



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA COVID-19
SOBRE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE COMUNIDADES
AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO

¿Qué efectos ha tenido la COVID-19 sobre los
ingresos de los ayuntamientos de comunidades
autónomas sin órgano de control externo propio?



[Informe n.º: I.593](#)
[Aprobado por el Pleno el 28 de noviembre de 2024](#)



FISCALIZACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA COVID-19 SOBRE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO

¿CÓMO AFECTÓ LA COVID-19 A LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ?



La COVID-19 dio lugar a la disminución de los ingresos públicos de las entidades locales. Los ayuntamientos adoptaron medidas para paliar los efectos derivados de la pandemia, que afectaron a la gestión y liquidación de sus ingresos.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Las medidas relativas a los ingresos adoptadas por los ayuntamientos para paliar las consecuencias de la COVID-19 pueden afectar a su situación económico-financiera.
- Se ha estimado la repercusión de las medidas adoptadas por la pandemia sobre los ingresos públicos de los ayuntamientos.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Los efectos de la COVID-19 sobre los ingresos públicos como consecuencia de la pandemia, incluyendo el análisis de las modificaciones normativas y otras medidas tomadas.

ÁMBITO SUBJETIVO

Los 16 ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX propio.

ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicios 2020 y 2021.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Verificar la adecuación a la normativa vigente de las medidas adoptadas en materia tributaria y sobre el resto de los ingresos de derecho público, como consecuencia de la crisis derivada de la COVID-19, tendentes a flexibilizar, aplazar o reducir el pago de obligaciones tributarias y precios públicos.
- Comprobar el correcto registro contable de las operaciones derivadas de las medidas adoptadas para paliar los efectos de la pandemia sobre los ingresos públicos.
- Evaluar la repercusión que ha tenido la COVID-19 en la gestión y recaudación de los ingresos de derecho público y la adecuación de las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia a los principios de buena gestión financiera.



CONCLUSIONES

Conclusión sobre las liquidaciones presupuestarias:

- El impacto temporal de la COVID-19 sobre los ingresos públicos de los ayuntamientos fue limitado, recuperándose en 2021 los niveles previos a la pandemia.

Conclusiones sobre las medidas adoptadas sobre los ingresos públicos por los ayuntamientos:

- Las principales medidas consistieron en modificaciones del calendario fiscal, suspensiones, reducciones de las tarifas o cuotas a pagar y modificaciones y renegociaciones de cánones procedentes de concesiones administrativas.
- La mayoría de las entidades no remitieron al Ministerio de Hacienda la información preceptiva o esta era incompleta.
- Las entidades de la muestra (Ayuntamientos de Molina de Segura, Murcia, Santander y Toledo) presentaban ciertas deficiencias en los acuerdos tomados y su registro contable.

Conclusión sobre la repercusión económica de las medidas:

- Las mayores minoraciones de ingresos estimadas por el Tribunal de Cuentas, como consecuencia de las medidas adoptadas, tuvieron lugar en los Ayuntamientos de Murcia y Toledo, en 2020, y en los de Murcia y Santander, en 2021.



RECOMENDACIONES

- ✓ Los ayuntamientos deberían adoptar las medidas necesarias para garantizar el rigor y la homogeneidad de la información comunicada al Ministerio de Hacienda.
- ✓ Las medidas discrecionales de los ayuntamientos sobre los ingresos deberían adoptarse a partir de estudios o informes que prevean los efectos que las mismas pueden tener, así como debería evaluarse la oportunidad y eficacia de aquellas para lograr los objetivos perseguidos.
- ✓ El Ayuntamiento de Molina de Segura debería adaptar sus sistemas de información contable de manera que se contabilicen los ingresos, conforme al principio contable de devengo.
- ✓ El Ayuntamiento de Santander debería revisar los acuerdos en vigor con la entidad que presta el servicio de suministro de agua y alcantarillado, estableciendo un régimen de retribución que no implique la cesión de los ingresos por las tasas derivadas de la prestación de dichos servicios, dada su naturaleza de ingreso tributario.
- ✓ El Ayuntamiento de Toledo debería adoptar las medidas necesarias para que toda la información contable relativa a los ingresos por tasas sea gestionada automatizadamente.



