

INFORME 18/2015

CONTROL
INTERNO
EN MUNICIPIOS
DE MÁS DE 100.000
HABITANTES

INFORME 18/2015

**CONTROL
INTERNO
EN MUNICIPIOS
DE MÁS DE 100.000
HABITANTES**

Edición: diciembre de 2015

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Av. Litoral, 12-14
08005 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
Fax +34 93 270 15 70
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicación sujeta a depósito legal según lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretario general de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

CERTIFICADO:

Que en Barcelona, el día 28 de julio de 2015, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, I. Sr. D. Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Sr. D. Andreu Morillas Antolín, Sr. D. Jordi Pons Novell, H. Sr. D. Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, Sra. D^a M. Àngels Servat Pàmies, Sra. D^a Emma Balseiro Carreiras y Sr. D. Miquel Salazar Canalda, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Sr. D. Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico H. Sr. D. Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, previa deliberación se acuerda aprobar el informe 18/2015, relativo al control interno en municipios de más de 100.000 habitantes.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo este certificado, con el visto bueno del síndico mayor.

Barcelona, 9 de septiembre de 2015

[Firma]

Vº Bº
El síndico mayor

[Firma]

Jaume Amat Reyero

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	8
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. INFORME	9
1.1.1. Origen, objeto y finalidad	9
1.1.2. Metodología.....	9
1.2. ENTES	10
2. TRABAJO EFECTUADO	11
2.1. ORGANIZACIÓN Y MEDIOS PERSONALES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO.....	12
2.1.1. Cobertura de la plaza de la Intervención	12
2.1.2. Medios personales destinados a la función de control interno.....	15
2.1.3. Manuales de procedimientos relativos al control interno del ente local	17
2.1.4. Entorno informático.....	18
2.2. FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO	18
2.2.1. Función interventora	19
2.2.2. Función de control financiero	21
2.2.3. Función de control de eficacia	22
2.3. FISCALIZACIÓN REALIZADA EN CADA AYUNTAMIENTO	24
2.3.1. Ayuntamiento de Barcelona	24
2.3.2. Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat	29
2.3.3. Ayuntamiento de Badalona	35
2.3.4. Ayuntamiento de Terrassa.....	39
2.3.5. Ayuntamiento de Sabadell.....	43
2.3.6. Ayuntamiento de Lleida.....	47
2.3.7. Ayuntamiento de Tarragona	52
2.3.8. Ayuntamiento de Mataró.....	56
2.3.9. Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet.....	61
2.3.10. Ayuntamiento de Reus	64
3. CONCLUSIONES.....	71
3.1. OBSERVACIONES	71
3.2. RECOMENDACIONES.....	75
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	78
4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS.....	78
4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	86

ABREVIACIONES

BEP	Bases de ejecución del presupuesto
DGAL	Dirección General de Administración Local
JGL	Junta de Gobierno Local
LGS	Ley 38/2003, de 17 noviembre, general de subvenciones
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
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

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INFORME

1.1.1. Origen, objeto y finalidad

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de su Programa anual de actividades, emite este informe de fiscalización relativo al control interno en los municipios de más de 100.000 habitantes, correspondiente al ejercicio 2012.

El objeto del trabajo ha sido el análisis y verificación de la función de control interno, que desarrolla la Intervención, con una doble finalidad: por una parte, evaluar el cumplimiento de determinados aspectos de la normativa vigente relativos a la función interventora y, por otra, analizar y sintetizar las carencias y/o puntos de mejora detectados con relación a la función de control interno.

El alcance de la revisión ha tenido un carácter limitado ya que se ha centrado en el área de Intervención y en las pruebas de verificación realizadas en los ayuntamientos en aspectos concretos de la función de la Intervención. Por lo tanto, las conclusiones del informe no pueden utilizarse fuera de este contexto ni extrapolarse a otros grupos de municipios.

1.1.2. Metodología

La fiscalización sobre el área de Intervención de los ayuntamientos comprende la de la organización y medios personales de esta área, la de la función interventora, la del control financiero y la del control de eficacia.

El trabajo se ha desarrollado en dos etapas. En la primera se ha obtenido información sobre el control interno a través de un cuestionario enviado a las entidades y en la segunda se ha evaluado el control interno mediante comprobaciones in situ en los ayuntamientos fiscalizados.

Para cumplir el objeto del trabajo en el conjunto de municipios se han revisado los siguientes ámbitos con las tareas que se detallan:

- Organización y medios personales:
 - Comprobar que se han cubierto las plazas de la Intervención de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa vigente.
 - Analizar los medios personales destinados al control interno.

- Verificar la existencia de manuales de procedimientos y de normas de organización y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión económico-financiera y contable de las corporaciones.
- Conocer el grado de informatización de los entes y las herramientas o programas informáticos con los que cuenta la Intervención para llevar a cabo los trabajos de control.
- Funciones de control interno:
 - a) Función interventora:
 - Verificar que la función interventora se realiza en los términos que establece el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
 - Analizar los diferentes informes que contengan advertencias y/o reparos emitidos por la Intervención en la fiscalización previa.
 - Analizar la existencia de un control posterior cuando esté establecido el régimen de fiscalización previa limitada.
 - b) Función de control financiero:
 - Confrontar la existencia y posterior consecución de un plan de actuaciones de control financiero y de auditorías sobre la entidad local y sus entes dependientes.
 - Analizar la implicación de la Intervención en las posibles auditorías que haga personal externo.
 - c) Función de control de eficacia y economía:
 - Comprobar la existencia de sistemas de definición, cuantificación y evaluación de los objetivos de la entidad local, y de sistemas de análisis de coste de funcionamiento y el rendimiento de los servicios o inversiones según los resultados de los cuestionarios y de otras verificaciones.

1.2. ENTES

Como se ha indicado en el inicio del informe, el análisis abarca los municipios de Cataluña con una población de más de 100.000 habitantes, que, según el padrón municipal del año 2012 referido al 1 de enero, son diez.

En el siguiente cuadro se detallan los municipios analizados por orden decreciente según su población:

Cuadro 1. Relación de los municipios de más de 100.000 habitantes

Ayuntamiento	Población (número de habitantes)
Barcelona	1.620.943
L'Hospitalet de Llobregat	257.057
Badalona	220.977
Terrassa	215.678
Sabadell	207.938
Lleida	139.834
Tarragona	133.954
Mataró	124.084
Santa Coloma de Gramenet	120.593
Reus	107.211
Total	3.148.269

Fuente: Datos del padrón municipal de habitantes declarados oficiales mediante el Real decreto 1697/2012, de 21 de diciembre.

El conjunto de los diez municipios representa un 41,58% del total de la población de Cataluña (3.148.269 / 7.570.908 habitantes).

2. TRABAJO EFECTUADO

La normativa aplicable en el periodo de fiscalización reserva el ejercicio de las funciones de control interno relativas a la gestión económica de las entidades locales y de sus entes dependientes a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, ya que son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales. Esta normativa considera el control interno en su triple acepción: función interventora, para asegurar la observancia de la normativa aplicable a cada caso; función de control financiero, y función de control de eficacia, y atribuye el ejercicio y la responsabilidad de estas funciones al puesto de trabajo de la Intervención.

En las entidades locales, el control interno se ejerce sobre su gestión económica y sobre la de los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes que dependen de aquellas.

Adicionalmente, la normativa considera que las funciones de control interno de legalidad y económico-financiera deben ser ejercidas en condiciones adecuadas para garantizar su prestación de manera satisfactoria. El artículo 222 del TRLRHL establece que los funcio-

narios que tengan a su cargo la función interventora y los que sean designados para llevar a cabo los controles financieros y de eficacia deben ejercer su función con plena independencia.

La normativa prevé la independencia funcional de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal. No obstante, la Intervención está integrada orgánicamente en la corporación local en la que estos funcionarios prestan sus servicios, lo que, junto con el hecho de que los órganos de gobierno de la corporación tienen atribuidas, con limitaciones normativas, las funciones retributiva y disciplinaria, puede condicionar el ejercicio de la función de control.

Aunque el control interno de los ayuntamientos es responsabilidad del titular de la Intervención, los órganos directivos de los ayuntamientos, como gestores que inician y tramitan los expedientes, también son responsables y no se pueden considerar exonerados de esta responsabilidad si la descargan sobre el órgano de Intervención. El control interno debe reflejarse en la definición de las responsabilidades de cada uno de los puestos de trabajo de la organización, en el diseño de los procedimientos, en las labores de auditoría –porque las facilita– y en la evaluación de los sistemas de control.

Las labores de la Intervención durante el periodo fiscalizado han sido ampliadas con la obligación de enviar diversa información a los diferentes órganos que establece la normativa.¹

2.1. ORGANIZACIÓN Y MEDIOS PERSONALES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO

En este apartado se analiza cómo se ha ocupado la plaza de la Intervención durante el ejercicio 2012, los medios personales que han colaborado en la función de control interno y los procedimientos y manuales que tienen las corporaciones para realizar esta labor.

2.1.1. Cobertura de la plaza de la Intervención

El régimen jurídico vigente en el ejercicio 2012 se encuentra en el Decreto 195/2008, de 7 de octubre, de la Generalidad de Cataluña, por el que se desarrolla la disposición adicional segunda de la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. Esta disposición regula con carácter básico determinados aspectos del régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal y atribuye a las comunidades autónomas competencias en aspectos como la oferta de em-

1. Entre otra normativa, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y 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.

pleo público, el régimen de selección y provisión de puestos de trabajo, la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario.²

Las formas de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal son las siguientes:

- El concurso de méritos, que es el sistema normal de provisión de estos puestos. Se deben tener en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada comunidad autónoma y de su derecho propio, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto.
- Excepcionalmente, para los municipios de gran población, se pueden cubrir por el sistema de libre designación entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes. El Real decreto 1732/1994, de 29 de julio, regula la provisión de puestos de trabajo de la Administración local reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal y prevé en el artículo 27 la provisión por libre designación en los municipios con población superior a 100.000 habitantes.
- De forma subsidiaria, los puestos de trabajo reservados se pueden cubrir mediante nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicios y nombramientos accidentales o de interinos.

Adicionalmente, las corporaciones locales pueden crear puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal para el ejercicio de funciones de colaboración inmediata a las de Secretaría, Intervención o Tesorería. A las personas que ocupan estos puestos les corresponde sustituir a los titulares en caso de vacante, ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria, y ejercer las respectivas funciones reservadas. Estos puestos de trabajo se clasifican en una categoría igual o inferior a la del titular.

Para analizar las plazas reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal de la Intervención en los diez ayuntamientos objeto de este estudio y referidas al ejercicio 2012, se solicitaron los datos de las plazas a la Dirección General de Administración Local (DGAL) del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña. La información facilitada se presenta en el siguiente cuadro:

2. La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL) derogó la disposición adicional 2ª de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, y ha introducido el artículo 92 bis de la LRBRL, el cual regula el régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Cuadro 2. Plazas de Intervención reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal

Ayuntamiento	Plaza	Situación
Barcelona	Intervención 1ª Adjunto a la Intervención 1ª Adjunto a la Intervención 1ª Adjunto a la Intervención 1ª Adjunto a la Intervención 1ª	Nombramiento por libre designación Nombramiento por libre designación Nombramiento definitivo Nombramiento provisional Vacante (a)
L'Hospitalet de Llobregat	Intervención 1ª Viceintervención 1ª	Nombramiento por libre designación Nombramiento por libre designación
Badalona	Intervención 1ª Viceintervención	Nombramiento por libre designación Vacante (b)
Terrassa	Intervención 1ª	Nombramiento definitivo
Sabadell	Intervención 1ª	Nombramiento definitivo
Lleida	Intervención 1ª Viceintervención 1ª	Nombramiento por libre designación Vacante (a)
Tarragona	Intervención 1ª	Nombramiento definitivo
Mataró	Intervención 1ª	Nombramiento por libre designación
Santa Coloma de Gramenet	Intervención 1ª	Nombramiento definitivo
Reus	Intervención 1ª Viceintervención 2ª	Vacante (c) Nombramiento por libre designación

Fuente: DGAL

Notas:

- (a) Plaza extinguida, según el Ayuntamiento.
- (b) No consta en la plantilla del Ayuntamiento.
- (c) Las funciones de intervención son ejercidas por la Viceintervención.

De acuerdo con las constataciones efectuadas en las visitas, los puestos de colaboración inmediata al interventor existen solo en los ayuntamientos de Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat y Reus.

Las plazas de colaboración inmediata que constan como vacantes en la DGAL en realidad han sido suprimidas o no constan en los respectivos ayuntamientos. De las plazas ocupadas por funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal se facilita más información en el apartado de cada ayuntamiento. Todas las plazas reservadas a estos funcionarios han sido ocupadas por funcionarios con habilitación estatal excepto en el caso del Ayuntamiento de Reus, donde la plaza de interventor estaba vacante, como se ha indicado en el cuadro anterior.

La legislación vigente en el periodo fiscalizado asigna la función de control interno y la responsabilidad administrativa de la contabilidad, tanto presupuestaria como financiera, al puesto de trabajo de la Intervención, si bien el título X de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) determina que hay que segregar las funciones de contabilidad y

de fiscalización de la gestión económico-financiera en los municipios con población superior a los 250.000 habitantes. El régimen de organización de los municipios de gran población que se regula en el título X de la LRBRL también es de aplicación a las capitales de provincia y a los municipios con población superior a 75.000 habitantes con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, y si así lo decide el Parlamento a iniciativa del ayuntamiento correspondiente.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene el régimen especial que le atribuye la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de la Carta Municipal de Barcelona, que en el título IV, Régimen financiero especial, regula la fiscalización y el ámbito de control municipal.

Al Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, con una población superior a los 250.000 habitantes, le es de aplicación el régimen de organización de los municipios de gran población según el título X de la LRBRL y, por lo tanto, debe segregar las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.

En los otros ocho ayuntamientos no se aplica este régimen de organización, ya que ningún ayuntamiento ha solicitado la declaración de municipio de gran población.

2.1.2. Medios personales destinados a la función de control interno

Los puestos de trabajo previstos y ocupados en el año 2012, con dependencia directa de la Intervención, se presentan por grupos de personal por cada ayuntamiento en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Estructura de personal de las intervenciones

Grupos de personal	Barcelona	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Interventor y puestos de colaboración (FHE)	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Grupo A1 (nivel 27 y superiores)	1	1	2	2	-	-	1	1	-	1
Grupo A1 (niveles 23 a 26)	9	1	-	-	2	2	-	5	2	2
Grupo A1 (niveles 20 a 22)	-	3	-	-	1	-	1	-	2	1
Grupo A2	2	-	2	3	1	-	3	1	-	1
Grupo C1	6	5	6	12	6	8	1	7	5	2
Grupo C2	1	1	-	3	-	1	3	1	-	1
Otros	-	-	-	-	-	-	*15	-	-	-
Total	23	13	11	21	11	12	25	16	10	9

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados por los 10 ayuntamientos.

FHE: Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal.

* Personal destinado a la función de contabilidad (13) y otro de apoyo (2) sin clasificar.

A la Intervención le corresponde la función contable y el control interno de las entidades locales, con excepción del Ayuntamiento de Barcelona, que solo debe ejercer la función de control interno. En el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat la Intervención ejerce la función contable a pesar de la segregación de funciones que está establecida para los municipios de gran población, como se ha descrito en el apartado anterior.

El personal de las intervenciones de los diez ayuntamientos distribuidos según las funciones que desarrolla, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Funciones del personal de las intervenciones

Funciones del personal	Barcelona	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona (a)	Terrassa	Sabadell	Lleida (a)	Tarragona	Mataró (a)	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Interventor y puestos de colaboración (FHE)	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Control interno y fiscalización	19	4	1	11	3		9		3	6
Personal de apoyo y otros	-	-	-	-	1	-	2	6	2	-
Contabilidad	(b)	7	9	9	6	11	13	9	4	2
Total	23	13	11	21	11	12	25	16	10	9

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados por los ayuntamientos.

FHE: Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal.

Notas:

(a) No hay una separación clara entre las labores de fiscalización y contabilidad. El personal de contabilidad realiza labores de fiscalización.

(b) La Intervención del Ayuntamiento de Barcelona no tiene asignada la función de contabilidad.

Las necesidades de efectivos de las unidades de Intervención están determinadas por las funciones asignadas normativamente y por el volumen del presupuesto del ayuntamiento y por el número de entidades dependientes.

Del análisis realizado sobre los medios personales destinados a la función de control interno se hacen las siguientes observaciones:

- La disponibilidad de recursos de personal de las intervenciones se puede traducir en limitaciones en el desarrollo del control interno y, como consecuencia de ello, también en una debilidad en el control en su globalidad.

En las intervenciones generales de los ayuntamientos se prioriza la función interventora. En determinadas ocasiones se recurre a la externalización de diferentes ámbitos del control interno, principalmente, el del control financiero, y en otros casos a la con-

tratación de auditores para dar apoyo a la función interventora en la realización de la fiscalización plena posterior.

- En determinados ayuntamientos los interventores han asumido algunas funciones adicionales a las que específicamente prevé la normativa (función de control y fiscalización interna de la gestión económica, financiera y presupuestaria y función de contabilidad) dentro del área económica. Son ejemplos de ello la gestión del patrimonio en el Ayuntamiento de Mataró o funciones sobre ingresos e inspección fiscal en el Ayuntamiento de Tarragona.

Una de las cuestiones planteadas en el formulario tramitado en los diez ayuntamientos era la de si la función interventora se había podido realizar en los términos establecidos en el TRLRHL. Todos los ayuntamientos respondieron positivamente, excepto el Ayuntamiento de Sabadell.

2.1.3. Manuales de procedimientos relativos al control interno del ente local

La disponibilidad de manuales escritos de procedimientos para las diferentes áreas de la corporación y para los diez ayuntamientos considerados se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Ayuntamientos con manuales de procedimiento

Área	Barcelona*	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Intervención	-	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Tesorería	-	Sí	Sí	-	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Contabilidad general	-	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Contabilidad analítica	-	-	-	-	-	-	-	-	Sí	-
Contratación	-	-	Sí	Sí	-	-	Sí	-	Sí	-
Subvenciones	-	Sí	Sí	-	-	-	-	-	Sí	Sí
Personal	-	-	-	-	-	-	-	-	Sí	-
Ingresos tributarios y otros	-	Sí	-	Sí	-	-	-	-	Sí	Sí
Patrimonio	-	-	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados por los ayuntamientos.

* El Ayuntamiento de Barcelona dispone de manuales de procedimientos integrados en la aplicación informática de gestión.

Los manuales de procedimientos sirven para controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria, para determinar las responsabilidades por faltas o errores y para facilitar las labores del control interno y su evaluación. La falta de procedimientos internos escritos de las unidades gestoras e, incluso, de la propia Intervención, dificulta el ejercicio de la función interventora.

2.1.4. Entorno informático

En un gran número de casos la fiscalización previa se realiza a partir de las funcionalidades incluidas en los módulos complementarios del programa informático de gestión contable. El control de la existencia de crédito presupuestario y la competencia de los órganos que generan el gasto –los elementos básicos de la fiscalización– es casi automático en este entorno, ya que el sistema no permite la contabilización de los actos, documentos o expedientes en los que faltan estos requisitos.

La revisión de otros elementos que se puedan establecer en la fiscalización previa o en la fiscalización previa limitada, y otras tareas de control posterior dependen de la adaptación de los módulos complementarios de la aplicación informática de contabilidad que haya escogido cada responsable y de cómo se aprovechan las utilidades de estas aplicaciones para realizar las tareas del control interno.

