el Vicepresidente D. Rafael Salas Machuca.

El equipo de auditoría está compuesto por un auditor, un técnico de auditoría y un técnico del servicio de informática.

6.2. Presupuesto de tiempos

El detalle por horas de la dedicación al informe de cada uno de los miembros del equipo es el siguiente:

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	AUDITOR (1)	TÉCNICO (2)	INFORMÁTICA	ADMINISTRATIVO	TOTAL HORAS
Marzo	18	118	59	118	12	8	**197**
Abril	19	130	65	130	13	0	**208**
Mayo	21	147	74	147	15	10	**245**
Junio	11	77	39	39	4	20	**101**
Total	**69**	**472**	236	**434**	43	**38**	**751**

(1) La responsable técnico el 50% de la jornada. El resto del tiempo al informe SL 01/2018 (40%) y a la gestión de la Plataforma y atención a consultas (10%)
(2) El 100% de la jornada desde marzo a mayo. En junio el 50%

6.3. Calendario previsto

Las fechas relevantes en relación con el presente trabajo son las siguientes:

Envío de correos electrónicos a los interventores incumplidores	Julio de 2017
Carta de inicio de actuaciones a diputaciones y ayuntamiento de municipios de más de 50.000 habitantes	22 de marzo de 2018
Finalización de los trabajos preliminares y de la planificación (DT)	22 de marzo de 2018
Inicio de los trabajos de campo	5 de marzo de 2018
Finalización de los trabajos de campo	18 de mayo de 2018
Elaboración del Borrador del Informe y entrega al Vicepresidente	15 de junio de 2018