■ Introducción

La pandemia de la COVID-19 y la crisis económica derivada de ella tuvieron una especial repercusión sobre la gestión económica y la situación financiera de las entidades locales, incluyendo efectos significativos tanto sobre los gastos como sobre los ingresos públicos gestionados por aquellas.

Los ayuntamientos se han visto en la necesidad de tomar las decisiones pertinentes para minimizar en la población y en las empresas los efectos derivados de la pandemia. Para ello, han adoptado diversas medidas sobre los ingresos públicos tendentes a flexibilizar y hacer menos gravosas las obligaciones de los contribuyentes u obligados, tales como la modificación del calendario fiscal, la aprobación de suspensiones, exenciones y bonificaciones o la disminución de las tarifas de diversos ingresos públicos.

¿Por qué es relevante la materia analizada?

Las entidades locales tienen potestad tributaria y financiera que les permite adoptar medidas específicas en materia de ingresos públicos, que pueden afectar a su situación económico-financiera. La COVID-19 ha tenido un gran impacto en todos los sectores de la sociedad, incluida la gestión de las entidades locales, habiendo dado lugar a la suspensión en la prestación de determinados servicios municipales, así como a la reducción de la actividad económica general, lo que repercute sobre los ingresos de los municipios. Se considera relevante analizar las actuaciones llevadas a cabo por los ayuntamientos en materia de ingresos públicos para paliar los efectos derivados de la COVID-19.

¿Qué se ha fiscalizado?

La fiscalización se ha referido a las modificaciones normativas y otras medidas para paliar las consecuencias negativas de la pandemia de la COVID-19, que hayan tenido repercusión en la gestión y recaudación de sus tributos propios y otros ingresos de derecho público, así como los efectos producidos sobre tales ingresos.

En particular, se han examinado las modificaciones de las ordenanzas fiscales y otras medidas adoptadas por los ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo (OCEX) propio (Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia), entre 2020 y 2021, en relación con los ingresos procedentes de impuestos, tasas, contribuciones especiales, precios públicos y los cánones de las concesiones periódicas.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

El Tribunal de Cuentas lleva a cabo regularmente actuaciones fiscalizadoras relativas a la financiación del sector público local, incluyendo aspectos relacionados con la adecuada gestión de los recursos propios de las entidades locales.

Dado el gran impacto que la pandemia provocada por la COVID-19 ha tenido sobre actividad económico-financiera, y habiéndose llevado a cabo actuaciones fiscalizadoras dirigidas a analizar los efectos que la COVID-19 ha tenido desde el punto de vista del gasto público, se considera de especial relevancia la fiscalización de los efectos de la pandemia sobre los ingresos públicos de los ayuntamientos.

■ Principales resultados y conclusiones

1. El impacto temporal de la COVID-19 sobre los ingresos públicos fue limitado, recuperándose en 2021, en términos globales, los niveles de derechos reconocidos netos previos a la pandemia.

El impacto negativo producido sobre los ingresos de los ayuntamientos fiscalizados, como consecuencia de la pandemia, se tradujo en una **disminución del 3,95 %, en el ejercicio 2020**, respecto al periodo anterior, del promedio de derechos reconocidos netos por los ingresos públicos analizados: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO); tasas, precios públicos y contribuciones especiales; y cánones procedentes de concesiones y aprovechamientos especiales. El promedio de los ingresos tuvo un **crecimiento del 3,66 %, en 2021**, respecto al ejercicio anterior, alcanzando valores similares a los existentes en 2019, último ejercicio completo anterior a la pandemia.

El **mayor impacto relativo** sobre los ingresos públicos, como consecuencia de la pandemia, tuvo lugar en los derechos reconocidos netos por las **tasas, precios públicos y contribuciones especiales**, que disminuyeron un 11,41 % en 2020 y se incrementaron un 8,48 % en 2021; y en los **cánones de concesiones**, que se redujeron un 23,55 % en el primer ejercicio y aumentaron un 6,10 % en el segundo, respecto al periodo anterior.

.....