La diversidad de metodología y la falta de un desarrollo reglamentario del control interno hacen que no haya aplicaciones informáticas específicas para gestionar el control interno, ya sea en el ejercicio de la función interventora a través de la fiscalización previa plena o previa limitada, o en el control posterior por muestreo, en la función de control financiero o auditoría. No obstante, en algunos ayuntamientos se han desarrollado aplicaciones para gestionar los expedientes que facilitan la fiscalización por parte de la Intervención.

2.2. FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO

El control interno se basa en diez artículos del TRLRHL (del 213 al 222); no hay normas que desarrollen reglamentariamente el control interno en las corporaciones locales,³ ni se regula con suficiente concreción el ámbito de aplicación del control y de los entes sujetos a control financiero y de eficacia. Por lo tanto, el desarrollo de normas de aplicación del control interno depende del desarrollo reglamentario que se determine en cada ayuntamiento. Las normas de control se desarrollan en las bases de ejecución del presupuesto (BEP), en otras ordenanzas o en instrucciones internas.

De acuerdo con el desarrollo normativo y con los recursos puestos a disposición de la Intervención, según la capacidad de autoorganización de cada ayuntamiento, el control

3. El desarrollo reglamentario de la función interventora de la Administración local está previsto en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). En la modificación del artículo 213 del TRLRHL que hace esta Ley se establece que el Gobierno debe disponer las normas sobre los procedimientos de control, la metodología de aplicación, los criterios de actuación, los derechos y deberes del personal controlador y los destinatarios de los informes de control que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control.

interno tiene una implantación diferente en cada municipio. No obstante, en general, se prioriza la función interventora, mientras que el control financiero tiene diferentes grados de implantación y el control de eficacia en según qué casos es inexistente.

A continuación se exponen los resultados de la fiscalización realizada sobre los tres aspectos de la función de control en las corporaciones locales: función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia.

2.2.1. Función interventora

Según lo determinado en el artículo 214 del TRLRHL, la función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y la liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los cobros y pagos que se deriven de aquellos, y la recaudación, la inversión y la aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con la finalidad de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Según lo establecido en el artículo 219 del TRLRHL, el Pleno de la corporación puede acordar que la intervención previa de los gastos se limite a comprobar las siguientes condiciones (fiscalización previa limitada):

- Que hay crédito presupuestario, y que este crédito propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer. En caso de que sean compromisos de gasto plurianual, además, se debe comprobar si se cumple lo dispuesto para ellos en el artículo 174 del TRLRHL.
- Que las obligaciones o el gasto los genera un órgano competente.
- Las otras condiciones que, por su trascendencia en el proceso de gestión, determine el Pleno a propuesta del presidente o presidenta.

Estos gastos deben ser objeto de una fiscalización plena posterior sobre una muestra representativa de actos, documentos o expedientes, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con la finalidad de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Asimismo, el artículo 219.4 del TRLRHL determina que las entidades locales, mediante un acuerdo del Pleno, pueden determinar sustituir la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones de comprobación posteriores mediante el uso de técnicas de muestreo o auditoría.

En la mayoría de los ayuntamientos el Pleno acordó un procedimiento de fiscalización previa limitada para las obligaciones o gastos con control posterior mediante técnicas de muestreo o auditoría y la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y actuaciones comprobadoras posteriores mediante técnicas de muestreo o auditoría.

En relación con la fiscalización previa limitada, se señalan las siguientes observaciones:

- La normativa interna de los ayuntamientos en la que se desarrolla la fiscalización previa limitada es bastante heterogénea. En la mayoría de los casos la fiscalización previa limitada se regula en las BEP. En unos casos esta disposición es suficientemente extensa y exhaustiva y determina todos los aspectos a revisar en cada tipología de expedientes. En otros casos se limita a exponer la aprobación de este régimen de fiscalización.

La fiscalización previa limitada tiene diferentes grados de desarrollo y alcance dependiendo del ayuntamiento; no siempre se extiende a todas las áreas de gasto e ingresos o tipologías de expedientes. En algunos casos se desarrolla la disposición y el Pleno, a propuesta del interventor, establece los requisitos o ítems a revisar; en otros se aplican los mínimos que establece la normativa (artículo 219.2 del TRLRHL). Asimismo en todos los ayuntamientos no hay los formularios, las listas de control o los informes con los ítems que se verifican, y que deben formar parte del expediente.

- Respecto a los resultados de la fiscalización, la normativa establece los efectos de los reparos y el procedimiento de discrepancias cuando el órgano gestor no está de acuerdo con el reparo de la Intervención. La Intervención también puede efectuar las observaciones complementarias que considere oportunas. No obstante, en general, no existe un registro de las observaciones clasificadas de manera que permita ordenar los informes de fiscalización según la categoría y la gravedad de las observaciones, ni tampoco facilita su seguimiento. En los ayuntamientos analizados la graduación de las observaciones es bastante heterogénea.

En cuanto a la fiscalización plena posterior, se hacen las siguientes observaciones:

- El control posterior debe abarcar todos los ámbitos en los que se aplica la fiscalización previa limitada; no obstante, dependiendo de los medios disponibles, puede ser que determinados ámbitos queden al margen de este control posterior obligatorio y, por lo tanto, es insuficiente.
- El control posterior se confunde en demasiadas ocasiones con la función de control financiero, ya que el control financiero se debe ejecutar sobre los servicios de las entidades locales y sus organismos autónomos que ya están sujetos a la función interventora. Puesto que estos dos conceptos no quedan suficientemente delimitados, se utilizan indistintamente como un único control.

2.2.2. Función de control financiero

Según lo determinado en la normativa, el control financiero tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos, de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles y otras entidades dependientes. Se ejerce también sobre particulares si son receptores de subvenciones. Este control debe servir para conocer si la presentación de la información financiera ha sido la adecuada y si se han cumplido las normas y directrices aplicables y el grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Este tipo de control se lleva a cabo mediante los procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público (artículo 220 del TRLRHL).

La disposición adicional 6ª de la Ley 26/2009 de la Generalidad de Cataluña, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y financieras, establece que los entes locales deben someter a auditorías financieras las cuentas de las entidades de su sector público y que dichas auditorías se deben llevar a cabo bajo la dirección o la supervisión de los respectivos interventores.

En el siguiente cuadro se presenta el detalle del cumplimiento de varios aspectos del control financiero en los ayuntamientos objeto de este trabajo de fiscalización:

Cuadro 6. Control financiero

Aspecto	Barcelona*	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Existe plan de auditorías	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Audidores externos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La intervención participa en la contratación de auditores externos	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Los auditores externos son dirigidos y supervisados por la Intervención	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados por los ayuntamientos.

* El Ayuntamiento de Barcelona, de acuerdo con su régimen especial dado por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, prevé la realización de una auditoría externa de las cuentas anuales individuales y consolidadas del Ayuntamiento, sus organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles que dependen de él.

En general la ejecución del control financiero se lleva a cabo mediante un plan anual de auditorías elaborado a propuesta de la Intervención. En la ejecución de este plan participan auditores externos y, puesto que la responsabilidad de este control recae sobre el

órgano de control interno, en la contratación externa de auditorías la Intervención debe participar en todo el proceso y después debe dirigir y supervisar los trabajos hasta la emisión de los informes finales. Los papeles de trabajo de una auditoría pública siempre deberían ser propiedad del ente público contratante.

Como resultado de los controles efectuados se emiten los correspondientes informes con las observaciones y conclusiones de las actuaciones realizadas. Algunos ayuntamientos han elaborado un informe anual en el que se resumen todas las actuaciones de control financiero del ejercicio.⁴

De la revisión efectuada sobre la función de control financiero se señalan las siguientes observaciones:

- Las auditorías efectuadas a veces se limitan a ser una auditoría sobre las cuentas anuales. Además de comprobar si la información financiera ha sido la adecuada, el control financiero debe incluir la comprobación de si se han cumplido las normas y directrices aplicables y cuál ha sido el grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.
- En general la Intervención participa en la contratación de auditores externos en la elaboración de los pliegos. Cuando esto sucede, los auditores son contratados como coadyuvantes de la Intervención o para realizar trabajos de apoyo a la Intervención. No obstante, en algunos casos las auditorías sobre las cuentas anuales de las sociedades mercantiles dependientes de los ayuntamientos son contratadas directamente por las propias sociedades, de acuerdo con la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría, y la Intervención no participa en su contratación.

Según el artículo 204.2 del TRLRHL, la Intervención también tiene la competencia de la inspección de la contabilidad de los organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes de la entidad local, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno. La facultad de la inspección contable se utiliza de manera insuficiente. Esta facultad del órgano de control se ejerce en algún caso con el envío de información periódica de datos económico-financieros de estas entidades a la Intervención.

2.2.3. Función de control de eficacia

El control de eficacia tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos y el análisis del coste de funcionamiento y rendimiento de los respectivos servicios o inversiones (artículo 221 del TRLRHL).

4. La LRSAL establece la obligación de enviar a la IGAE un informe resumen del resultado de los controles realizados sobre los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles dependientes (en las modalidades de función interventora y de control financiero).

El artículo 211 del TRLRHL establece que los municipios de más de 50.000 habitantes deben acompañar la Cuenta general de una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y del grado de cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, no se ha desarrollado ni la estructura ni el contenido mínimo de estas memorias.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen del cumplimiento de diferentes aspectos del control de eficacia en los ayuntamientos objeto de este trabajo de fiscalización:

Cuadro 7. Control de eficacia

Aspecto	Barcelona (a)	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Se definen objetivos	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Contabilidad analítica	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Memoria 1 (b)	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Memoria 2 (c)	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Informes económicos que determinen el coste del servicio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados.

Notas:

- (a) En el Ayuntamiento de Barcelona, el control de eficacia no es competencia de la Intervención, de acuerdo con su régimen especial.
 (b) Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.
 (c) Memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos.

En general, la Intervención no realiza el control de eficacia, dado que, aunque los ayuntamientos disponen de presupuesto por programas, falta que los correspondientes órganos rectores fijen los objetivos explícitos y cuantificables a alcanzar. En algunas de las memorias se presenta el grado de ejecución de los programas presupuestarios sin indicadores.

En muchos de los ayuntamientos fiscalizados la contabilidad analítica no se ha desarrollado de forma explícita y rigurosa. No obstante, hay cierto grado de aplicación de la contabilidad analítica basada en programas presupuestarios y en la imputación a centros de coste o a posteriori.

La función del control de eficacia está, en general, poco desarrollada. El ejercicio de esta función se ve dificultado por el desajuste entre los medios y las funciones a cubrir que quedan absorbidas por las labores previas y más elementales, y por la falta de formalización de unos objetivos explícitos y cuantificables a alcanzar en un determinado espacio de tiempo.

La falta de un plan de contabilidad analítica o de la formulación de unos criterios mínimos comunes de aplicación ha dificultado o no ha permitido hacer el seguimiento de la gestión interna en términos de economía (coste/beneficio), ni la evaluación de la eficiencia o de la productividad (relación inputs/outputs).

2.3. FISCALIZACIÓN REALIZADA EN CADA AYUNTAMIENTO

A continuación se expone el trabajo realizado en las visitas in situ para evaluar el control interno en cada uno de los ayuntamientos. Por cada ayuntamiento se hace una breve descripción sobre el presupuesto aprobado por el propio ayuntamiento y por cada ente dependiente para aproximar la extensión del ámbito del control interno.⁵

2.3.1. Ayuntamiento de Barcelona

En el Ayuntamiento de Barcelona el presupuesto consolidado del grupo municipal para el ejercicio 2012 incluía los presupuestos del Ayuntamiento, de los organismos autónomos locales, de las entidades públicas empresariales y de las sociedades mercantiles con capital íntegramente municipal que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
Ayuntamiento	2.295.882	2.295.882
Organismos autónomos	266.014	266.014
Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD)	8.326	8.326
Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS)	85.075	85.075
Instituto Municipal de Informática de Barcelona (IMI)	27.606	27.606
Instituto Municipal de Urbanismo (IMU)	946	946
Instituto Municipal de Hacienda de Barcelona (IMH)	24.534	24.534
Instituto Municipal de Mercados de Barcelona (IMMB)	17.534	17.534
Instituto Municipal de Educación de Barcelona (IMEB)	63.557	63.557
Instituto Municipal de Paisaje Urbano y la Calidad de Vida (IMPQUV)	14.362	14.362
Instituto Barcelona Deportes (IBE)	24.074	24.074
Entidades públicas empresariales	264.927	264.927
Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona (PMH)	98.436	98.436
Fundació Mies van der Rohe (FMVDR)	1.606	1.606
Instituto Municipal de Parques y Jardines (IMPJ)	55.593	55.593
Instituto de Cultura de Barcelona (ICUB)	109.292	109.292
Sociedades municipales de capital íntegramente municipal	260.460	260.460
Barcelona de Serveis Municipals, SA (BSM) (a)	173.658	173.658
Informació i Comunicació de Barcelona, SA (ICB)	15.870	15.870
Barcelona Activa, SA (BA)	41.569	41.569
Barcelona d'Infraestructures Municipals, SA (BIM) (b)	19.506	19.506
Barcelona Gestió Urbanística, SA (BAGUR)	9.857	9.857
Total agregado	3.087.283	3.087.283
Total consolidado	2.579.637	2.579.637

Importes en miles de euros.

Fuente: Gaceta Municipal de Barcelona de 24 de febrero de 2012.

Notas:

(a) Incluye Parc d'Atraccions Tibidabo, SA (PATSA) y Cementiris de Barcelona, SA (CdB).

(b) Incluye 22@BCN, SA; Pro Nou Barris, SA; y Agència de Promoció del Carmel i Entorns, SA.

5. La información del perímetro presupuestario no es homogénea; contiene los datos del presupuesto aprobado y puede incluir o no los entes dependientes participados. Se basa en datos de publicaciones oficiales que se indican en cada caso.

2.3.1.1. Organización y medios personales

La plaza de interventor general del Ayuntamiento estaba ocupada desde marzo de 2006 por libre designación. Además, existían tres plazas de colaboración inmediata reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal como interventores adjuntos.

De acuerdo con la información facilitada por la Intervención había 23 personas en este departamento. En el cuadro 3 se ha facilitado la clasificación de los respectivos puestos según el grupo de personal. Todo el personal de la Intervención estaba dedicado al control interno y la fiscalización (véase el cuadro 4).

Según la información enviada por la DGAL (véase el cuadro 2) había una plaza de interventor general y cuatro de interventor adjunto. No obstante, según informó el interventor general del Ayuntamiento, una de estas plazas está extinguida desde el año 2000 (vacante, pero no extinguida, según la DGAL). No se tiene constancia de que el Ayuntamiento haya comunicado a la DGAL la supresión o la amortización de esta plaza.

La normativa prevé la creación de puestos con delegación de las funciones de intervención. Según lo determinado en el artículo 17.2 del Real decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica, financiera y presupuestaria respecto a las juntas, entidades y órganos desconcentrados o servicios especializados dependientes de la corporación que disponen de sección presupuestaria propia pueden ser encomendadas por la corporación a funcionarios propios, sin habilitación, a propuesta del titular de la Intervención, y actúan como sus delegados. En el Ayuntamiento de Barcelona había seis funcionarios del Ayuntamiento con delegación de la Intervención General con la calificación de interventores delegados.

Los interventores adjuntos y los delegados tenían repartidas las competencias sobre los diferentes sectores, distritos, organismos, entidades públicas empresariales locales y consorcios, de acuerdo con la delegación del interventor general.

La Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, establece en el artículo 64 que la administración del sistema de contabilidad y la formulación de las cuentas anuales y de la Cuenta general son competencia del órgano especializado bajo la responsabilidad del órgano de gestión que establezca el Reglamento orgánico municipal, sin perjuicio de las funciones de fiscalización de la Cuenta general por parte de la Intervención, que rinde cuentas ante la Comisión de Cuentas. Por lo tanto, la Intervención de fondos del Ayuntamiento de Barcelona no tiene la competencia de la gestión contable, sino que le corresponde la fiscalización de la gestión económica y financiera.

Respecto a los Manuales de procedimientos, en la respuesta dada en el cuestionario el Ayuntamiento indicó que no disponía de manuales de procedimientos aprobados. Esta

afirmación la aclararon manifestando que los manuales de procedimientos no han sido aprobados por los órganos de gobierno o responsables de área o servicios, pero sí que había procedimientos estipulados dentro de la aplicación informática utilizada por el Ayuntamiento y muchos manuales para utilizar el programa. Estos procedimientos han sido desarrollados por el Instituto Municipal de Informática.

El Ayuntamiento disponía de una aplicación de gestión de expedientes y contabilidad que permite la gestión integrada de los expedientes y el enlace automático con la contabilidad. Este programa facilitaba la fiscalización de los expedientes por la Intervención. Durante el ejercicio 2012 la aplicación la utilizaban todos los distritos del Ayuntamiento, los sectores y los organismos autónomos, excepto tres (Instituto Municipal de Educación, Instituto Municipal de Urbanismo e Instituto Municipal de Servicios Sociales).⁶ El programa permitía gestionar electrónicamente todos los expedientes y todas las fases contables, pero durante 2012 todavía no estaba implantado en toda la organización y parte de la gestión se hacía con expedientes en papel.

2.3.1.2. Función interventora

El 3 de marzo de 1992 el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona aprobó las normas básicas de intervención municipal en las que se establecía la fiscalización previa limitada en materia de gasto y pagos y la toma de razón contable completada con la fiscalización posterior plena siguiendo técnicas de muestreo y auditoría. Posteriormente, el Consejo Plenario de 20 de diciembre de 1996 aprobó la Normativa sobre el ejercicio de la función interventora.

Esta normativa se complementa en las BEP de cada año con la determinación de los aspectos que la Intervención debe revisar en la fiscalización previa limitada. No obstante, las BEP para 2012 no establecían de manera concreta estos aspectos para cada tipología de expedientes de gasto, sino que se limitaban a determinar aspectos a cumplir en la ejecución de gastos específicos.

La Intervención hacía la fiscalización previa limitada sobre tres grandes áreas de expedientes –personal, contratos y subvenciones– que abarcaban la mayor parte de los gastos de la corporación. Para comprobar cómo se ha llevado a cabo la fiscalización previa limitada, se han hecho pruebas en una selección de expedientes del Ayuntamiento y de los organismos autónomos.

La revisión de la fiscalización ha sido satisfactoria. No obstante, respecto a la fiscalización de las nóminas se considera que el procedimiento debería constar recogido en las BEP y la Intervención debería dejar constancia de las revisiones efectuadas sobre las variaciones de las nóminas.

6. Estos tres organismos autónomos todavía utilizaban la anterior aplicación contable.

Respecto a los resultados de la fiscalización previa limitada, la Intervención no emitía informes con carácter suspensivo, sino que las observaciones o posibles reparos se resolvían antes de la posibilidad de formalizar el informe de fiscalización. No obstante, la Intervención hacía informes con advertencias que no tenían carácter suspensivo. El total de los informes con observaciones facilitados a la Sindicatura ha sido de 57.