2. La mayoría de las medidas adoptadas por los ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes de comunidades autónomas sin OCEX propio consistieron en modificaciones del calendario fiscal, suspensiones y reducciones de las tarifas o cuotas a pagar, así como en modificaciones y renegociaciones de cánones procedentes de concesiones administrativas.

En relación con los **impuestos**, los Ayuntamientos de Albacete, Cuenca, Logroño, Molina de Segura, Murcia, Santander y Toledo acordaron la **modificación del calendario fiscal** aprobado para los ejercicios 2020 y 2021, ampliando o retrasando los plazos establecidos para el pago de diversos impuestos. Estas medidas **no supusieron una minoración de los ingresos, sino un diferimiento de su liquidación** que, en su caso, implicaba un retraso en la gestión y recaudación de los ingresos, al pasar de un periodo a otro. Los Ayuntamientos de Lorca, Murcia, Santander y Toledo aprobaron **exenciones, suspensiones, reducciones, bonificaciones y devoluciones de ingresos**, que **minoraron los ingresos** procedentes de los impuestos directos e indirectos.

En relación con las **tasas, precios públicos y contribuciones especiales**, los Ayuntamientos de Cuenca, Logroño, Molina de Segura, Murcia, Santander y Toledo acordaron la **modificación del calendario fiscal** aprobado para el ejercicio 2020 y, en su caso, para 2021, retrasando o ampliando el periodo de pago de diversas tasas y precios públicos. Los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Logroño, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Murcia, Santander, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega acordaron la **suspensión o reducción de las tarifas o cuotas** a abonar en concepto de determinadas tasas, precios públicos, contribuciones especiales y otros ingresos públicos.

La mayoría de los ayuntamientos **no remitieron la información preceptiva** a comunicar al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) **relativa a los efectos de la COVID-19 en los ingresos**; o bien la información comunicada al Ministerio era incompleta.

.....

3. Medidas adoptadas por las entidades de la muestra fiscalizada, los **Ayuntamientos de Molina de Segura, Murcia, Santander y Toledo**, para paliar los efectos derivados de la COVID-19.

Los ayuntamientos incluidos en la muestra fiscalizada adoptaron diversas medidas consistentes, en general, en ampliaciones o suspensiones de plazos de pago, aplazamientos y fraccionamientos, exenciones o suspensiones de ingreso, reducciones o bonificaciones y devoluciones de ingresos, que se consideran adecuadas a la normativa aplicable, excepto por determinadas incidencias que se exponen a continuación.

El **Ayuntamiento de Molina de Segura** suspendió la ordenanza fiscal de la **tasa por aprovechamiento especial de terrenos de uso público con mesas y sillas** relativa al ejercicio 2021, pero **no adoptó medida específica** alguna en relación con las liquidaciones emitidas para el **ejercicio 2020**, a pesar de ser el año en el que se produjeron los mayores efectos de la pandemia.

En el **Ayuntamiento de Murcia**, se aprobó la suspensión para el primer semestre del ejercicio 2021 de la ordenanza fiscal de la **tasa por aprovechamiento especial de terrenos de uso público con mesas y sillas**, sin el preceptivo informe del Consejo Económico-Administrativo; este órgano emitió un dictamen favorable sobre el proyecto inicial de modificación de la ordenanza, que consistía en una reducción de las tarifas en un 50 %, pero no sobre el proyecto finalmente aprobado.

El **Ayuntamiento de Santander** acordó una modificación censal para el segundo trimestre del ejercicio 2020 de la **tasa por la prestación el servicio de recogida de basuras**, aprobada por la Junta de Gobierno Local de la Corporación, sin que forme parte de las competencias de dicho órgano, ni conste que se hubiera atribuido o delegado en el mismo la competencia para la citada modificación.

En el **Ayuntamiento de Toledo**, se aprobó la reducción en un 25 % de la tarifa de las **tasas por aprovechamiento especial y utilización privativa del dominio público** durante el segundo semestre de 2020, basada únicamente en informes del Servicio de licencias urbanísticas, sin que conste el acuerdo de los órganos de gobierno de la Corporación por el que se apruebe la referida modificación.

.....

4. Contabilización, por las entidades de la muestra fiscalizada, de las operaciones derivadas de las medidas adoptadas en materia de ingresos.

Con carácter general, los ayuntamientos de la muestra registraron correctamente las operaciones derivadas de las medidas adoptadas en materia de ingresos y disponían de procedimientos de gestión y recaudación adecuados, salvo por ciertas deficiencias, que se indican a continuación.

El **Ayuntamiento de Molina de Segura no aplica el principio contable de devengo** en el registro de sus operaciones de ingresos. La **tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos** se recauda en periodo voluntario por la sociedad de economía mixta Servicios Comunitarios de Molina, S.A. (SERCOMOSA), sin estar prevista en la correspondiente ordenanza fiscal la participación de una entidad de derecho privado en la gestión y cobro de la tasa.

El **Ayuntamiento de Murcia** mantenía un convenio de colaboración con la sociedad de economía mixta Empresa Municipal de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Murcia, S.A. (EMUASA), **que no se adecuaba a los requisitos de los convenios**, al incluir prestaciones propias de los contratos públicos. La gestión llevada a cabo por EMUASA **excede de las atribuciones propias de una asistencia técnica**, al asumir el ejercicio de competencias propias de las administraciones públicas.

Las cuentas del **Ayuntamiento de Santander** no recogen los ingresos procedentes de **las tasas por los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado**, al percibirse directamente por la empresa encargada de su recaudación en periodo voluntario, pese a su naturaleza de ingreso tributario.

En el **Ayuntamiento de Toledo**, la información contable relativa a las **tasas por retirada de vehículos, estacionamiento regulado y servicio de saneamiento domiciliario** se introduce manualmente, a los efectos de gestión y recaudación, lo que implica un **mayor riesgo de incorrección**.

.....

5. Repercusión económica de las medidas adoptadas por las entidades de la muestra fiscalizada.

En el **Ayuntamiento de Molina de Segura**, la **minoración** total en los ingresos estimada por el Tribunal de Cuentas fue de **90.214 euros, en 2020**, en relación con las tasas y precios públicos, y de **258.377 euros, en 2021**, correspondiente a las tasas. La entidad sólo comunicó al MHFP minoraciones de ingresos por reducción de la actividad económica, pero no por adopción de medidas discrecionales.

En el caso del **Ayuntamiento de Murcia**, se ha estimado una minoración total en los ingresos públicos, derivada de medidas relativas a tasas, precios públicos y cánones por concesiones periódicas, por importe de **1.320.104 euros, en 2020**, y de **990.298 euros, en 2021**. Las minoraciones de ingresos por medidas discrecionales **comunicadas por la entidad al MHFP**, en relación con dichos ingresos, fueron de **1.963.115 euros, en 2020**, y **572.106 euros, en 2021**.

En el **Ayuntamiento de Santander**, la minoración estimada en los ingresos públicos, derivada de las medidas adoptadas para paliar los efectos de la pandemia, fue de **640.629 euros, en 2020**, y de **900.924 euros, en 2021**, correspondientes en ambos ejercicios a tasas, precios públicos y cánones. **La entidad comunicó al MHFP** minoraciones de ingresos por medidas discrecionales adoptadas, en relación con los citados ingresos, que ascendieron a **480.000 euros, en 2020**, y a **457.895 euros, en 2021**.

En el caso del **Ayuntamiento de Toledo**, se ha estimado una minoración total en los ingresos públicos de **1.024.127 euros, en 2020**, y de **401.568 euros, en 2021**, procedentes de diversas tasas y cánones en ambos ejercicios. La entidad sólo comunicó al MHFP minoraciones de ingresos por reducción de la actividad económica, pero no por adopción de medidas discrecionales, en el ejercicio 2020, mientras que no remitió al Ministerio la información de los efectos de la pandemia sobre los ingresos públicos en 2021.

.....

6. En general, los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes de comunidades autónomas sin OCEX propio cumplen sus obligaciones en materia de transparencia, en lo relativo a los ingresos.