La fiscalización plena posterior se establecía mediante el plan de auditoría, que elaboraba la Intervención y era comunicado a la Tenencia de Alcaldía de Economía, Empresa y Empleo y a la Gerencia municipal. El contenido del plan de auditoría para el ejercicio 2012 era el siguiente:

- En el Ayuntamiento:
 - Fiscalización posterior de ingresos del Ayuntamiento.
 - Fiscalización plena posterior de los gastos del Ayuntamiento.
 - Fiscalización plena posterior de los sectores y distritos que se determinan:
 - Áreas de las gerencias de Recursos; Medio Ambiente y Servicios Urbanos; Calidad de Vida, Igualdad y Deportes, y Prevención, Seguridad y Movilidad.
 - Distritos: Les Corts, Sarrià - Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Sant Martí.
- En todos los organismos con personalidad jurídica diferente de la del Ayuntamiento se revisa el cumplimiento sobre IRPF, IVA y Seguridad Social, tesorería/cajas y aspectos contables.
- En organismos autónomos: fiscalización adicional sobre determinadas áreas en el Instituto Municipal de Educación, el Instituto Municipal de Informática, el Instituto Municipal de Hacienda y el Instituto Municipal de Urbanismo.
- En entidades públicas empresariales: se hace un informe de cumplimiento sobre el Instituto de Cultura de Barcelona y la Fundació Mies van der Rohe.
- En consorcios: según sus estatutos se ejerce el control financiero permanente sobre el Instituto de Prestaciones de Asistencia Médica al Personal Municipal (PAMEM).
- En sociedades de capital íntegramente municipal: auditoría de cumplimiento sobre la contratación en las sociedades Barcelona Infraestructures Municipals, SA y Barcelona Activa, SA.

Este plan incluía las actuaciones que realizó la Intervención respecto al control posterior por muestreo en sustitución de la fiscalización previa y las actuaciones de control financiero que la Intervención ejecutó como acciones complementarias de las auditorías sobre las cuentas anuales de las entidades dependientes del Ayuntamiento.

Los informes de fiscalización plena posterior se hacían desde la Intervención con medios propios. El conjunto de informes de la Intervención se agruparon en el informe de fiscaliza-

ción a posteriori del ejercicio de 2012, que se compone de ocho volúmenes. No había un índice de todos los volúmenes, sino que por cada volumen había un índice independiente.

Puesto que la fiscalización previa limitada se aplicaba en todo el ámbito del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos, el control posterior se debía ejecutar igualmente sobre el mismo ámbito sin que ningún organismo quedara excluido. No obstante, no se realizaba la fiscalización plena posterior de todos los organismos, sino que cada año se hacía aproximadamente la fiscalización de la mitad de los entes de manera alterna. De esta forma el organismo que era fiscalizado un año puede prever que al siguiente no lo sería.

El informe de comprobaciones de fiscalización posterior plena se envió al Pleno con la Cuenta general del ejercicio.

2.3.1.3. Función de control financiero

La Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, establece en el artículo 74 que la función de control financiero se debe llevar a cabo mediante una auditoría externa de las cuentas anuales individuales y consolidadas del Ayuntamiento, de sus organismos autónomos locales, de sus entidades públicas empresariales y de las sociedades mercantiles, sin perjuicio de las funciones que correspondan al interventor.

El Ayuntamiento, mediante la Comisión de Gobierno municipal de 17 de octubre de 2012, adjudicó los servicios de auditoría de las cuentas anuales de los ejercicios 2012, 2013 y 2014 del Ayuntamiento de Barcelona y de su grupo económico municipal en PricewaterhouseCoopers Auditores, SL y Gabinete Técnico de Auditoría y Consultoría, SA, UTE.

El alcance del contrato era el trabajo de auditoría sobre las cuentas anuales del grupo municipal (Ayuntamiento, organismos autónomos locales, entidades públicas empresariales, sociedades con participación mayoritaria, directa o indirecta del Ayuntamiento); sobre las cuentas anuales de diez consorcios, dos fundaciones y una asociación en la que participaba el Ayuntamiento de Barcelona; y sobre las cuentas anuales consolidadas. El contrato también incluía el apoyo a la Intervención en el ejercicio del control financiero respecto de quince subvenciones, cada una de un importe inferior a 60.000 € y el control financiero de cinco concesiones administrativas.

El alcance del contrato se limitaba a la auditoría financiera de acuerdo con el régimen especial del municipio de Barcelona, según el cual la función de control financiero tiene como objetivo comprobar el funcionamiento económico-financiero de los servicios (artículo 74 de la Ley 1/2006). No obstante, el artículo 220 del TRLRHL establece que el objetivo del control financiero es informar de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.

La Intervención complementaba la auditoría sobre las cuentas anuales con el control posterior, que contenía el cumplimiento de legalidad de acuerdo con el plan de auditoría apro-

bado, y emitía un informe de cumplimiento de legalidad sobre dos entidades públicas empresariales y sobre dos sociedades mercantiles.

Respecto a la externalización del control financiero hay que decir que la Intervención colaboraba en la elaboración de los pliegos de contratación. En el pliego de cláusulas técnicas, entre otros aspectos, se estableció que el trabajo de auditoría se sujetaba a las normas de auditoría del sector público y que los programas y papeles de trabajo y el resto de la documentación que hubiera servido de soporte para elaborar los informes debían estar siempre a disposición de la Intervención para el control de calidad.

2.3.1.4. Función de control de eficacia

La Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, establece en el artículo 75 que la ejecución del control de eficacia es competencia de los órganos especializados, encargados del control de la gestión, que determine el Reglamento orgánico municipal. La contabilidad analítica estaba integrada en el sistema de la información contable y, por lo tanto, su control no correspondía a la Intervención.

Así, pues, la Intervención General del Ayuntamiento de Barcelona tampoco ejercía la función del control de eficacia. En 2012 esta función recayó en la Dirección de Management y Presupuesto Ejecutivo, y posteriormente en la Gerencia Municipal.

Las memorias justificativas del coste y rendimiento de los servicios públicos y demostrativas del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y conseguidos y su coste fueron elaboradas por la Dirección de Presupuestos y Política Fiscal.

La Intervención no fiscalizaba las memorias ni verificaba el informe económico que determinaba el coste del servicio en el caso de tasas y precios públicos por prestación de servicios.

2.3.2. Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat

El presupuesto general del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat para el ejercicio 2012 estaba integrado por los presupuestos de la corporación y los estados previsionales de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
Ayuntamiento	206.694.000,00	200.000.000,00
La Farga, Gestió d'Equipaments Municipals, SA (SPM)	9.848.100,00	9.848.100,00
L'H 2010 – Societat Privada Municipal, SA	5.325.746,07	6.535.535,95
Total agregado	221.867.846,07	216.383.635,95

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 23 de enero de 2012.

2.3.2.1. Organización y medios personales

La plaza de interventor estaba clasificada de libre designación por la Resolución GAP/1312/2007, de 3 de mayo, y ha estado ocupada ininterrumpidamente desde septiembre de 2007. Además existía el puesto de colaboración inmediata reservado a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal de viceinterventor clasificado de libre designación por la Resolución GAP/60/2008, de 10 de enero, y ocupado desde mayo de 2008.

En el organigrama de la Intervención había once plazas más para las labores de fiscalización de la gestión económico-financiera y para el servicio de contabilidad. La distribución según el grupo de personal de la Intervención se ha mostrado en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización, incluido el de dirección, era de seis personas de un total de trece, tal como se ha expuesto en el cuadro 4.

Al Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat le es aplicable la segregación de funciones que indica el art. 133.b de la Ley 7/1985, de bases de régimen local, ya que su población (257.057 habitantes) lo sitúa en el régimen de organización de municipios de gran población (art. 121 de la Ley 7/1985). Para cumplir con esta prescripción, se acordó en Pleno adaptar el "Reglamento de gobierno y administración del Ayuntamiento" y modificar la relación de puestos de trabajo en función de lo previsto en el título X de la ley. El Reglamento se aprobó por Decreto de alcaldía de 19 de diciembre de 2011 y la modificación de la relación de puestos de trabajo se solicitó al director general de Administración local que la autorizó mediante Resolución de 2 de julio de 2011. La separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera, que se estableció formalmente, no se produce de forma total ya que, según el Ayuntamiento, por necesidad de mantener la eficiencia en la gestión municipal, la función de intervención previa limitada de la Intervención General está delegada en la viceintervención/función contable que es donde radica toda la competencia en contabilidad.⁷

Los manuales de procedimiento y funcionamiento de los servicios constaban en la web del Ayuntamiento.

En cuanto al grado de informatización, el Ayuntamiento utilizaba una aplicación para gestionar de manera integrada todo el procedimiento de gestión de las propuestas de acuerdo, de resolución, etc. incluidas en el orden del día del Pleno o de la Junta de Gobierno Local (JGL), y de los decretos y las resoluciones de las diferentes áreas gestoras en las que se organizaba el Ayuntamiento. Esta aplicación fue desarrollada desde el propio Ayuntamiento por los servicios informáticos siguiendo las indicaciones de la Intervención.

7. Párrafo modificado a raíz de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat.

Durante el periodo fiscalizado, la Intervención organizó la función interventora en torno al órgano que debía aprobar los diferentes expedientes. La Intervención General se ocupaba de los acuerdos que debían tomar el Pleno y la Junta de Gobierno Local y el resto de los expedientes los intervenía la Viceintervención.

Cada gestor es el responsable de iniciar el trámite de los expedientes. Este inicio de tramitación se debía hacer por dos vías: el expediente físico (en papel) y el expediente informático. La Intervención recibía los expedientes por las dos vías. Ahora bien, no se empezaba el procedimiento de intervención hasta que llegara el expediente físico.

Todos los tipos de expedientes que se han ido utilizando se han estandarizado mediante modelos tipo. Cada departamento y cada área tenían asignados los modelos que podían gestionar. Su asignación a cada una de las áreas dependía de la definición del circuito (si no estaba sujeto a fiscalización, si lo estaba a limitada previa o a previa plena). La tipificación de los expedientes de la aplicación la definía el interventor general.

El sistema, que estaba informatizado, tenía integrada toda la gestión de los expedientes y también permitía aplicar técnicas de muestreo estadístico para la revisión posterior en aquellas áreas sujetas a fiscalización previa limitada.

2.3.2.2. *Función interventora*

Las bases de ejecución del presupuesto para 2012 establecían en el artículo 32 que la Intervención General ejercía la función de control interno conformemente al acuerdo de la sesión del Pleno de 1 de marzo de 1996, por el que se aprobó la instrucción reguladora en materia de fiscalización previa limitada de derechos y obligaciones y en materia de fiscalización plena posterior aplicando técnicas de auditoría mediante el sistema de muestreo, y el acuerdo del Pleno de 19 de septiembre de 1997, por el que se aprobó la instrucción que desarrollaba el régimen de control interno.

La instrucción reguladora vigente en 2012 establecía los aspectos a revisar en la fiscalización previa limitada para cada tipología de expedientes en materia de gastos e ingresos, el procedimiento de clasificación de sujeción a la fiscalización previa limitada y el procedimiento de muestreo para el control posterior. Durante el ejercicio de 2012 las áreas sujetas a fiscalización previa limitada fueron los expedientes referidos a personal y a nóminas en cuanto a gastos. La fiscalización de los ingresos se sustituyó por la toma de razón en contabilidad y las actuaciones comprobadoras posteriores mediante técnicas de auditoría, excepto para las devoluciones de ingresos indebidos.

Se realizaron pruebas de la fiscalización previa limitada con resultado satisfactorio. Los expedientes seleccionados en la muestra contaban con los correspondientes papeles de trabajo que describen los aspectos revisados.

De acuerdo con el artículo 218 del TRLRHL el órgano interventor elaboró un informe referente a la fiscalización previa de gastos e ingresos correspondiente al ejercicio 2012 (informe 10/2013) que se envió al Pleno. El detalle del resultado de las actuaciones fiscalizadoras clasificadas por órganos es el que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Expedientes fiscalizados por la Intervención

Actuaciones fiscalizadas	Dictámenes Pleno y CADP		Acuerdos JGL	Decretos y resoluciones	Total
	Pleno	CADP			
No sujetos	74	7	141	447	669
Correctos	59	-	846	1239	2.144
Condicionados	4	1	9	36	50
Observaciones	2	3	34	14	53
Reparos no esenciales	-	-	5	6	11
Omisión fiscalización	16	-	-	-	16
Reparos esenciales	-	-	-	-	-
Total	155	11	1.035	1.742	2.943

Fuente: Datos facilitados por la Intervención del Ayuntamiento.
CADP: Comisión de Asuntos Delegados del Pleno.

Durante el ejercicio 2012 no se efectuó ningún reparo esencial en la fiscalización previa plena y limitada previa en materia de obligaciones y gastos, ni en materia de derechos e ingresos.

Respecto al control posterior, la Intervención elaboró dos informes correspondientes al ejercicio 2012 y que son los siguientes:

- Informe referente al resultado de la fiscalización plena posterior, mediante la aplicación de técnicas de muestreo, de las obligaciones o gastos no sometidos a fiscalización o sometidos a fiscalización previa limitada (informe 07/2013).
- Informe referente a la fiscalización de ingresos mediante la aplicación de técnicas de muestreo (informe 16/2013).

Las actuaciones de fiscalización previa plena que realizó la Intervención hacían referencia a la comprobación material de las inversiones y la aplicación de las subvenciones y la fiscalización de pagos a justificar y anticipos de caja fija. La Intervención ha estado presente en noventa y siete recepciones de obra en las que se han puesto reparos en seis. La aplicación de las subvenciones se efectúa mediante el control financiero.⁸

En el ejercicio 2012 no intervinieron medios externos en la función interventora.

8. Párrafo incorporado a raíz de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat.

2.3.2.3. Función de control financiero

El control financiero estaba regulado en la instrucción que desarrollaba el régimen de control interno mencionado en el apartado anterior. Según las BEP correspondientes a 2012, la Intervención debía elaborar el plan de auditorías, y el titular del Área de Hacienda y Recursos Generales lo debía elevar al Pleno, que quedaba informado de ello.⁹

A continuación se resume el contenido del Plan de auditorías y de actuaciones de control financiero del ejercicio 2013 referido a las cuentas y estados anuales del año 2012:

- Auditoría financiera sobre las sociedades privadas municipales, con capital totalmente municipal: La Farga, Gestió d'Equipaments Municipals, SA y L'H 2010 Societat Privada Municipal, SA (en liquidación). También de la Fundació Privada Arranz Bravo.
- Trabajos de auditoría sobre los adjudicatarios de la gestión indirecta de servicios públicos.
- Auditorías de procedimientos y otros trabajos de verificación.
- Subvenciones concedidas con cargo al presupuesto del Ayuntamiento y las subvenciones recibidas de fondos europeos.

Todas las auditorías contenidas en el plan se contrataron a auditores externos. Estos auditores actuaban como coadyuvantes de la Intervención General. La Intervención emitió un informe sobre el estado de ejecución del Plan de auditorías (informe 19/2013 e informe complementario 1/2014). Se ha comprobado que el plan se ha ejecutado. Los informes de auditoría se enviaron junto con la Cuenta general.

La Intervención también ha elaborado los informes de control financiero, que incluye el cumplimiento de legalidad sobre las sociedades privadas municipales y la Fundació Privada Arranz Bravo con aportación íntegramente municipal.

Para la ejecución del plan el Ayuntamiento tenía vigentes varios contratos de servicios de auditoría, que son los siguientes:

- Contratación de empresas auditoras en calidad de coadyuvantes de la Intervención General en la realización de trabajos de control financiero en el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat (revisiones limitadas del cumplimiento de las encomiendas de gestión,

9. Según ha manifestado la Intervención del Ayuntamiento, a partir del ejercicio 2014, el plan ha sido aprobado por resolución del interventor general y se ha enviado a la teniente de alcalde de Hacienda para que lo eleve al Pleno para su conocimiento.

incluida la verificación de la aplicación de tarifas de los polideportivos municipales y otros trabajos de auditoría, sobre las cuentas anuales de la Fundació Privada Arranz Bravo, etc.).

- Auditorías previstas en los contratos de servicios (revisiones limitadas de contratos de servicios a cargo del adjudicatario).
- Fondos europeos: Fondo de cohesión – FEDER.
- Fondos europeos: Desarrollo local EMIDEL.
- Asignación de los trabajos a los auditores externos, en calidad de coadyuvantes de la Intervención, para la realización de las certificaciones auditoras de subvenciones concedidas a cargo del presupuesto del Ayuntamiento de importe superior a 600 €.

Las auditorías de las dos sociedades mercantiles municipales se contrataron por las propias sociedades. Por lo tanto, la Intervención no participó en la contratación ni tampoco supervisó o dirigió la auditoría sobre las cuentas anuales de estas dos sociedades. No obstante, la Intervención elaboró el informe de control financiero de las dos sociedades referido a la adecuada presentación de la información financiera (recoge el informe de auditoría ratificado por la Intervención) y al cumplimiento de las normas y directrices que le eran de aplicación.

Se analizaron las dos contrataciones de auditores externos siguientes:

- Servicio de auditorías en calidad de coadyuvantes de la Intervención General en la realización de trabajos de control financiero por cuatro años (2010-2013). Se contrataron varios trabajos: revisiones limitadas del cumplimiento de encomiendas de gestión, revisiones limitadas de la cuenta de explotación de concesiones administrativas y auditorías de cumplimiento.

La adjudicación se otorgó a los cuatro licitadores mejor puntuados. La Intervención asignó los trabajos a cada uno de los adjudicatarios para cada ejercicio. Los trabajos se llevaron a cabo de acuerdo con las normas de auditoría del sector público y con la metodología establecida por la Intervención y las directrices que esta determinó para la ejecución de cada trabajo.

Esta contratación ha valorado la experiencia en trabajos de similares características como criterio de adjudicación. Este criterio se puede utilizar como criterio de solvencia técnica, pero no como criterio de valoración de las ofertas.

- Contrato de servicio de auditoría para la realización de certificaciones auditoras en calidad de coadyuvantes de la Intervención General del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat para la verificación de los gastos correspondientes al contrato de subvención del proyecto Desarrollo local y emigración en Latinoamérica EMIDEL, regulado por

el Reglamento CE 1905/2006 del Parlamento y del Consejo Europeo, por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, correspondiente al programa URB-AL III.

Los trabajos se llevaron a cabo de acuerdo con las normas de auditoría del sector público y con el Reglamento CE 1905/2006, por el que se establece el instrumento financiero de ayuda al desarrollo. Además, se especificaban las verificaciones que el auditor debía efectuar para elaborar las certificaciones auditoras en el pliego de prescripciones técnicas.

Los auditores fueron contratados como coadyuvantes de la Intervención y fueron dirigidos, supervisados y controlados por la Viceintervención. En el primero de los pliegos revisados se establecía como obligación de los adjudicatarios conservar la documentación de soporte del trabajo realizado durante el plazo de los seis años siguientes a la finalización del contrato, durante los que el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat podía examinar en cualquier momento la documentación de soporte del trabajo. En el segundo de los pliegos revisados no se llegó a utilizar esta cláusula.

2.3.2.4. Función de control de eficacia

Según la Intervención, aunque en el presupuesto figuraba una relación nominal de programas, esta no se desarrollaba posteriormente; es decir, para cada programa no se fijaban objetivos a alcanzar ni se determinaban indicadores de seguimiento, que permitirían evaluar el grado de ejecución de los programas presupuestarios. Esta imposibilidad de emitir informes de control de eficacia hizo que el control y fiscalización del gobierno, recogido en la LRBRL, fuera de difícil efectividad, tanto en la fase de aprobación como en la fase de ejecución del presupuesto.

Por este motivo, no se elaboró la Memoria demostrativa del grado de ejecución de los objetivos programados, ni la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.

La Intervención, además, hacía constar como una limitación en los informes del presupuesto y de la liquidación, y en los de control financiero de las sociedades, la imposibilidad de pronunciarse sobre el grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos.

2.3.3. Ayuntamiento de Badalona

Además de los servicios del Ayuntamiento de Badalona, había los organismos autónomos y las sociedades mercantiles participadas íntegramente por el Ayuntamiento. El presupuesto general para el ejercicio de 2012 se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	150.132.921,35	150.132.921,35
Patronato de la Música de Badalona (PMB)	2.984.656,73	2.984.656,73
Instituto Municipal de Servicios Personales (IMSP)	20.331.658,67	20.331.658,67
Museo de Badalona (MB)	1.143.581,00	1.143.581,00
Instituto Municipal de Promoción del Empleo (IMPO)	2.378.253,73	2.378.253,73
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal		
Badalona Serveis Assistencials, SA (BSA)	70.688.382,84	69.891.155,02
Badalona Comunicació (BCo)	2.467.236,00	2.427.881,60
Reactivació de Badalona, SA (REBASA)	1.096.697,55	1.076.697,55
Ens de Gestió Urbanística, SA (ENGESTUR)	12.675.826,52	12.675.825,65
Badalona Cultura, SL (BCu)	1.255.106,22	1.180.106,22
Total agregado	265.154.320,61	264.222.737,52
Total del presupuesto general consolidado, una vez eliminadas las operaciones internas	247.946.619,54	247.015.036,45

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 27 de abril de 2012.

2.3.3.1. Organización y medios personales

El interventor de Badalona ocupaba la plaza de manera ininterrumpida desde 1996. El nombramiento fue por el sistema de libre designación. No existían plazas de colaboración inmediata reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal.

Según la información facilitada por la DGAL, en el ejercicio 2012 la plaza de viceinterventor figuraba como vacante pero esta plaza no constaba en la plantilla anual aprobada, ni en el organigrama del Ayuntamiento de Badalona. No se pudo verificar la Relación de puestos de trabajo.

La distribución según los grupos de personal de la Intervención es la que figura en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización se ha detallado en el cuadro 4.

La Sección de Contabilidad era el grueso del departamento con un jefe de contabilidad, dos técnicos intermedios y seis administrativos. Este Departamento en la práctica ejercía las funciones de contabilidad y fiscalización; por lo tanto, no había una separación real de funciones entre las dos tareas. El Departamento de Fiscalización y seguimiento de organismos autónomos y sociedades mercantiles lo ocupaba una persona.

El Ayuntamiento contaba con manuales de procedimiento y de funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de la corporación para determinadas áreas. También tenía los manuales y flujogramas para la gestión informática de los expedientes.

La fiscalización se hacía a medida que se avanzaba en las fases presupuestarias y estaba insertada en la contabilidad. Los diferentes servicios del Ayuntamiento hacían los asientos provisionales (las reservas de crédito). Diariamente, desde contabilidad, se repasaban, junto con el interventor, los asientos que estaban en estado provisional y se les daba el visto bueno para hacer la contabilización definitiva. El resto de las fases presupuestarias se registraban en el departamento de contabilidad/intervención de manera que hasta que no se habían intervenido, no se contabilizaban.

El Ayuntamiento disponía de dos aplicaciones: una de gestión de expedientes y otra de contabilidad. La primera era un módulo de control flexible con el que se pueden diseñar diferentes procedimientos. Además, guardaba los registros de todas las acciones que se habían llevado a cabo, los trámites que se habían superado, la fecha en la que se habían hecho, la información contable relacionada, el usuario que había realizado los diferentes trámites y la documentación que se hubiera podido adjuntar. No obstante, no todos los expedientes guardaban la misma documentación; aunque fueran el mismo tipo de expedientes, la documentación podía variar según los diferentes servicios o usuarios y por la disponibilidad de herramientas como escáneres.

Los organismos autónomos no podían utilizar la aplicación de gestión de expedientes porque no disponían de suficiente potencia en sus servidores informáticos. En consecuencia no había ningún registro ni ninguna lista de las diferentes actuaciones que la Intervención hubiera llevado a cabo. La intervención era sobre los expedientes en papel que enviaban los diferentes organismos autónomos. No había constancia de verificaciones efectuadas sobre los ingresos propios de estos organismos.

La falta de recursos informáticos dificultaba la labor del control. Asimismo, esta falta de infraestructura limitaba la implantación del programa de gestión de expedientes, que hubiera facilitado la gestión y la selección por muestreo. Por lo tanto, sin este recurso no se podía hacer la fiscalización previa limitada con la consiguiente fiscalización plena posterior por muestreo.

La gestión de la recaudación tributaria se delegó en el Organismo de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Barcelona en abril de 2012, con respecto a la recaudación en vía tanto voluntaria como ejecutiva. También se llegó a un acuerdo para que se permitiera al Ayuntamiento hacer el mantenimiento de los padrones desde las aplicaciones del Organismo de Gestión y Recaudación Tributaria.

2.3.3.2. Función interventora

La fiscalización previa de las obligaciones y los derechos en el Ayuntamiento se realizaba de manera plena. El Ayuntamiento de Badalona tenía aprobado un régimen de fiscalización previa limitada de gastos solamente para expedientes de contratos menores inferiores a 3.000€ (artículo 28 de las BEP de 2012). Asimismo, la fiscalización previa de los derechos se podía sustituir por la toma de razón en contabilidad siempre que, a propuesta de

la Intervención, fuera aprobada por el Pleno del Ayuntamiento (artículo 63 de las BEP de 2012). Esta sustitución no se había dado en el ejercicio 2012.

Se revisaron algunos expedientes para comprobar la fiscalización efectuada por tipo de ente (ayuntamiento y organismos autónomos) y por tipo de concepto. La selección de los expedientes se hizo con los datos facilitados por la Intervención a partir del registro de expedientes fiscalizados según el programa de gestión de expedientes del Ayuntamiento. Para los organismos autónomos la selección se hizo con los datos de los registros de contabilidad proporcionados. La revisión ha sido satisfactoria.

Respecto a las observaciones complementarias de la fiscalización, en el informe de Intervención para la aprobación de la Cuenta general correspondiente al ejercicio 2012 figuraban la relación de todas las notas de requerimiento y los reparos que se habían emitido. El número total de estas notas era de 176 entre Ayuntamiento y los organismos autónomos.

No hay medios externos en el Ayuntamiento que hayan colaborado en las labores de intervención o fiscalización previa.

2.3.3.3. Función de control financiero

La Intervención no contaba con un plan de auditorías, pero se realizaron las auditorías financieras y de cumplimiento de las sociedades mercantiles dependientes del Ayuntamiento. Los organismos autónomos estaban sujetos a fiscalización previa y sobre ellos no se hicieron actuaciones de control financiero, ni tampoco sobre los servicios de la corporación.

Las auditorías de las sociedades dependientes del Ayuntamiento fueron contratadas directamente por las propias entidades de acuerdo con la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría. La Intervención no participó en la contratación; no obstante, el interventor comunicó a las entidades que las auditorías debían cumplir los requisitos del artículo 220 del TRLRHL que, por tipo de auditoría, eran los siguientes:

- Auditoría financiera: se debe llevar a cabo de acuerdo con las normas de auditoría del sector público de la Intervención General de la Administración del Estado. Los documentos de trabajo deben estar a disposición de la Intervención del Ayuntamiento.
- Auditoría de cumplimiento: se debe opinar sobre el personal, la contratación y encomiendas de gestión.
- Auditoría de economía y eficiencia: se deben determinar ratios para analizar la utilización de recursos y valorar el nivel de ejecución de las actuaciones previstas.

De acuerdo con estos requerimientos, además de las auditorías financieras, las sociedades dependientes contaban con los informes de auditoría de cumplimiento y de economía

y eficiencia, pero solo los informes de auditoría sobre las cuentas anuales constaban en el envío de la Cuenta general.

La disposición adicional decimocuarta de la Ley general de subvenciones (LGS) establece cuál debe ser el control financiero para las subvenciones en las administraciones locales. La Intervención llevó a cabo la fiscalización previa plena de las subvenciones concedidas a cargo del presupuesto municipal y también emitió informes puntuales de control posterior sobre expedientes de subvenciones.

2.3.3.4. Función de control de eficacia

En la aprobación del presupuesto, el interventor informaba para cada ejercicio de que del presupuesto no se desprende la información necesaria para poder identificar los objetivos planteados ni la propuesta de indicadores que permitan valorar al final del ejercicio su nivel de cumplimiento. Por este motivo no se hacía el control de eficacia, ni tampoco se elaboraban las memorias justificativas del coste y rendimiento de los servicios públicos y demostrativa del grado de ejecución de los objetivos programados.

2.3.4. Ayuntamiento de Terrassa

El presupuesto general del ejercicio 2012 estaba integrado por los presupuestos del Ayuntamiento de Terrassa, de su organismo autónomo y de las sociedades mercantiles dependientes. Este presupuesto es el que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
Ayuntamiento	153.024.090,00	153.024.090,00
Patronato Municipal de Educación (PAME)	22.517.550,00	22.800.245,00
Eco-Equip, SAM	20.725.820,00	20.725.820,00
Egarvia, SA	5.250.230,00	5.250.230,00
Foment de Terrassa, SA	6.186.970,00	6.186.970,00
Societat Municipal de Serveis Funeraris de Terrassa, SA	8.071.075,00	8.071.075,00
Societat Municipal de Comunicació de Terrassa, SA	2.151.700,00	2.151.700,00
Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa, SA	5.020.000,00	5.020.000,00
Terrassa Neta, SA	5.263.170,00	5.263.170,00
Vapor Universitari, SL	1.476.910,00	1.476.910,00
Patrimoni Municipal de Terrassa, SL	3.417.650,00	3.417.650,00
Total agregado	233.105.165,00	233.387.860,00
Estado de consolidación	196.137.585,00	196.137.585,00

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 14 de febrero de 2012.

Las sociedades mercantiles dependientes eran de capital íntegramente municipal. También formaba parte del grupo empresarial la sociedad Parc Audiovisual de Catalunya, SL con participación mayoritaria (80%) a través de Patrimoni Municipal de Terrassa, SL.

2.3.4.1. Organización y medios personales

El nombramiento del interventor se publicó en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* en la Resolución GAP/2569/2009, de 18 de septiembre, por la que se efectuaba la formalización definitiva de adjudicaciones del concurso de traslados ordinario de Cataluña para proveer puestos de trabajo reservados a personal funcionario con habilitación de carácter estatal vacantes en las entidades locales.

En el Ayuntamiento de Terrassa no había puestos de colaboración inmediata del interventor reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal.

La distribución según los grupos de personal de la Intervención se muestra en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización, incluido el de dirección, era de doce personas de un total de veintiuna, tal como se ha expuesto en el cuadro 4.

El servicio de contabilidad lo formaban nueve personas y el servicio de control interno y fiscalización once, más el interventor. El servicio de contabilidad estaba separado del de control interno.

En las BEP había instrucciones de contabilidad general, de ingresos tributarios, manuales de contratación y de gestión del catastro. Dentro de la aplicación de gestión de expedientes estaba integrado el procedimiento administrativo para los diferentes tipos de expedientes.¹⁰

Por lo tanto, el Ayuntamiento no disponía de instrucciones formalizadas para todos los ámbitos (véase el cuadro 5), pero sí que se iban aprobando gradualmente para cubrir los diferentes ámbitos de actuación.

La entidad disponía de un programa de gestión de expedientes propio desarrollado por los servicios informáticos del Ayuntamiento con la colaboración de los diferentes departamentos involucrados en la gestión de los expedientes de contratación. El proceso de implantación empezó en 2011. En 2012 la gestión de los expedientes en papel para los expedientes que estaban abiertos y la gestión integrada en el programa de gestión de expedientes convivieron.¹¹

10. En 2013 se han integrado en las bases de ejecución del presupuesto los anexos de instrucciones de gestión de subvenciones, dietas y el registro de facturas y se han aprobado instrucciones de gestión patrimonial e inversiones municipales. En 2014 se han aprobado instrucciones de gestión de personal.

11. En 2014 los únicos expedientes de gasto que no se controlan mediante el programa de gestión de expedientes son los de personal y de subvenciones, que se gestionan con otras aplicaciones.

El programa permitía gestionar todos los trámites de la fiscalización, adjuntar los documentos de los expedientes y validar los trámites con la firma electrónica. Además estaba enlazado con el programa de contabilidad y también permitía gestionar el inventario.

El organismo autónomo administrativo recibía el mismo tratamiento que un servicio del Ayuntamiento y, por lo tanto, utilizaba la misma aplicación.

Para los ingresos el Ayuntamiento utilizaba un programa de gestión y recaudación de ingresos tributarios que estaba enlazado con contabilidad. La gestión de los ingresos tributarios era propia, es decir, no estaba delegada en ningún ente supramunicipal.

2.3.4.2. Función interventora

El régimen de fiscalización se estableció en las bases de ejecución del presupuesto de 2012. En concreto, en la base vigésima cuarta, Contabilidad y control, se determinaba la intervención previa limitada para los gastos y la sustitución de la fiscalización en materia de ingresos mediante la toma de razón en contabilidad, de acuerdo con el artículo 219 del TRLRHL.

Los gastos sometidos a la fiscalización previa limitada eran objeto de otra plena posterior, y de la misma manera los derechos e ingresos públicos quedaban sujetos a la fiscalización mediante actuaciones comprobadoras posteriores con técnicas de auditoría.

En la fiscalización previa limitada, aparte de los aspectos que marca el artículo 219 del TRLRHL siempre se revisaba que hubiera una propuesta de resolución y un informe de necesidad del gasto, y de otros elementos dependiendo de la tipología de los expedientes. Las bases de ejecución del presupuesto eran poco concretas con los puntos que se debían revisar en la fiscalización previa de manera que el interventor decidía las directrices, que se daban en reuniones de trabajo que se hacían con los técnicos del departamento de fiscalización.

Se hicieron pruebas de cumplimiento de la fiscalización previa limitada. En la selección de los expedientes analizados se tuvieron en cuenta las siguientes tipologías: gastos de personal, contratos menores, contratos de obras, contratos de servicios, contratos de suministros, subvenciones e ingresos. Los resultados han sido satisfactorios.

La Intervención no emitía informes con carácter suspensivo de la fiscalización previa limitada. Los expedientes que no eran correctos se devolvían al órgano gestor. Las observaciones quedaban registradas en el programa con indicación de cuál era el punto del expediente que se debía completar, corregir o hacer. Según la información facilitada únicamente había un expediente aprobado con la observación no resuelta.

En cuanto a la fiscalización plena posterior, la Intervención elaboró un informe que recoge las actuaciones que se llevaron a cabo. Los resultados se daban por tipologías de expe-

dientes clasificadas por ámbitos (gastos de personal, contratación administrativa, subvenciones e ingresos y recaudación) y subámbitos (contratos menores, contratos con procedimiento negociado, contratos con procedimiento abierto, concesiones administrativas, etc.). Se presentaba una ficha por cada subámbito con la relación de expedientes seleccionados de la población total y las conclusiones.

La fiscalización de los servicios del Ayuntamiento y del organismo autónomo se hacía con los medios propios de la Intervención. En 2012 el organismo autónomo se trató como un servicio municipal más, no se diferenció en el informe de control a posteriori.¹²

2.3.4.3. Función de control financiero

En el Ayuntamiento no había ningún documento que recogiera el Plan de auditorías. No obstante, se auditaron las diez sociedades dependientes (nueve sociedades con capital íntegramente municipal y una sociedad con capital mayoritario) de acuerdo con los criterios establecidos por la Intervención. Los trabajos de este control financiero se llevaron a cabo por auditores externos.

Los trabajos contratados abarcaban dos aspectos: trabajos de auditoría sobre las cuentas anuales y una auditoría específica derivada del carácter público de la sociedad. Los informes específicos se elaboraban según los requisitos que marcaba la Intervención y que se establecieron en los pliegos de cláusulas técnicas de la contratación de los servicios de auditoría y contenían aspectos de comprobación del cumplimiento de la legalidad tales como personal, contratación, obligaciones fiscales, y otros aspectos como el análisis del control interno, la gestión de los ingresos, la gestión de tesorería y otros.

Los informes de auditoría de las cuentas anuales de los entes dependientes se enviaron con la Cuenta general, junto con las cuentas anuales y con el informe del interventor del Ayuntamiento, con el que asumía los resultados de la auditoría. Los informes específicos no se entregaban al Pleno.

Los trabajos de auditoría fueron contratados directamente por cada sociedad. No obstante, las diez contrataciones fueron coordinadas, todas con el mismo modelo de pliegos y por el mismo periodo, ejercicios 2009, 2010 y 2011. Se prorrogaron todos los contratos por un ejercicio más, 2012. Para los tres ejercicios siguientes, 2013, 2014 y 2015, se modificó el procedimiento ya que el Ayuntamiento suscribió un solo contrato en diez lotes.

En los pliegos de prescripciones técnicas se establecía la obligación de entregar los informes, tanto en fase de borrador sujetos a revisión como los ejemplares definitivos, a la sociedad correspondiente y a la Intervención General. No se establecían requisitos con respecto a los papeles de trabajo.

12. El Patronato Municipal de Educación de Terrassa se ha extinguido en 2013.

2.3.4.4. *Función de control de eficacia*

El Ayuntamiento contaba con el presupuesto por programas, tal como es preceptivo. No obstante, no llevaba a cabo ninguna contabilidad analítica ni la Intervención realiza ningún control de eficacia, ya que en el presupuesto por programas no se definen objetivos ni indicadores.

El Ayuntamiento evaluaba los servicios públicos con la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y con la demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados. Estas memorias las elaboraba el Servicio de Recursos Económicos del Área de Hacienda y Servicios Generales del Ayuntamiento.¹³

La Intervención elaboraba el informe de fiscalización de las ordenanzas municipales, de las que formaban parte los informes económicos para determinar las tasas y los precios públicos.

2.3.5. Ayuntamiento de Sabadell

El presupuesto general para el ejercicio 2012 estaba integrado por el del Ayuntamiento de Sabadell, por el de sus organismos autónomos y por los estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal.

Cuadro 13. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	171.371.000,00	171.371.000,00
Agencia Tributaria de Sabadell	1.587.708,79	1.587.708,79
Informática Ayuntamiento de Sabadell (IAS)	1.251.250,00	1.251.250,00
Organismo Autónomo de Museos y Archivo Histórico de Sabadell	1.327.599,40	1.327.599,40
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal		
Centre de Fires i Congressos Sabadell, SL*	1.488.000,00	1.488.000,00
Comunicacions audiovisuals de Sabadell, SL	855.010,00	855.010,00
Habitatges Municipals de Sabadell, SA (VIMUSA)	11.525.575,87	11.108.992,31
Promoció Econòmica de Sabadell, SL	5.592.462,52	5.592.462,52
Sabadell Equipaments i Serveis, SL*	295.500,00	295.500,00
Total agregado	195.294.106,58	194.877.523,02
Estado consolidado	185.564.722,66	185.148.139,10

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 17 de enero de 2012.

* Sociedades disueltas el 7 de noviembre de 2012.

13. Párrafo modificado a raíz de las alegaciones del Ayuntamiento de Terrassa.

El Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad de autoorganización, tenía tres organismos autónomos y tres empresas de capital íntegramente municipal. Por escritura otorgada el día 19 de octubre de 2012 quedó inscrita la fusión por absorción de fecha 7 de noviembre de 2012 de la empresa Promoció Econòmica de Sabadell, SL y quedaron disueltas las sociedades Sabadell Equipaments i Serveis, SL y Centre de Fires i Congressos Sabadell, SL.

2.3.5.1. Organización y medios personales

El nombramiento del interventor del Ayuntamiento de Sabadell se publicó en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* mediante la Resolución GRI/1781/2011, de 15 de julio, por la que se efectuaba la formalización definitiva de adjudicaciones del concurso ordinario de Cataluña de traslados para la provisión de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario con habilitación de carácter estatal vacantes en las entidades locales.

Hasta entonces el puesto de interventor había sido ocupado de manera accidental desde la jubilación del interventor anterior, el 21 de octubre de 2010.

El Interventor ejercía la función de intervención acumulada del Ayuntamiento de Santa Coloma de Cervelló. La acumulación de tareas está reconocida y publicada mediante la Resolución GRI/2966/2011, de 15 de diciembre, por la que se hacen públicas resoluciones en materia de personal funcionario con habilitación de carácter estatal.