Los dieciséis ayuntamientos fiscalizados disponen de página web, sede electrónica y portal de transparencia, donde publican información clara, estructurada, en soportes reutilizables y que puede situarse en el tiempo; si bien, en el caso del **Ayuntamiento de Badajoz**, una parte significativa de la información se encontraba desactualizada.

Las entidades fiscalizadas, a excepción del **Ayuntamiento de Mérida**, publican las cuentas anuales en su página web. Los **Ayuntamientos de Badajoz y Torrelavega** no publican el presupuesto del ejercicio corriente. Los **Ayuntamientos de Murcia y Toledo** publicaron información específica sobre las medidas adoptadas en materia de ingresos públicos como consecuencia de la COVID-19.

.....

■ Valoración Global

La pandemia provocada por la COVID-19 tuvo un impacto limitado en los ingresos de los dieciséis ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes de comunidades autónomas sin OCEX propio, en la medida que los ingresos acusaron un descenso en el ejercicio 2020, especialmente en las tasas y precios públicos, pero el nivel de ingresos se recuperó, en términos globales, en 2021.

Los ayuntamientos fiscalizados adoptaron medidas tendentes a flexibilizar o aplazar los pagos a realizar por los contribuyentes u obligados. Otras medidas consistieron en suspensiones o devoluciones de ingresos causadas por la ausencia de hecho imponible o ausencia de prestación de determinados servicios, a consecuencia de las limitaciones impuestas en los ejercicios 2020 y 2021.

La mayoría de los ayuntamientos fiscalizados no remitieron al Ministerio de Hacienda y Función Pública la información preceptiva relativa a los efectos de la pandemia sobre los ingresos, o bien la información comunicada al Ministerio era incompleta.

Las entidades de la muestra fiscalizada (los **Ayuntamientos de Molina de Segura, Murcia, Santander y Toledo**) presentaban ciertas deficiencias en la adopción de los acuerdos relativos a las medidas sobre los ingresos de derecho público para paliar las consecuencias de la pandemia, así como en el registro contable o en los procedimientos de gestión y recaudación de tales ingresos.

La estimación de la repercusión económica sobre los ingresos públicos de las medidas adoptadas por las entidades de la muestra seleccionada presenta valores heterogéneos, teniendo mayor impacto en los **Ayuntamientos de Murcia y Toledo**, en 2020, y en los de **Murcia y Santander**, en 2021.

■ Principales recomendaciones

Información comunicada al Ministerio de Hacienda

1. Los ayuntamientos deberían adoptar las medidas necesarias para garantizar que la información comunicada al Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de las obligaciones de suministro de información periódica previstas en la Orden HAP/2105/2021, de 1 de octubre, se elabore con rigor y aplicando criterios homogéneos, de manera que se **mejore la calidad de los datos comunicados al Ministerio**.

Medidas adoptadas por los ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia

2. Las medidas discrecionales de los ayuntamientos relativas a los ingresos deberían adoptarse a partir de estudios o informes que prevean, en la medida de lo posible, los efectos que las mismas pueden tener, así como debería **evaluarse la oportunidad y eficacia de aquellas para lograr los objetivos perseguidos**.

Registro contable de las operaciones por las entidades de la muestra

3. El **Ayuntamiento de Molina de Segura** debería adaptar sus sistemas de información contable de manera que se **contabilicen los ingresos**, con carácter general, conforme al **principio contable de devengo**, con las excepciones que procedan con arreglo a la normativa contable aplicable.
4. El **Ayuntamiento de Santander** debería revisar los acuerdos en vigor con la entidad que presta el servicio de suministro de agua y alcantarillado, estableciendo un **régimen de retribución que no implique la cesión de los ingresos por las tasas** derivadas de la prestación de dichos servicios.
5. El **Ayuntamiento de Toledo** debería adoptar las medidas necesarias para que la **información contable** relativa a los ingresos procedentes de las tasas por retirada de vehículos, estacionamiento regulado y servicio de saneamiento domiciliario **sea gestionada a través de la aplicación informática de gestión y recaudación** de los ingresos con la que cuenta, y se remita de manera automatizada al sistema de información contable del Ayuntamiento.