La distribución según los grupos de personal al servicio de la Intervención es la que figura en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización, incluido el de dirección y apoyo, era de cinco personas de un total de once, tal como se ha expuesto en el cuadro 4.

Además de las personas que desarrollan los trabajos de interventor y de secretaria del interventor, el organigrama establecía la división entre la sección de contabilidad y la de control interno, con tres efectivos en el control interno y seis en contabilidad. Con esta estructura la Intervención gestionaba la contabilidad del Ayuntamiento y sus organismos autónomos y debía llevar a cabo las tareas de control interno.

El Ayuntamiento no disponía de manuales de procedimientos y funcionamiento excepto para el área de patrimonio. No se habían desarrollado procedimientos de control interno, aunque, para fiscalizar determinadas áreas, sí que se disponía de manuales elaborados por el jefe de control interno para los usuarios de los programas informáticos utilizados en el control.

La fiscalización de los gastos se llevaba a cabo con el programa de contabilidad. Con esta aplicación se verificaba que en el expediente constaba la correspondiente propuesta de gasto, que se había efectuado la retención del crédito y que estaba debidamente autorizada y comprometida, y que existía el crédito presupuestario correspondiente. La aplicación permitía clasificar las operaciones en función de varios parámetros para definir las tipologías de expedientes. Según cuál fuera la tipología, se revisaban otros aspectos según el criterio establecido por el interventor.

El Ayuntamiento no disponía de un programa específico de gestión de expedientes con el que la Intervención pudiera hacer un seguimiento completo de la tramitación administrativa de los diferentes actos susceptibles de producir efectos económicos. Puesto que no disponía de un registro de los expedientes revisados, la Intervención empezó a elaborar este registro a partir de noviembre de 2012.

Los expedientes se entregaban a la Intervención para su fiscalización y se llevaba un control de firmas en la carpeta que contenía el expediente. En la aplicación con la que se hacían los trámites de fiscalización no se guardaba toda la documentación porque no se archivaban o no se escaneaban los documentos. En el expediente en papel se podía dar el caso de que no se hubieran impreso los trámites hechos con la aplicación. No había ningún índice ni lista de control, ni se numeraban los documentos; por lo tanto, la integridad de los expedientes fiscalizados por la Intervención no quedaba garantizada.

Los ingresos se gestionaban con un programa propio de gestión tributaria mediante la Agencia Tributaria de Sabadell (organismo autónomo del Ayuntamiento) y bajo la supervisión de la Tesorería del Ayuntamiento.

2.3.5.2. Función interventora

Las BEP aprobadas el 5 de enero de 2012 establecían un régimen de fiscalización previa limitada para los gastos corrientes del capítulo 2. También se establecía que se podía ejercer la fiscalización por técnicas de muestreo en los ámbitos de remuneraciones de personal y de ingresos tributarios.

Las BEP no desarrollaban el procedimiento para realizar la fiscalización previa limitada ni la fiscalización posterior por muestreo. La fiscalización posterior con técnicas de muestreo no se debe establecer de manera opcional, sino que es obligada en aquellos casos en que se haya previsto la fiscalización previa limitada.

Para comprobar la fiscalización, se han revisado unos expedientes a partir de una selección del fichero de operaciones contables del Ayuntamiento y de los organismos autónomos. La revisión de los expedientes ha tenido las siguientes limitaciones:

- Falta de documentación de expedientes seleccionados porque estaban en sede judicial.
- Documentación incompleta en algunos expedientes. Puesto que no se disponía de un programa de gestión de expedientes, la integridad del expediente no era del todo fiable; parte de la documentación del expediente se podía encontrar en papel y parte en archivo informático en la aplicación.

Se han detectado también incidencias en la fiscalización de nóminas relativas a falta de informes económicos en el expediente y en la fiscalización de contratación por falta de varios documentos de la fase presupuestaria del reconocimiento del gasto.

La Intervención no había hecho informes con carácter suspensivo sobre los resultados de la fiscalización previa porque se resolvían las observaciones o posibles reparos, con el centro gestor, antes de la posibilidad de formalizar el informe de fiscalización.

No se había hecho ningún informe resumen de las fiscalizaciones efectuadas con reparos. En la revisión efectuada de los informes realizados durante 2012 se detectaron tres informes con observaciones no suspensivas. Según la propia Intervención, para el ejercicio 2013 se preveía que se clasificarían las fiscalizaciones con observaciones y que se elaboraría el informe resumen de las fiscalizaciones efectuadas con reparos.

Para aquellas áreas en las que se desarrollaba una fiscalización previa limitada se debía establecer una fiscalización posterior mediante técnicas de muestreo, según el artículo 219 del TRLRHL. Esta fiscalización debía quedar reflejada en los correspondientes informes de fiscalización. En el ejercicio 2012 no se han elaborado informes de fiscalización plena posterior.

La Intervención no contaba con medios externos para las actuaciones de control interno en el ámbito de la función interventora.

2.3.5.3. Función de control financiero

No ha existido ningún plan de control financiero ni ningún plan de auditoría. La Intervención no ha ejercido la función de control financiero. No obstante, ha habido actuaciones al margen de la Intervención. Son las siguientes:

- Los diferentes servicios del Ayuntamiento han contratado servicios de auditoría sobre las entidades concesionarias de servicios municipales. Se trata de auditorías limitadas sobre el coste de los servicios.
- Las tres empresas públicas dependientes del Ayuntamiento han contratado sus auditorías sobre las cuentas anuales.

La Intervención no ha participado en la contratación de los trabajos de auditoría, excepto con respecto a la fiscalización del expediente de contratación de estos servicios que el Ayuntamiento realiza.

La Intervención no ha participado en los trabajos de auditoría ni ha ejercido la dirección, ni la supervisión de las auditorías, tan solo se ha limitado a recopilar los informes de auditoría y adjuntarlos a la Cuenta general.

El control financiero también debe abarcar las subvenciones concedidas a cargo del presupuesto municipal, tal como establece la disposición adicional decimocuarta de la LGS. En el ejercicio 2012 no se ha realizado este control sobre las subvenciones.

2.3.5.4. *Función de control de eficacia*

El Ayuntamiento ha contado con el presupuesto por programas, tal como es preceptivo. No obstante, no ha habido contabilidad analítica, ni la Intervención ha llevado a cabo ningún control de eficacia.

El Ayuntamiento ha evaluado los servicios públicos y el Departamento de Servicios Económicos del Área de Hacienda y Servicios Generales ha elaborado anualmente la Memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados y la Memoria del coste y rendimiento de los servicios, y la Intervención las ha integrado en la Cuenta general.

Las ordenanzas fiscales para el ejercicio 2012 fueron objeto de modificación; se revisó el expediente en el que consta la tramitación con el objeto de verificar el procedimiento que se había seguido y comprobar el control llevado a cabo por la Intervención sobre las propuestas efectuadas. La tramitación de la modificación de las ordenanzas fiscales se ha hecho de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, el TRLRHL, y el interventor ha añadido las observaciones que ha estimado oportunas para adecuar la propuesta a la legalidad vigente.

2.3.6. Ayuntamiento de Lleida

El presupuesto general para el ejercicio 2012 aprobado por el Ayuntamiento de Lleida es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	148.979.696,30	148.979.696,30
Instituto Municipal de Empleo "Salvador Seguí"	4.609.124,26	4.609.124,26
Instituto Municipal de Informática*	52.688,36	52.688,36
Instituto Municipal de Comercio, Mercados y Consumo de Lleida*	5.000,00	5.000,00
Turismo de Lleida	1.028.825,00	1.028.825,00
Instituto Municipal de Acción Cultural*	5.000,00	5.000,00
Instituto Municipal de Acción Deportiva*	5.000,00	5.000,00
Instituto Municipal de Educación*	5.000,00	5.000,00
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal		
Empresa Municipal d'Urbanisme, SL	15.231.190,91	14.741.349,20
Total agregado	169.921.524,83	169.431.683,12

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Lleida de 31 de enero de 2012.

* Entidades que están en proceso de disolución.

El Ayuntamiento tenía participación mayoritaria en las sociedades mercantiles Llotja Agropecuària Mercolleida, SA y Centre de Negocis i Convencions, SA. Las fundaciones con aportación mayoritaria eran: Fundació Privada Lleida 21, Fundació Privada del Paisatge Urbà y Fundació Pública Teatre de la Llotja. Además participaba en otros consorcios y fundaciones.

2.3.6.1. Organización y medios personales

La plaza de interventor está clasificada de libre designación y fue adjudicada por el Decreto de 6 de mayo de 2008, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Lleida, según está publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, mediante la Resolución de 20 de mayo de 2008, de la Dirección General de Cooperación Local.

El interventor compatibilizaba el cargo en varias entidades dependientes o relacionadas con el Ayuntamiento. Los Estatutos de la Mancomunidad Intermunicipal de Aguas de Pinyana y los otros consorcios establecen funciones de intervención que recaen en el interventor del Ayuntamiento de Lleida.

La plaza de viceinterventor, que también estaba reservada a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, fue amortizada en 2007 según la Resolución GAP/3546/2007, de 14 de noviembre, de amortización del puesto de trabajo de viceintervención del Ayuntamiento de Lleida.

La distribución según los grupos de personal al servicio de la Intervención es la que figura en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización se ha expuesto en el cuadro 4.

El organigrama del Ayuntamiento no separaba las áreas de contabilidad y control interno. El personal realizaba las funciones de fiscalización y gestión contable conjuntamente; por lo tanto, no había separación real de las labores de contabilidad y fiscalización.

El Ayuntamiento no disponía de manuales de procedimientos y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de la corporación.

Sí que disponía de un programa para la contabilidad y era mediante este programa que se llevaba a cabo la función interventora. El programa de contabilidad permitía hacer el seguimiento de los expedientes pero la fiscalización se hacía en soporte papel ya que la aplicación no contenía toda la documentación asociada de los expedientes ni permitía la firma electrónica.

Con respecto a los expedientes de gasto, los servicios del Ayuntamiento y los organismos autónomos hacían los asientos contables provisionales de las diferentes fases presupues-

tarias y desde la Intervención se hacía la fiscalización y se contabilizaban los asientos contables definitivamente.

Las operaciones siempre debían ir firmadas por el concejal y el jefe de servicio. Una vez revisadas por los técnicos del departamento de intervención, se hacía el asiento definitivo en el programa de contabilidad. Este asiento definitivo era el que se imprimía y era el que firmaba el interventor.

La gestión y la recaudación tributarias se realizaban desde el propio Ayuntamiento mediante un programa de gestión tributaria que generaba ficheros que eran compatibles con los formatos del programa de contabilidad, de manera que los procesos de traspaso de información eran automáticos, aunque todavía se hacían verificaciones manuales. La Intervención informaba sobre la propuesta de aprobación de los diferentes padrones.

2.3.6.2. Función interventora

El régimen de fiscalización previa limitada y de la toma de razón de los ingresos se introdujo por primera vez en las BEP de 2010, aprobadas el 22 de diciembre de 2009.

En las BEP de 2012 se establecía la regulación de la función interventora en el Ayuntamiento y en sus organismos autónomos en la modalidad de fiscalización previa limitada. En la vertiente de los gastos se debía comprobar el cumplimiento de los aspectos señalados en el artículo 219.2 del TRLRHL. La fiscalización previa de ingresos se sustituía por la toma de razón en contabilidad. La fiscalización plena a posteriori se hacía aplicando técnicas de muestreo o auditoría, y se podía conseguir la participación de empresas auditoras dirigidas por la Intervención municipal.

En las BEP no se desarrollaba el procedimiento de fiscalización; por lo tanto, los aspectos a revisar eran los mínimos que establece la normativa. No obstante, la Intervención ampliaba la fiscalización a otros aspectos que pudieran ser trascendentes según sus criterios. En 2012 la formalización de los modelos de fiscalización previa limitada por tipología de expedientes que debían contener los aspectos adicionales a revisar se estaba elaborando.

Para comprobar la fiscalización efectuada se han revisado unos expedientes a partir de los datos de la contabilidad respecto a los ingresos y gastos del Ayuntamiento y de los organismos autónomos. El resultado de la revisión ha sido satisfactorio.

La Intervención hacía observaciones con carácter suspensivo y, por esta razón, los expedientes eran devueltos al órgano gestor hasta que se modificaban las incidencias detectadas. Si estas no se enmendaban, entonces se formalizaban los informes con discrepancias. Durante el ejercicio 2012 la Intervención emitió los informes que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro 15. Informes de intervención previa

Concepto	Número
Suspensión hasta que se ha resuelto	-
Discrepancia resuelta por el presidente de la corporación	2
Discrepancia resuelta por el Pleno	3
Otros	13
Total	18

Fuente: Datos facilitados por la Intervención del Ayuntamiento.

Se hizo la fiscalización plena a posteriori aplicando técnicas de muestreo o de auditoría y los resultados de los trabajos se plasmaron en el informe de la Intervención de fiscalización posterior y control financiero del ejercicio 2012, que contiene los aspectos analizados y las incidencias detectadas por las áreas señaladas. El control posterior se ha hecho de acuerdo con el plan de fiscalización plena posterior y control financiero sobre el Ayuntamiento y los organismos autónomos. En concreto, el control posterior ha sido sobre las siguientes áreas:

- Ingresos: revisión de los padrones y muestra de liquidaciones de impuestos.
- Gastos de personal: verificaciones sobre la relación de puestos de trabajo y muestra sobre contrataciones de personal.
- Contratación administrativa: revisión de una muestra de contratos no menores.
- Subvenciones: revisión de muestras de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva y en régimen de concesión directa.
- Tesorería: verificación de arqueo al fin de ejercicio y operaciones de tesorería.
- Organismos autónomos: verificaciones sobre subvenciones y contratación administrativa.

El control posterior sobre el Ayuntamiento y los organismos autónomos lo ha llevado a cabo la Intervención con medios propios. En 2012 se inició el proceso de disolución de cinco organismos autónomos municipales. Estos organismos quedaron inactivos, pero no se liquidaron y se fueron reconociendo ingresos o gastos de ejercicios cerrados. No se ha hecho ningún control posterior de estos organismos.

Los informes de fiscalización posterior se han enviado al Pleno.

2.3.6.3. Función de control financiero

El Plan de fiscalización plena posterior y control financiero del ejercicio 2012 lo determinó y lo firmó el interventor. Este plan preveía las siguientes actuaciones:

- En el Ayuntamiento: los trabajos de fiscalización posterior por muestreo en las áreas de ingresos, gastos de personal, contratación administrativa, subvenciones y tesorería.

- En los siguientes organismos autónomos, trabajos de verificación sobre subvenciones y contratación:
 - Instituto Municipal de Empleo
 - Patronato de Turismo de Lleida

- En las siguientes entidades dependientes, análisis de los estados financieros y cumplimiento de la normativa de contratación:
 - Empresa Municipal d'Urbanisme, SL
 - Centre de Negocis i Convencions, SA
 - Llotja Agropecuària Mercolleida, SA
 - Fundació Privada Lleida 21
 - Fundació Privada Paisatge Urbà
 - Fundació Pública Teatre de la Llotja

El plan incluía las actuaciones que hacía la Intervención con respecto al control posterior por muestreo en sustitución de la fiscalización previa sobre el Ayuntamiento y los organismos autónomos y las actuaciones de control financiero sobre las entidades dependientes del Ayuntamiento de manera que la función interventora y la función de control financiero se presentaban conjuntamente.

El control financiero se ejecutó con medios externos sobre las entidades dependientes. La contratación de los trabajos de auditoría se centralizó desde el Ayuntamiento. El objeto del contrato fueron las labores de colaboración y auxilio a la Intervención en el ejercicio del control financiero sobre siete entidades. Además de las cinco entidades detalladas en el plan se hicieron trabajos de auditoría sobre el Consorcio del Parque Científico, Tecnológico y Agroalimentario de Lleida y el Consorcio de Promoción Económica.

El interventor participó en la elaboración de los pliegos de cláusulas que deben regir el contrato aunque fuera una contratación menor. En los pliegos se estableció que el adjudicatario actuaría como coadyuvante de los servicios de Intervención y que el trabajo se realizaría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público. El interventor revisó los informes y se quedó copia de los papeles de trabajo.

El objeto de la contratación fue el de revisar las cuentas del ejercicio 2012. El alcance del trabajo desarrollado fue la auditoría financiera y el examen del cumplimiento de legalidad.

La sociedad Empresa Pública d'Urbanisme, SL contrató directamente su auditoría sobre las cuentas anuales sin la participación de la Intervención. La Intervención tampoco dirigió ni supervisó este trabajo. El informe de auditoría opinaba sobre las cuentas anuales y sobre el cumplimiento de la normativa de contratación.

Los informes de control financiero de los entes dependientes comprendidos en el plan se han enviado al Pleno.

2.3.6.4. *Función de control de eficacia*

El Ayuntamiento contaba con el presupuesto por programas y presentaba el estado de su liquidación. No obstante, no había objetivos definidos ni indicadores que permitieran medir el grado de efectividad de los programas ejecutados. No ha habido contabilidad analítica, ni la Intervención ha hecho ningún control de eficacia.

La Intervención elaboró la Memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los servicios públicos a partir de los datos de la contabilidad por programas. Por otra parte, la Alcaldía firmó la Memoria demostrativa del grado en que se han cumplido los objetivos programados. De esta manera se dio cumplimiento al artículo 211 del TRLRHL.

El servicio de gestión tributaria del Ayuntamiento elaboró los informes económicos que determinaban el coste de los servicios para determinar las tasas y precios públicos por prestación de servicios. La Intervención prestó apoyo en la elaboración de los informes, pero su participación no se formalizó.

2.3.7. Ayuntamiento de Tarragona

El presupuesto general para el ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Tarragona y de los tres organismos autónomos y el estado de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles participadas íntegramente por el Ayuntamiento son los que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Presupuesto aprobado del ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	139.268.234,00	139.268.234,00
Patronato Municipal de Turismo	760.050,00	760.050,00
Instituto Municipal de Servicios Sociales de Tarragona	9.154.399,00	9.154.399,00
Patronato Municipal de Deportes	4.599.625,00	4.599.625,00
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal		
Aparcaments Municipals de Tarragona, SA	5.723.889,61	5.723.884,16
Empresa Serveis i Promocions d'Iniciatives Municipals, SA	21.430.944,64	21.430.944,64
Empresa Municipal de Transports Públics de Tarragona, SA	12.985.783,48	12.985.783,48
Empresa Municipal Mitjans de Comunicació de Tarragona, SA	1.272.212,00	1.272.212,00
Empresa Municipal de Desenvolupament Econòmic, SA	1.529.300,00	1.529.300,00
Servei Municipal de l'Habitatge i Actuacions Urbanes, SA	1.484.809,41	1.484.809,41
Total agregado	198.209.247,14	198.209.241,69
Total consolidado del Ayuntamiento, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal	174.938.801,59	174.938.796,14

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona de 28 de febrero de 2012.

El Ayuntamiento tenía participación mayoritaria en las sociedades mercantiles Serveis Fúnebres Municipals de Tarragona, SA (51%) y Empresa Mixta d'Aigües de Tarragona, SA (51%).

2.3.7.1. Organización y medios personales

La plaza de interventor estaba ocupada por nombramiento definitivo desde octubre de 1997 según los datos facilitados por la DGAL.

Las tareas de control interno de la Intervención se desarrollaban en el Servicio de Asesoramiento y Fiscalización de la Gestión Económica (formado por nueve personas sin incluir al interventor, según los datos facilitados). La función contable y presupuestaria se desarrollaba en el Servicio de Control y Estudios Económicos. La clasificación según los grupos de personal de la Intervención se ha presentado en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización, incluido el de dirección y apoyo, era de doce personas de un total de veinticinco, tal como se ha expuesto en el cuadro 4.

Además de la función de control interno y la de contabilidad, de la Intervención General también dependían el Servicio de Rentas y Exacciones (ingresos) y el Departamento de Inspección Fiscal.

El Ayuntamiento no tenía aprobada la Relación de puestos de trabajo.

El Ayuntamiento tenía manuales de procedimientos y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de la corporación que tenían colgados en la intranet a disposición de todos los empleados. También publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona un anexo a las BEP en el que se especifica cuáles son los aspectos que se revisaban en los expedientes que estuvieran sujetos a fiscalización previa limitada.

La contabilidad y la función fiscalizadora estaban separadas. El contable y el jefe de fiscalización dependían del interventor general y recibían sus instrucciones pero los servicios se encontraban diferenciados. Respecto a la gestión de ingresos, el Ayuntamiento solo tenía delegada la gestión de las multas en el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Tarragona.

La Intervención para el control interno disponía de dos aplicaciones: el programa para la contabilidad y el programa de gestión de expedientes para el apoyo a la fiscalización previa limitada de desarrollo propio.

Los organismos autónomos tenían el mismo diseño y utilizaban las mismas aplicaciones que el Ayuntamiento; disponían de su servicio de contabilidad y de intervención previa formado por personal al servicio de la Intervención.

El programa de gestión de expedientes no tenía enlace con contabilidad y su acceso estaba limitado al personal del departamento de fiscalización y al de contabilidad. Esto, junto con el hecho de que no se disponía de firma electrónica, hacía que los expedientes se

gestionaran en soporte papel y fuera el personal del departamento de Intervención quien debía introducir los expedientes en la aplicación.

El programa de gestión de expedientes de apoyo a la fiscalización previa limitada incluía diferentes tipos de expedientes que tenían una serie de ítems que se debían verificar. Estos ítems se aprobaban por el Pleno y se publicaban en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona junto con el presupuesto del ejercicio (anexo a las BEP). La determinación de cuáles eran los ítems que se debían verificar se hacía desde Intervención con la colaboración de los servicios gestores y a partir de las observaciones que se iban haciendo durante la tramitación de los expedientes.

2.3.7.2. ***Función interventora***

Las BEP de 2012 establecían las normas del control interno a ejercer por la Intervención General. Como procedimiento para el ejercicio de la función interventora se regulaba la fiscalización previa limitada de obligaciones y gastos, y con respecto al control previo de ingresos su sustitución por la toma de razón en contabilidad y el control posterior por muestreo. En el anexo I de las bases se detallaban los aspectos a comprobar en la fiscalización previa limitada establecidos para las diferentes tipologías de expedientes. La Intervención podía adaptar o modificar los aspectos específicos de comprobación de la fiscalización previa limitada dando cuenta de ello al Pleno.

Se han realizado pruebas de cumplimiento de la fiscalización previa limitada sobre el Ayuntamiento y los organismos autónomos y el resultado ha sido satisfactorio.

De acuerdo con el artículo 218 del TRLRHL y con el artículo 75 de las BEP, el órgano interventor elaboró y elevó al Pleno un informe de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados por la Intervención y también un resumen de las principales anomalías detectadas. Este informe recoge las actuaciones de la Intervención sobre los ámbitos que se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Informes de intervención previa

Concepto	Número
Decretos de Alcaldía de reconocimiento y convalidación de la obligación del Ayuntamiento con diferentes empresas en concepto de indemnización de daños y perjuicios por enriquecimiento injusto a favor del Ayuntamiento	88
Subvenciones que incumplen el artículo 40.8 de las BEP 2012	3
Acuerdos aprobados en contra de los informes de la Intervención General	20
Propuestas que han llegado al Pleno del Ayuntamiento y a la JGL con omisión de fiscalización	34
Resoluciones de órganos unipersonales con omisiones de fiscalización detectadas	22
Total	167

Fuente: Datos facilitados por la Intervención del Ayuntamiento.

El detalle de los informes sobre el control posterior se adjuntó al informe sobre el control financiero. Así pues, la Intervención, cuando presentó los resultados, no diferenció entre los de un tipo de control y los del otro.

2.3.7.3. Función de control financiero

El Ayuntamiento reguló el control financiero en las BEP.

En el acta del Pleno de 22 de julio de 2005 consta que se aprobó un Plan de auditorías y actuaciones de control financiero que se debía aplicar en el ejercicio económico de 2005 y que se prorrogaría para ejercicios posteriores.

Este Plan se ejecuta anualmente de acuerdo con la planificación de los informes del control financiero efectuado por la Intervención con la participación de auditores externos contratados a estos efectos.

La ejecución del plan en el ejercicio 2012 se resumió en el informe de la Intervención General sobre el control financiero de aquel ejercicio llevado a cabo durante 2013. Las actuaciones de control financiero, que incluyen el control posterior de la función interventora, se materializan sobre los siguientes aspectos y entes:

- Servicios de las entidades locales (incluye concesiones y guarderías infantiles)
- Subvenciones
- Fondos europeos y planes integrales
- Organismos autónomos
- Sociedades mercantiles
- Ingresos:
 - Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)
 - Tasas por inmovilización, desplazamiento y custodia de vehículos (servicio de grúas)

La propia Intervención ha realizado el control financiero sobre subvenciones, informes de certificación de fondos estructurales, ingresos y revisión de créditos fallidos e incobrables. Sin embargo, ha contado con medios ajenos para la auditoría financiera y de cumplimiento de legalidad por los organismos autónomos y sociedades mercantiles. También ha contado con el apoyo de auditores externos para el control financiero en servicios prestados por gestión indirecta (concesión del servicio de limpieza, guarderías infantiles), auditorías sobre beneficiarios y entidades colaboradoras por razón de subvenciones, fondos estructurales y otros (cuenta justificativa de la Junta de Compensación Urbanística, etc.).

En la externalización del control financiero y en el ámbito temporal del ejercicio 2012, la contratación de los servicios de auditoría la realizó el Ayuntamiento con la participación de la Intervención en la elaboración de los pliegos de contratación. En los pliegos, entre otros aspectos, se especificaba lo siguiente:

- Sujeción a las normas de auditoría del sector público establecidas por la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 14 de febrero de 1997.
- El trabajo se debe llevar a cabo con la supervisión de la Intervención General y los papeles de trabajo deben estar a disposición de la Intervención en cualquier momento.

Las sociedades mixtas (con participación mayoritaria del Ayuntamiento) estaban sometidas a una auditoría financiera contratada directamente por ellas mismas, pero no tenían auditoría de cumplimiento. La Intervención no participó en la contratación ni tampoco dirigió ni supervisó los trabajos de auditoría de estas sociedades.

Además del control financiero, las BEP establecían que el Ayuntamiento, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles dependientes del Ayuntamiento debían elaborar trimestralmente un documento informativo de gestión económico-financiera adaptado a los modelos y a las instrucciones facilitadas por la Intervención General, que debía recoger datos sobre ratios, cuenta de resultados, plantilla, estado de los programas, previsiones de tesorería y otros aspectos que permitieran revisar la contabilidad de las entidades dependientes.

2.3.7.4. *Función de control de eficacia*

La Intervención no ha llevado a cabo el control de eficacia, ya que en el presupuesto por programas no se definían objetivos ni indicadores. No obstante, el Servicio de Control y Estudios Económicos dependiente de la Intervención del Ayuntamiento ha elaborado la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y la Memoria demostrativa del grado de ejecución de los objetivos programados (de acuerdo con el artículo 211 del TRLRHL).

2.3.8. Ayuntamiento de Mataró

El presupuesto general del Ayuntamiento de Mataró para el ejercicio 2012 se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Presupuesto aprobado para el ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	106.820.317,78	106.820.317,78
Instituto Municipal de Educación	14.969.619,34	14.969.619,34
Instituto Municipal de Acción Cultural	5.417.018,00	5.417.018,00
Instituto de Deportes	2.769.870,44	2.769.870,44
Instituto Municipal de Promoción Económica	3.781.105,85	3.781.105,85
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal		
Aigües de Mataró, SA	16.616.952,00	16.259.778,00
Promocions Urbanístiques de Mataró, SA	46.943.514,00	50.648.395,00
Gestió Integral del Trànsit, SL	2.726.141,00	3.438.135,00
Prohabitatge Mataró, SA	372.393,00	456.584,00
c) Estados de previsión de ingresos y gastos de las entidades públicas empresariales municipales		
Parc Tecnocampus Mataró	2.829.626,54	4.169.312,40
Mataró Audiovisual	492.206,41	492.206,41
Total agregado	203.738.764,36	209.222.342,22
Total consolidado del presupuesto general una vez eliminadas las operaciones internas	184.452.606,79	184.452.606,79

Importes en euros.

Fuente: Artículo 3 de las Bases de ejecución del presupuesto del ejercicio 2012.

El Ayuntamiento tenía participación mayoritaria en la sociedad mercantil Mataró Energia Sostenible, SA (un 65% mediante la sociedad Aigües de Mataró, SA). Además, participaba en otras sociedades, consorcios y fundaciones.

2.3.8.1. Organización y medios personales

El puesto de interventor se adjudicó por el procedimiento de libre designación por un decreto de la Alcaldía de 15 de febrero de 2005 según la Resolución de 10 de marzo de 2005 de la Dirección General de Cooperación Local, publicada en el BOE, por la que se adjudican puestos por el procedimiento de libre designación, reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. La plaza ha estado ocupada ininterrumpidamente.

Según el organigrama del Ayuntamiento, el interventor ejercía también la función de director de Servicios Económicos. La clasificación del personal de la Intervención se ha mostrado en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización se ha expuesto en el cuadro 4.

Del interventor general del Ayuntamiento dependía el jefe del Servicio de Gestión Económica. Este Servicio se estructuraba en las secciones de Coordinación de entes dependientes y procesos (con tres personas), Contabilidad y oficina presupuestaria (con ocho personas) y Patrimonio (con tres personas). En el organigrama se preveía que el Servicio contara con un asesor jurídico, asesor que no se incorporó hasta abril de 2013.

La Sección de Contabilidad y oficina presupuestaria era la que ejercía la función interventora; no había, por lo tanto, separación entre las funciones del control interno y las de la gestión contable.

Según la respuesta al cuestionario el Ayuntamiento no disponía de manuales de procedimientos y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de la corporación aprobados. No obstante, la Intervención facilitó manuales de procedimientos puntuales para ejecutar proyectos y para gestionar y aprobar gastos, el procedimiento para aprobar acuerdos por decreto, el procedimiento para tramitar y aprobar expedientes de modificación de presupuesto, que, según las bases de ejecución vigentes, deben ser aprobados por decreto, y el procedimiento para tramitar y aprobar expedientes de modificación de presupuesto, que, según las bases de ejecución vigentes, deben ser aprobados por el Pleno.

El Ayuntamiento disponía del programa de gestión contable, mediante el que llevaba a cabo la fiscalización.

La contabilidad estaba descentralizada entre los diferentes gestores de los servicios. Estos servicios hacían los asientos provisionales y enviaban el expediente al Servicio de Gestión Económica para que hiciera la fiscalización previa. Una vez intervenido el expediente se

enviaba al órgano gestor para que lo elevara al órgano competente para su aprobación. Con el documento de aprobación se hacía el asiento definitivo.

El programa de contabilidad permitía hacer el seguimiento de los expedientes, pero la fiscalización se hacía en soporte papel, ya que en la aplicación no estaba toda la documentación asociada.

La fiscalización estaba insertada en la contabilidad, de manera que la fiscalización y la contabilidad se hacían simultáneamente. No se podía tener constancia de las verificaciones que se hacían en la fiscalización previa, ya que no se recogían en un informe. Únicamente se formalizaban los informes cuando estos no eran favorables. Tampoco había un registro de los expedientes que se habían fiscalizado, dado que los actos fiscalizados correspondían a operaciones contables y no a expedientes.

Para la gestión de los ingresos el Ayuntamiento disponía de un servicio de gestión tributaria que se encargaba del mantenimiento de los padrones, de la liquidación de tasas, precios públicos y otros ingresos de derecho público. La gestión de cobro se hacía desde el Órgano de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona.

2.3.8.2. Función interventora

Las BEP de 2012 establecían el régimen de fiscalización previa limitada en el Ayuntamiento y en sus organismos autónomos y desarrollaban su contenido respecto a los aspectos que había que revisar de todos los actos sujetos a intervención previa y a los que había que revisar para las diferentes tipologías de expedientes. La fiscalización previa de derechos se sustituyó por la toma de razón en contabilidad. Las BEP también establecían el procedimiento de la fiscalización plena a posteriori a partir de muestras.

Todas las operaciones tenían fiscalización previa limitada con control posterior, excepto los expedientes modificativos de crédito presupuestario que tenían fiscalización previa plena.

Se revisaron algunos expedientes para comprobar la fiscalización efectuada a partir de las relaciones de operaciones del Ayuntamiento y de los organismos autónomos. Hay que destacar como una limitación al alcance que para algunos elementos de la muestra no se pudo revisar el expediente completo; así pues, se observó que no se cumple la unidad de archivo de los expedientes. No obstante, el resultado de la revisión de la documentación facilitada ha sido satisfactorio.

La Intervención, si detectaba defectos en la fiscalización previa, pedía al órgano gestor que los enmendara. Sin embargo, se formalizaron informes con incidencias no resueltas por los órganos gestores. La Intervención clasificó los informes que contenían observaciones o reparos no esenciales que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Informes de intervención previa

Concepto	Número
Reparo simple	13
Observaciones	80
Informes condicionados	13
Omisión de fiscalización previa	23
Devengo de ejercicios anteriores	4
Fiscalización plena	3
Diligencias	2
Total	138

Fuente: Datos facilitados por la Intervención del Ayuntamiento.

El registro de los informes de la fiscalización previa limitada se llevaba con un archivo físico. Estos informes de fiscalización previa limitada no se han podido relacionar con los que constan en las operaciones del Ayuntamiento y de los organismos autónomos.

La función interventora era competencia exclusiva del interventor, y en caso de que esta función se externalice, los trabajos solo podían ser de apoyo a la Intervención. En todos los casos era el interventor quien asumía el trabajo y, por lo tanto, quien debía firmar los informes.

La fiscalización plena posterior por muestreo se llevó a cabo con la colaboración de auditores externos, que entregaron los resultados en cuatro informes relativos a los organismos autónomos y doce correspondientes a varias áreas y servicios del Ayuntamiento.

La Intervención del Ayuntamiento elaboraba anualmente un informe de fiscalización plena posterior relativo a los organismos autónomos municipales y a los diferentes servicios del Ayuntamiento. En este informe se recogían los resultados de los informes hechos por los auditores externos y se hacían recomendaciones.

En el ejercicio 2012 los trabajos de control posterior y financiero del Ayuntamiento y de los organismos autónomos se adjudicaron a través de un contrato menor. Los trabajos se hicieron de acuerdo con las BEP, que establecían los procedimientos de fiscalización plena a posteriori por muestreo.

2.3.8.3. Función de control financiero

Las BEP establecían un plan de auditorías de las entidades públicas empresariales y de las sociedades mercantiles. De forma expresa establecían que los informes sobre las cuentas anuales de estas entidades se debían encargar a auditores externos y preveían extender el control financiero a las fundaciones, consorcios y cualquier otra entidad que estuviera participada mayoritariamente por el Ayuntamiento de Mataró y que no estuviera sometida a fiscalización previa. Los contratos vigentes en el Ayuntamiento para el ejercicio 2012 eran los siguientes:

- Contrato realizado en el ejercicio 2010, mediante procedimiento abierto, del servicio de apoyo al órgano interventor en los trabajos de auditorías de regularidad financiera y de cumplimiento de las entidades públicas empresariales, empresas, fundaciones y concesionarios del Ayuntamiento de Mataró:
 - Lote 1: auditoría de los ejercicios 2011, 2012 y 2013 de las siguientes entidades:
 - Promocions Urbanístiques de Mataró, SA (PUMSA) y consolidado
 - Empresa municipal Gestió Integral de Trànsit de Mataró, SL (GINTRA, SL)
 - Societat municipal Prohabitatge Mataró, SA
 - Porta Laietana, SA
 - Lote 2: auditoría de los ejercicios 2010, 2011 y 2012 de las siguientes entidades:
 - Parc Tecnocampus Mataró
 - Fundació Tecnocampus Mataró-Maresme
 - Fundació Tecnocampus Audiovisual
 - Lote 3: auditoría de los ejercicios 2010 y 2011 de la entidad pública empresarial Mataró Audiovisual
 - Lote 4: auditoría de los ejercicios 2011 y 2012 de Mataró Energia Sostenible, SA (MESSA)
 - Lote 5: auditoría del ejercicio 2010 de la concesión de la instalación deportiva municipal de El Sorrall
- Contrato realizado en el ejercicio 2012 del servicio de apoyo al órgano interventor en los trabajos de auditorías de regularidad financiera y de cumplimiento de las siguientes entidades:
 - Lote 1: auditoría por tres años de duración de la sociedad Aigües de Mataró, SA
 - Lote 2: auditoría por dos años de duración del Consorcio Museo Bassat de Mataró
- Contrato menor para el informe de auditoría de las cuentas anuales de 2012 del Consorcio Digital Mataró-Maresme. Contratación realizada en el ejercicio 2013.

En los pliegos de prescripciones técnicas se determinaban el contenido de los informes y los aspectos a revisar, tanto en auditoría financiera como de cumplimiento, que se llevaban a cabo de acuerdo con las normas de auditoría del sector público. Los trabajos se ejecutaban bajo la dirección e inspección de la Intervención del Ayuntamiento. Los documentos de trabajo de los auditores se ponían a disposición de la Intervención del Ayuntamiento.

Como resultados de los trabajos los auditores debían emitir un informe de auditoría financiera y un informe de auditoría de cumplimiento. El Ayuntamiento de Mataró publicaba los informes de auditoría financiera en su web, pero no hacía públicos los informes de cumplimiento.

Por otra parte, la disposición adicional decimocuarta de la LGS establece cuál debe ser el control financiero de las subvenciones en las administraciones locales. La Intervención llevó a cabo la fiscalización previa limitada de las subvenciones concedidas a cargo del presupuesto municipal y también el control de subvenciones que se hacía junto con el resto de las actuaciones de cada área o servicio del Ayuntamiento en la fiscalización plena posterior.

2.3.8.4. *Función de control de eficacia*

El Ayuntamiento elaboraba el presupuesto por programas conforme a la normativa vigente. También ejecutaba trimestralmente el presupuesto por programas; de este modo había un control económico y un seguimiento del Plan de actuación municipal, aunque este seguimiento no lo hacía la Intervención, sino el Servicio de Estudios y Planificación del Ayuntamiento.

La Intervención no ha llevado a cabo el control de eficacia, ya que en el presupuesto por programas no se definían objetivos ni indicadores.

La contabilidad permitía imputar los ingresos y los gastos para cada programa. El Servicio de Contabilidad y Oficina Presupuestaria elaboró la Memoria sobre el coste y el rendimiento de los principales servicios prestados y la Memoria sobre el grado de ejecución de los programas de inversión.

2.3.9. Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet

El presupuesto general del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet para el ejercicio 2012 estaba integrado por los presupuestos individuales de la entidad y de sus organismos autónomos y por los estados de previsiones de ingresos y gastos de las sociedades de capital íntegramente municipal que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 20. Presupuesto aprobado 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	78.396.584,55	78.396.584,55
Patronato Municipal de la Música	840.153,46	840.153,46
Instituto Municipal de Deportes	1.715.161,23	1.715.161,23
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal		
Gramepark, SA	12.459.683,27	13.486.383,54
Grameimpuls, SA	5.879.339,74	5.722.339,74
Total agregado	99.290.922,25	100.160.622,52

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 30 de diciembre de 2011.

2.3.9.1. *Organización y medios personales*

La adjudicación de la plaza del interventor se publicó en el DOGC mediante la Resolución GAP/2581/2010, de 23 de julio, por la que se efectúa la formalización definitiva de adjudicaciones del concurso ordinario de traslados para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario con habilitación de carácter estatal vacantes en las entidades locales de Cataluña. El interventor ocupó la plaza de manera provisional desde el 1 de marzo de 2010 hasta el 7 de septiembre de 2010, fecha en que tomó definitivamente posesión como interventor.

Según el organigrama de la entidad dentro de la Intervención había dos servicios: el de contabilidad y el de fiscalización. El número de efectivos de la Intervención era de diez

personas de acuerdo con la clasificación que se ha mostrado en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización, incluido el de dirección y apoyo, es de seis personas de un total de diez, tal como se ha expuesto en el cuadro 4.

La cobertura de las diez plazas se alcanzó durante el ejercicio 2012. Según la Intervención, se crearon y se cubrieron la plaza de jefe del servicio de fiscalización y dos plazas de economista, una en contabilidad y otra en fiscalización.

El Ayuntamiento disponía de varios manuales de procedimientos y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de la corporación (véase el cuadro 5).

Para el control interno el Ayuntamiento utilizaba cuatro programas informáticos diferentes: el programa de contabilidad, el de gestión de expedientes, la base de datos de contribuyentes y el programa de cobros. Excepto el programa de contabilidad, los programas han sido desarrollados por el Servicio de Informática del Ayuntamiento, que también ha diseñado los procedimientos para traspasar la información de una aplicación a otra.

La fiscalización se llevaba a cabo con la aplicación de contabilidad que permitía hacer el seguimiento de los expedientes. Los expedientes intervenidos se trasladaban del departamento de contabilidad al órgano competente para ser aprobados sin volver a pasar por el órgano gestor. En este trámite se utilizaba la aplicación de gestión de expedientes.

La base de datos de contribuyentes la usaba el Servicio de Gestión Tributaria para gestionar los padrones de los diferentes impuestos. La gestión del Impuesto de vehículos de tracción mecánica y de las multas estaba delegada en el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona. La gestión de la tesorería se hacía con el programa de cobros.

2.3.9.2. Función interventora

La fiscalización previa limitada se acordó por primera vez en la aprobación de las BEP de 2002. Estas bases, en el capítulo VII, Control y fiscalización, establecían los principios generales, ámbito de fiscalización y procedimiento de fiscalización. Se regulaba la intervención previa limitada del gasto, con la determinación de los requisitos mínimos que deben contener los expedientes y los aspectos adicionales para cada tipología de expediente. La fiscalización previa de los derechos e ingresos se sustituía por la toma de razón en contabilidad. Se regulaba la fiscalización plena a posteriori, que se realiza a partir de una muestra aleatoria y representativa y se preveía el apoyo de profesionales externos en la fiscalización plena a posteriori.

Se han revisado expedientes para comprobar la fiscalización previa limitada efectuada a partir de las operaciones de gastos e ingresos de la contabilidad del Ayuntamiento y de los organismos autónomos y el resultado ha sido satisfactorio. No obstante, se han detectado informes que contienen recomendaciones sobre el cumplimiento de la ley de contratos en cuanto a su prórroga. Aunque era una actuación contraria a la normativa, se aceptaba su tramitación para evitar la vía de la indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de un eventual enriquecimiento injusto a su favor. El interventor manifestaba que la prórroga de facto consen-

tida era improcedente e instaba al servicio gestor a licitar un nuevo expediente de contratación. Estas observaciones son susceptibles de ser informes desfavorables o con reparos, pero únicamente quedan como observaciones.

En la fiscalización previa limitada la Intervención emitió informes con observaciones y/o con recomendaciones. No obstante, los informes, aunque contuvieran observaciones, se consideraron favorables. La Intervención llevaba una hoja de control de los informes emitidos, pero no clasificaba las observaciones según su relevancia.

La fiscalización plena posterior ha sido efectuada con el apoyo de auditores externos que han elaborado un informe anual que comprende el Ayuntamiento y sus organismos autónomos. En febrero de 2014 el informe correspondiente al ejercicio 2012 estaba en fase de borrador.

El Ayuntamiento contrató la colaboración de auditores externos con un procedimiento negociado sin publicidad para la prestación de servicios de fiscalización plena posterior del Ayuntamiento, del Instituto Municipal de Deportes y del Patronato Municipal de la Música de los ejercicios 2010-2012. El contrato se firmó en fecha 28 de noviembre de 2011.

Según las prescripciones técnicas del contrato los adjudicatarios actuaban en calidad de coadyuvantes de la Intervención General y los trabajos eran supervisados, dirigidos y controlados por la Intervención General y de acuerdo con lo establecido en las BEP en cuanto a la fiscalización plena posterior. Los papeles de trabajo debían estar a disposición de la Intervención General.

El contrato preveía que el trabajo de los auditores externos se debía entregar al interventor como un informe provisional y, una vez revisado, se remitía a los diferentes servicios para que incorporaran alegaciones, si procedía. El informe definitivo lo firma el interventor.

Los informes de fiscalización plena posterior y los de control financiero se enviaron a la Comisión Especial de Cuentas y a la Junta de Gobierno Local.

2.3.9.3. Función de control financiero

El 28 de junio de 2010 el Pleno aprobó el Plan de auditorías y actuaciones de control financiero de Santa Coloma de Gramenet que se debía efectuar bajo la dirección de la Intervención Municipal.

En el Plan se definían los objetivos, finalidades y el ámbito de aplicación. También se establecían las condiciones técnicas que hacían referencia a los objetivos del control financiero, el alcance (auditoría de cumplimiento y control financiero de las subvenciones), el contenido y la presentación del informe y el desarrollo de los trabajos (cláusulas que se deben incluir en la contratación de auditores).

El plan detallaba las actuaciones concretas para el ejercicio 2009. Para los siguientes ejercicios establecía que se debían determinar como un apartado en las BEP correspondiente. No obstante, en las BEP de 2012 no figuraba ningún plan de actuaciones de auditoría. La Intervención consideró el plan prorrogado para los siguientes ejercicios.

Los trabajos de control financiero han ido a cargo de auditores externos. Las sociedades mercantiles contrataron las propias auditorías sobre las cuentas anuales que enviaron al Ayuntamiento para que elaborara la Cuenta general. Para el resto de los trabajos, el Ayuntamiento tenía vigentes para 2012 los siguientes contratos de servicios:

- Auditorías de cumplimiento de Gramepark, SA, ejercicios 2010 y 2011 (prorrogado para 2012), y otros trabajos de auditoría de los ejercicios 2010, 2011 y 2012 (se ha hecho un informe especial de verificación de gastos de 2011 a 2013 para la gestión del proyecto “Intervención integral Serra d’en Mena”).
- Auditorías de regularidad de Grameimpuls, SA de los ejercicios 2010, 2011 y 2012.
- Control financiero de subvenciones (certificaciones auditoras) del Ayuntamiento, del Instituto Municipal de Deportes y del Patronato Municipal de la Música de los ejercicios 2010-2012.

Según los pliegos de prescripciones técnicas, similares en los tres contratos, se contrató a los adjudicatarios como coadyuvantes de la Intervención General. Los trabajos se realizaron de acuerdo con las normas de auditoría del sector público y los papeles de trabajo debían estar a disposición de la Intervención.

2.3.9.4. Función de control de eficacia

La Intervención no ha llevado a cabo la función de eficacia. El Ayuntamiento elaboró el presupuesto por programas. La determinación de los objetivos iba a cargo de un gabinete de analistas coordinados por los servicios económicos que recogía los datos presupuestarios de la contabilidad municipal y los datos de cumplimiento de objetivos de los diferentes servicios. Con toda esta información se elaboraba la memoria anual, que aportaba datos sobre indicadores y costes de los servicios.

Esta memoria pretendía dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 211 del TRLRHL, por el que los municipios de más de 50.000 habitantes deben acompañar la Cuenta general de una Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y de una Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y conseguidos con el coste de estos.

Por otra parte, el Ayuntamiento hacía informes para determinar los importes de tasas y precios públicos. La Intervención no participaba en la elaboración de estos informes, dado que la fiscalización de estos informes no es preceptiva.

2.3.10. Ayuntamiento de Reus

El presupuesto general para el ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Reus, de sus organismos autónomos y el estado de previsión de ingresos y gastos de las entidades públicas empresariales y de las sociedades dependientes se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 21. Presupuesto aprobado para el ejercicio 2012

Entidad	Ingresos	Gastos
a) Presupuesto del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos		
Ayuntamiento	103.965.649,90	103.965.649,90
Instituto Municipal de Acción Cultural	1.450.450,00	1.450.450,00
Instituto Municipal de Formación y Empresa	2.864.664,50	2.864.664,50
Instituto Municipal de Museos	760.645,00	760.645,00
Patronato Municipal de Turismo y Comercio	917.338,18	917.338,18
Instituto de Puericultura Dr. Frías	112.088,00	112.088,00
b) Estados de previsión de ingresos y gastos de los entes empresariales dependientes		
Presupuesto de explotación consolidado del grupo EPEL INNOVA	176.341.751,00	176.341.751,00
EPEL INNOVA	5.723.884,16	5.723.884,16
Hospital San Joan, SAM	122.176.714,00	122.176.714,00
Gestió Comarcal Hospitalària, SA	20.345.911,00	20.345.911,00
Centre MQ Reus, SA	11.477.304,00	11.477.304,00
Centre Oftalmològic Reus, SL	735.100,00	735.100,00
Gestió Integral Sanitària i Assistencial AIE	5.919.095,00	5.919.095,00
GINSA, SA	62,00	62,00
SAGESSA, Assistència Sanitària i Social, SA	4.247.995,00	4.247.995,00
Grup d'Atenció Primària de Salut SA (GAPS)	61,00	61,00
Laboratori RCT, SA	4.622.150,00	4.622.150,00
Reus Transport Públic, SA	3.474.596,00	3.474.596,00
Reus Esport i Lleure, SA	3.509.575,00	3.509.575,00
Presupuesto de explotación consolidado del grupo INNOVA	49.414.223,00	49.127.512,00
INNOVA	14.883.765,00	14.881.587,00
Aigües de Reus SAM*	10.856.374,00	10.723.869,00
Gestió Ambiental i Abastament, SA*	4.693.351,00	4.675.874,00
Sanejament Ambiental, SA*	2.061.290,00	2.042.068,00
Gestió Urbanística Pública SA (GUPSA):	1.534.183,00	1.534.183,00
Aparcaments i Mercats de Reus, SAM	8.591.416,00	8.591.416,00
Gestió de Serveis Funeraris Reus, SA	3.815.538,00	3.700.209,00
Reus Desenvolupament Econòmic, SA	7.806.439,00	7.806.439,00
Presupuesto de capital consolidado del grupo EPEL INNOVA	2.197.701,00	2.197.701,00
Hospital Sant Joan, SAM	1.398.618,00	1.398.618,00
Gestió comarcal Hospitalària, SA	292.356,00	292.356,00
Centre MQ Reus, SA	156.898,00	156.898,00
Centre Oftalmològic Reus, SL	57.561,00	57.561,00
Gestió Integral Sanitària i Assistencial AIE	25.980,00	25.980,00
SAGESSA, Assistència Sanitària i Social, SA	224.923,00	224.923,00
Laboratori RCT, SA	1.365,00	1.365,00
Reus Transport Públic, SA	40.000,00	40.000,00
Presupuesto de capital consolidado del grupo INNOVA	956.080,00	956.080,00
INNOVA	20.000,00	20.000,00
Aigües de Reus SAM*	100.120,00	100.120,00
Gestió Ambiental i Abastament SA*	50.000,00	50.000,00
Sanejament Ambiental SA*	50.000,00	50.000,00
Gestió Urbanística Pública SA (GUPSA):	20.000,00	20.000,00
Aparcaments i Mercats de Reus SAM	390.000,00	390.000,00
Gestió de Serveis Funeraris Reus SA	215.960,00	215.960,00
Reus Desenvolupament Econòmic SA	110.000,00	110.000,00
Importe consolidado del presupuesto general una vez eliminadas las operaciones internas	320.119.274,49	320.119.274,49

Importes en euros.

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona de 13 de junio de 2012.

* Durante 2012 se ha realizado una fusión por absorción de Aigües de Reus Empresa Municipal, SA a Sanejament Ambiental, SA y a Gestió Ambiental i Abastament, SA.

El grupo empresarial municipal de Reus se aglutinaba en dos grupos: EPEL INNOVA (grupo de entidades públicas empresariales locales) e INNOVA (grupo de sociedades mercantiles municipales).

2.3.10.1. Organización y medios personales

En el Ayuntamiento de Reus había las plazas de interventor y de viceinterventor. La provisión de la plaza de interventor se convocó en los concursos ordinarios de traslados para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario con habilitación de carácter estatal vacantes en las entidades locales de Cataluña que tuvieron lugar en 2008, 2009 y 2010. La plaza no se cubrió en ninguna de estas convocatorias.

La plaza de interventor fue ocupada de manera accidental por un funcionario del Ayuntamiento hasta el 31 de marzo de 2011. El Decreto de la Alcaldía de 1 de abril de 2011 establecía que el viceinterventor acumulaba las funciones del puesto de trabajo de Intervención de la corporación mientras este estuviera vacante.

El viceinterventor ocupaba el puesto por libre designación hasta su nombramiento como interventor provisional. En la información enviada por la DGAL, véase el cuadro 2, no consta el nombramiento del viceinterventor de Reus como interventor por acumulación de funciones por decreto del alcalde de Reus.

Esta situación no se regularizó hasta que la DGAL, con la Resolución de 4 de abril de 2014, autorizó la comisión de servicios del viceinterventor del Ayuntamiento de Reus para ocupar el puesto de trabajo de interventor.

En 2012 había ocho personas asignadas a la Intervención y la plaza de interventor no estaba ocupada (véase el cuadro 2). La distribución según los grupos del personal al servicio de la Intervención se ha presentado en el cuadro 3. El personal de la Intervención dedicado al control interno y la fiscalización, incluido el de dirección, era de siete personas de un total de nueve, tal como se ha expuesto en el cuadro 4.

Había dos personas dedicadas a contabilidad que también realizaban tareas de control. La contabilidad del Ayuntamiento y de los organismos autónomos iba a cargo, principalmente, del servicio de Gestión económica y presupuestaria. El resto del personal de la Intervención hacía las tareas de control y fiscalización.

El Ayuntamiento disponía de manuales de procedimientos y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión casi en todos los ámbitos (véase cuadro 5). Los procedimientos contenían el objeto, el alcance, las referencias normativas, las responsabilidades,

un diagrama de flujo, documentación relacionada, indicadores y anexos. No estaban aprobados los procedimientos para la contabilidad analítica, personal y patrimonio.

En lo que concierne al grado de informatización, hay que decir que el Ayuntamiento disponía de una aplicación para la gestión contable, de una para la gestión de la tesorería y de una para la gestión tributaria y la recaudación.

El programa de contabilidad permitía hacer el seguimiento de los expedientes, pero la fiscalización se realizaba en soporte papel, ya que en la aplicación no constaba toda la documentación asociada ni permitía la firma electrónica. La Intervención hacía un registro de los expedientes que habían sido sometidos a fiscalización previa que constituía el universo para la muestra de las comprobaciones a posteriori. Este registro permitía hacer un seguimiento de los expedientes sobre los que se emitió un informe con observaciones.

La fiscalización se insertaba en la gestión contable. La contabilidad del Ayuntamiento y de los organismos autónomos la llevaba el Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria, que dependía del gerente de Servicios Generales, y el de Contabilidad-Intervención. El Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria hacía los asientos provisionales de las fases A (autorización), D (disposición) y O (obligación) y el Servicio de Contabilidad-Intervención los definitivos. La Tesorería contabilizaba los cobros y los pagos no tributarios. El programa de contabilidad recibía los asientos automáticamente desde el programa de gestión/recaudación tributaria.

A la Intervención le correspondía llevar y desarrollar la contabilidad financiera de acuerdo con el artículo 204 del TRLRHL. No obstante, parte de la función contable no dependía de la Intervención. La separación de funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera sería aplicable en municipios de gran población de acuerdo con el título X de la LRBRL, pero el Ayuntamiento de Reus no había pedido que se le aplicara este régimen.

2.3.10.2. Función interventora

El régimen de fiscalización previa limitada fue aprobado por el Pleno el 20 de diciembre de 2004, según consta en las BEP de 2005. Las BEP de 2012 mantenían los procedimientos establecidos desde 2005 con pocos cambios. En las BEP se regulaban el control interno, las normas de fiscalización previa limitada (ámbito y contenido, fiscalización de ingresos, procedimiento), la fiscalización plena a posteriori y el control financiero y de eficacia.

Se ha comprobado que se cumplen los requisitos mínimos de la fiscalización previa limitada con una selección de expedientes del Ayuntamiento y de organismos autónomos de

ingresos y gastos. La muestra se ha realizado a partir del universo contable que ha facilitado el Ayuntamiento. Las verificaciones que realizaba la Intervención en relación con la fiscalización previa eran las que estipulaba la normativa. La revisión de los expedientes de fiscalización ha sido satisfactoria.

La Intervención ha facilitado el conjunto de los informes que había con observaciones en la fiscalización previa limitada del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos durante el ejercicio 2012 que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Informes con observaciones

Concepto	Número
Incumplimiento de la tipología de método de contratación	6
Gastos sin contrato (por vencimiento, modificaciones no previstas o inexistencia)	8
Omisión de la fiscalización previa	10
Incumplimiento de la normativa del IVA y el IRPF	1
Facturas sin consignación presupuestaria	1
Total	26

Fuente: Datos facilitados por la Intervención del Ayuntamiento.

Los informes realizados por la Intervención contenían observaciones o reparos no esenciales que no tuvieron carácter suspensivo.

En marzo de 2014, la Intervención del Ayuntamiento de Reus estaba elaborando el informe de fiscalización plena posterior correspondiente al ejercicio 2012. El 19 de septiembre de 2014 el interventor emitió un informe definitivo de control interno de los ejercicios 2012 y 2013 que abarca la fiscalización plena posterior, el control financiero y el control de eficacia.

El trabajo de fiscalización posterior se realizó sobre las áreas de ingresos, de gastos de personal, de contratación administrativa, de subvenciones, de tesorería y de urbanismo del Ayuntamiento. En los organismos autónomos se revisaron los gastos de personal y la contratación. La Intervención disponía de fichas de trabajo para cada tipo de expediente en las que se determinaban qué aspectos del expediente se debían analizar, cuál era el resultado de cada aspecto analizado, la normativa que soportaba la revisión del ítem en cuestión y las observaciones que se hacían una vez conocido el resultado del aspecto analizado.

2.3.10.3. Función de control financiero

El Ayuntamiento tenía el Plan de fiscalización posterior y control financiero del ejercicio 2012. Dicho plan abarcaba la corporación y sus organismos autónomos con actuaciones de fiscalización plena posterior. Las actuaciones de control financiero se llevaban a cabo sobre las entidades públicas empresariales locales y las sociedades mercantiles dependientes.

Las entidades públicas empresariales locales y las sociedades mercantiles dependientes tienen el informe de auditoría de las cuentas anuales. La realización de los trabajos se coordinaba a través de la entidad matriz con la que consolidaban las cuentas (EPEL INNOVA e INNOVA). En su contratación no intervino la Intervención, que tampoco participó en la realización de los trabajos.

La Intervención emitió dos tipos de informes, que recogían las actuaciones realizadas en el control financiero, y que son los siguientes:

- Informe sobre las cuentas anuales correspondientes a las entidades públicas locales y a las sociedades mercantiles dependientes. Referente al ejercicio 2012 el informe recoge un resumen de las auditorías financieras contratadas por las sociedades con las opiniones de las auditorías y las salvedades. También incluye datos financieros. En él se describe la situación de las veinte sociedades que en 2012 dependían del Ayuntamiento. Este informe se adjuntó a la Cuenta general del ejercicio 2012.
- Informe de control financiero complementario del anterior informe. Una vez hecha la auditoría financiera, este informe se centra en verificar el cumplimiento de las normas y directrices aplicables. En marzo de 2014, aún no se había realizado el informe para 2012. Como se ha dicho anteriormente, el 19 de septiembre de 2014 el interventor emitió el informe definitivo de control interno de los ejercicios 2012 y 2013 que abarca la fiscalización plena posterior, el control financiero y el control de eficacia.

Para el informe de control financiero para el periodo 2009-2011 se contrató a auditores externos. A resultas de este informe el alcalde dictó dos resoluciones el 1 y el 2 de agosto de 2012. En la primera se encomendaba al interventor el control de todas las sociedades mercantiles de la corporación y en la segunda se ordenaba que los órganos correspondientes articularan las medidas de corrección oportunas para cumplir las recomendaciones del informe de control financiero para el periodo 2009-2011. Sobre la base de estas resoluciones se dictó la instrucción de servicio conjunta de Secretaría e Intervención de 10 de agosto de 2012 por la que se establecía el control previo en las áreas de personal y contratación, además de otras medidas.

Se ha constatado la existencia de informes de fiscalización previa respecto al área de personal (contratación y retribuciones).

Como consecuencia de la resolución de 1 de agosto y la instrucción de 10 de agosto de 2012, la Intervención debía realizar la fiscalización previa del grupo empresarial constituido por las empresas públicas y sociedades mercantiles, y además de los consorcios y fundaciones en los que participara mayoritariamente. No obstante, esta fiscalización previa estaba restringida a determinadas materias y ámbitos. La intervención previa sobre las sociedades mercantiles no está prevista en la legislación. La intervención pre-

via forma parte de la función interventora, la cual está prevista para los entes locales y sus organismos autónomos, mientras que el control de las entidades empresariales dependientes se realiza a través del control financiero. La función contable de la Intervención comprende la inspección de la contabilidad de las sociedades mercantiles de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno (artículo 204.2 del TRLRHL) pero no la fiscalización previa.

En cuanto al informe de fecha 19 de septiembre de 2014, la parte del control financiero se fundamentó en los informes realizados de acuerdo con el desarrollo de la instrucción conjunta de Secretaría e Intervención de 10 de agosto de 2012. En concreto, se centró en los ámbitos de gastos de personal, contratación y operaciones financieras. Además, se analizaron otros aspectos puntuales sobre algunas entidades.

2.3.10.4. Función de control de eficacia

El Ayuntamiento presentaba el presupuesto clasificado por programas, tal como era preceptivo. No obstante, no se fijaban objetivos ni indicadores, tal como se deben definir en el presupuesto por programas. Así pues, si no había las herramientas para medir el grado de eficacia, eficiencia y economía, la Intervención no podía efectuar su control.

No obstante, el Ayuntamiento elaboraba estudios económicos y financieros de los servicios públicos que se financiaban con ingresos finalistas (tasas o precios públicos), para evaluar la medida de las predicciones en cuanto a coste, rendimiento del servicio y número de prestaciones previstas y realizadas.

También se elaboró la memoria anual justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y la demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y conseguidos con el coste de estos.

La Intervención participaba en la elaboración de las memorias y realizaba los informes técnico-económicos de tasas y precios públicos.

Como se ha dicho anteriormente, el 19 de septiembre de 2014 el interventor emitió un informe definitivo de control interno de los ejercicios 2012 y 2013 que abarcaba la fiscalización plena posterior, el control financiero y el control de eficacia. Según el informe, este control de eficacia es el primero que se ha hecho y en él se evaluaban los servicios prestados por el Ayuntamiento durante los ejercicios 2012 y 2013 que han tenido un rendimiento asociado en forma de tasa y/o precio público. Los indicadores de gestión que se han considerado han sido el coste del servicio, el rendimiento o los ingresos del servicio, el coste estimado del servicio, el número de prestaciones realizadas, el número de prestaciones previstas, el número de empleados directos del servicio y el rendimiento esperado del servicio.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con los objetivos previstos, una vez examinadas las respuestas de los ayuntamientos a los cuestionarios enviados por la Sindicatura relativos a la función de control interno y efectuadas las verificaciones en los ayuntamientos objeto de este informe, se detallan a continuación los aspectos más significativos que se han puesto de manifiesto en la revisión realizada, que se deberían tener presentes y enmendar, si procede, en la medida que sea posible. También se presentan las recomendaciones que, como resultado de este informe, se considera que mejorarían la situación actual del control interno.

3.1. OBSERVACIONES

Las principales observaciones del resultado del trabajo realizado son las siguientes:

1) Independencia en el ejercicio de las funciones de control interno

La normativa vigente establece que los funcionarios que tienen a su cargo las funciones de control interno las deben ejercer con plena independencia. Los órganos de gobierno de las corporaciones locales tienen atribuidas, aunque con limitaciones normativas, las competencias retributiva, disciplinaria y también el nombramiento por libre designación de estos funcionarios. Este hecho puede condicionar el ejercicio de las funciones de control interno (véase el apartado 2).

2) Segregación de funciones

La legislación vigente asigna a la Intervención, además de las funciones de control interno, la responsabilidad de la función de contabilidad, tanto presupuestaria como financiera. Solo establece la segregación de estas funciones para los municipios de gran población.

La segregación de funciones se ha establecido en el Ayuntamiento de Barcelona con el régimen especial dado por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, y en el de L'Hospitalet de Llobregat, sujeto al régimen de organización de municipios de gran población según el título X de la LRBRL. No obstante, en el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera no se ha producido totalmente, puesto que la función de intervención previa limitada, competencia de la Intervención General, está delegada en la viceintervención/función contable en la que radica la competencia en contabilidad (véase el apartado 2.3.2.1).¹⁴

14. Párrafo modificado a raíz de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat.

3) Falta de normalización de los procedimientos

La falta de manuales de procedimientos internos de las unidades gestoras e, incluso, de la propia Intervención, dificulta el ejercicio de la función interventora. La falta de procedimientos normalizados puede suponer no prever la realización de controles que sometan estas labores a sistemas de supervisión y revisión permanentes (véase el apartado 2.1.3).

4) Entorno informático del control interno

La diversidad de metodología y la falta de un desarrollo reglamentario del control interno hacen que en general no haya aplicaciones informáticas específicas para gestionar el control interno, ya sea en el ejercicio de la función interventora a través de la fiscalización previa plena o previa limitada, en el control posterior por muestreo, en la función de control financiero o en la de auditoría.

En los ayuntamientos de Barcelona, Badalona, L'Hospitalet de Llobregat, Terrassa y Tarragona se han desarrollado aplicaciones para la gestión de los expedientes que facilitan la fiscalización por parte de la Intervención (véase el apartado 2.1.4). A pesar de ello, el Ayuntamiento de Badalona sufría una falta de recursos y de herramientas informáticas que dificultaba la labor del control, no favorecía la introducción de un régimen de fiscalización previa limitada con control posterior y que no permitía utilizar la aplicación de gestión de expedientes en los organismos autónomos (véase el apartado 2.3.3.1).

En los ayuntamientos de Sabadell (véase el apartado 2.3.5.1), Lleida (véase el apartado 2.3.6.1), Mataró (véase el apartado 2.3.8.1), Santa Coloma de Gramenet (véase el apartado 2.3.9.1) y Reus (véase el apartado 2.3.10.1) la Intervención no contaba con un programa específico de gestión de expedientes que diera apoyo a la fiscalización, y esta fiscalización se basaba en las funcionalidades del programa informático de gestión contable.

5) Desarrollo de la fiscalización previa limitada

El desarrollo de normas de aplicación del control interno depende del desarrollo reglamentario que se determine en cada ayuntamiento. Las normas de control se establecen en las bases de ejecución del presupuesto, en otras ordenanzas o en instrucciones internas.

El régimen de fiscalización previa limitada se aplicaba en nueve de los diez ayuntamientos analizados. La normativa de los ayuntamientos en los que se desarrollaba la fiscalización previa limitada era bastante heterogénea. En la mayoría de los casos esta fiscalización se regulaba en las BEP. En algunos esta normativa era suficientemente extensa y exhaustiva y determinaba todos los aspectos a revisar en cada tipología de expedientes, y en otros se limitaba a exponer la aprobación de este régimen de fiscalización, sin indicar ni los mínimos a los que obliga la normativa, lo que resultaba ser manifiestamente insuficiente (véase el apartado 2.2.1). Las particularidades son las siguientes:

- En los ayuntamientos de Sabadell (véase el apartado 2.3.5.2) y de Lleida (véase el apartado 2.3.6.2) se aprobó el procedimiento de fiscalización previa limitada, pero no se desarrolló.
- En el Ayuntamiento de Barcelona (véase el apartado 2.3.1.2) y en el de Terrassa (véase el apartado 2.3.4.2) faltaba desarrollar procedimientos de la fiscalización previa limitada, con la concreción de los aspectos que había que revisar según la tipología de los expedientes.

6) Fiscalización previa

En la fiscalización previa la Intervención puede efectuar, además de reparos de carácter suspensivo, las observaciones complementarias que considere oportunas. A causa de la falta de un desarrollo reglamentario, no existe una clasificación que permita ordenar los informes de fiscalización según la importancia, el registro y el seguimiento de las observaciones. En los ayuntamientos fiscalizados la gradación de las observaciones era bastante heterogénea (véase el apartado 2.2.1).

Los resultados de la revisión efectuada de la fiscalización previa plena y previa limitada han sido satisfactorios en general. No obstante, hay que hacer constar las siguientes particularidades:

- Ayuntamiento de Barcelona: El procedimiento de la fiscalización de nóminas no constaba recogido en las BEP ni en las instrucciones de la función interventora aprobadas por el Ayuntamiento. Tampoco quedaba constancia dentro de los procedimientos de fiscalización de las revisiones efectuadas sobre las variaciones de las nóminas (véase el apartado 2.3.1.2).
- Ayuntamiento de Sabadell: Se detectaron incidencias en la fiscalización de nóminas por la falta de informes económicos en el expediente y en la fiscalización de contratación por la falta de varios documentos de la fase presupuestaria del reconocimiento del gasto (véase el apartado 2.3.5.2).
- Ayuntamiento de Mataró: Para algunos elementos de la muestra no se pudo revisar el expediente completo; hay que destacar, pues, que no se cumplía el principio de la unidad de archivo de los expedientes (véase el apartado 2.3.8.2).
- Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet: Algunas de las observaciones que efectuaba la Intervención en la fiscalización previa eran susceptibles de ser informes desfavorables o con reparos, pero únicamente quedaba constancia como observaciones (véase el apartado 2.3.9.2).

7) Control posterior por muestreo

El control posterior por muestreo debería abarcar todos los ámbitos en los que se aplica la fiscalización previa limitada; no obstante, dependiendo de los medios disponibles, puede

ser que determinados ámbitos queden al margen de este control posterior obligatorio y, por lo tanto, este se vuelve insuficiente (véase el apartado 2.2.1). Así, hay que hacer las siguientes observaciones:

- Ayuntamiento de Barcelona: La Intervención no realizó el control posterior sobre el total de los organismos autónomos sujetos a fiscalización previa limitada (véase el apartado 2.3.1.2).
- Ayuntamiento de Sabadell: No realizó los correspondientes informes de fiscalización plena posterior, fiscalización complementaria obligada de la fiscalización previa limitada (véase el apartado 2.3.5.2).

8) Control financiero

En la función de control financiero se han detectado las siguientes incidencias:

- La Intervención en el Ayuntamiento de Sabadell no ha ejercido la función de control financiero, aunque las sociedades municipales contratan servicios de auditoría financiera y diferentes centros gestores contratan auditorías sobre servicios gestionados de forma indirecta (véase el apartado 2.3.5.3).

El control financiero también se debe ejercer sobre las subvenciones concedidas a cargo del presupuesto municipal, tal como se establece en la disposición adicional decimocuarta de la LGS. El Ayuntamiento de Sabadell no ha llevado a cabo el control financiero sobre subvenciones (véase el apartado 2.3.5.3).

- La Intervención debe participar en todo el proceso de contratación de servicios de auditoría con colaboración externa y llevar la dirección y supervisión de los trabajos hasta la emisión de los informes finales. En general, la forma mínima en que la Intervención participa en la contratación de auditores externos es en la elaboración de los pliegos. Cuando esto sucede, los auditores son contratados como coadyuvantes de la Intervención o para realizar trabajos que le den apoyo.

En la contratación de auditores externos la valoración de la experiencia en trabajos de características similares al requerido no puede ser considerada como un parámetro puntuable a efectos de adjudicación. La solvencia es el elemento que mide la aptitud de las empresas, mientras que los criterios de evaluación deben medir las características de la oferta. En el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat en uno de los contratos de servicios de auditoría la experiencia era un criterio de adjudicación (véase el apartado 2.3.2.3).

- En general, la Intervención ha participado en la contratación y en la dirección y supervisión de servicios de auditoría con colaboración externa (véase el apartado 2.2.2). No obstante, en algunos casos las auditorías sobre las cuentas anuales de las sociedades

mercantiles dependientes de los ayuntamientos son contratadas directamente por las propias sociedades de acuerdo con la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría y la Intervención no ha participado en la contratación, ni tampoco las ha dirigido ni supervisado. Estos casos se dan: en los ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat (véase el apartado 2.3.2.3) y Reus (véase el apartado 2.3.10.3); en ambos ayuntamientos la Intervención asumió los resultados de las auditorías practicadas. En el caso de Lleida (véase el apartado 2.3.6.3) este hecho se ha producido en la Empresa Municipal d'Urbanisme, SL y en el Ayuntamiento de Tarragona (véase el apartado 2.3.7.3) en las dos sociedades mixtas participadas mayoritariamente por el Ayuntamiento. En el Ayuntamiento de Badalona (véase el apartado 2.3.3.3), la Intervención no ha participado en la contratación pero sí en la supervisión.

9) Control de eficacia

En general la Intervención no ha realizado el control de eficacia porque, aunque los ayuntamientos disponen de presupuesto por programas, falta que los órganos rectores de las corporaciones formalicen los objetivos explícitos y cuantificables a alcanzar. Asimismo, también en general, falta el desarrollo de la contabilidad analítica (véase el apartado 2.2.3).

3.2. RECOMENDACIONES

Para mejorar en el ejercicio de las funciones de control interno de las corporaciones locales sería recomendable que se consideraran las cuestiones que se indican a continuación.

1) Potenciación del control interno

En la línea de otros informes emitidos por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña se considera que los entes locales deberían potenciar, siempre en función de sus posibilidades, el área de gestión económico-financiera, la de administración y contabilidad y la unidad responsable del control interno de la entidad para conseguir el estricto cumplimiento de la legislación vigente, el máximo rigor y una plena responsabilización en materia económica, financiera y patrimonial.

Dadas las amplias competencias de control atribuidas a la Intervención sería preciso que esta se dotara de recursos humanos y técnicos, para poder ejercer la función con garantías e independencia.

2) Desarrollo normativo de la función de control interno

El control interno se regula únicamente en diez artículos del TRLRHL, y cada uno de los entes locales desarrolla las funciones de control según sus facultades de autorregulación. Puesto que la falta de reglamentación no favorece el desarrollo del ejercicio del control

interno, sería necesario desarrollarlo normativamente.¹⁵ Algunos de los aspectos que se deberían considerar son el de prever que, como mínimo, se debe elaborar un informe de control financiero anual referido a la Cuenta general del ente local y el de regular para el sector público local la práctica del control financiero permanente.

3) Modificación del régimen estatutario de los funcionarios con habilitación de carácter estatal

Se debería desarrollar un régimen estatutario de los funcionarios con habilitación de carácter estatal que facilitara el ejercicio de las funciones de control y fiscalización con plena independencia respecto al ente que sea objeto del control.¹⁶

4) Segregación de funciones

La legislación vigente en el periodo fiscalizado asigna la función de control interno y la responsabilidad administrativa de la contabilidad, tanto presupuestaria como financiera, al puesto de trabajo de la Intervención, si bien el título X de la LRBRL determina la segregación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera en los municipios con población superior a los 250.000 habitantes.

El régimen de organización de los municipios de gran población que se regula en el título X de la LRBRL también es de aplicación a las capitales de provincia y a los municipios con población superior a 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si lo decide así el Parlamento a iniciativa del ayuntamiento correspondiente.

Aquellos municipios que cumplan los requisitos previstos en el artículo 121 de la LRBRL deberían iniciar los procedimientos para ser declarados municipios de gran población a fin de poder segregar las funciones de control interno y de gestión contable.

15. El desarrollo reglamentario de la función interventora de la Administración local está previsto en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. En la modificación del artículo 213 del TRLRHL que dispone esta Ley se establece que el Gobierno dictará las normas sobre los procedimientos de control, la metodología de aplicación, los criterios de actuación, los derechos y deberes del personal controlador y los destinatarios de los informes de control que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control.

16. La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha derogado la disposición adicional 2ª de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, y ha introducido el artículo 92 bis de la LRBRL, el cual regula el régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Esta nueva disposición establece, entre otros aspectos, que el gobierno, mediante Real decreto, debe regular las especialidades de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y también las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y de situaciones administrativas.

5) Registro de las plazas de Intervención

El Decreto 195/2008, de 7 de octubre, establece que la gestión del registro del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de Cataluña recae en la DGAL. Según se ha descrito en el apartado 2.1.1 (véase el cuadro 2), este registro no se mantiene permanentemente actualizado.¹⁷ Se ha podido verificar que existen algunas plazas de colaboración inmediata que a la DGAL le constan como vacantes pero que han sido suprimidas o no figuran en los respectivos ayuntamientos. Por lo tanto, sería preciso mejorar la comunicación entre la DGAL y los ayuntamientos para gestionar correctamente el registro de las plazas de Intervención y conseguir que este esté permanentemente actualizado.

6) Confección de guías y procedimientos estándares de control interno

Es necesario que se desarrollen modelos y procedimientos de fiscalización estándar que, por una parte, homogeneicen el ejercicio de la función interventora y, por otra, faciliten el análisis y el seguimiento de las advertencias tanto de los órganos de control interno como de los de control externo. Sería conveniente establecer unas normas técnicas y guías de ejecución del control financiero homogéneas que definieran programas estándares de trabajo por áreas, metodología de aplicación y criterios de actuación, que facilitaran el ejercicio de la función de control, a la Intervención de los entes locales. Por otra parte, también sería recomendable que se desarrollaran programas informáticos estándares para ejercer la función de control interno.

7) Informes condicionados

En caso de que haya informes condicionados por la Intervención se considera que estos condicionamientos solo podrían ser aceptados en los casos de reparos no esenciales. En todo caso y previamente a la resolución del acto fiscalizado, la Intervención debería dejar constancia en el expediente de que la condición ha sido aceptada, o no, y resuelta por el órgano gestor.

8) Plan de auditorías

En aquellos casos en que no haya un plan de auditorías y control financiero, o este plan no esté actualizado, la Intervención debería establecer y aprobar un plan anual en el que se definieran los objetivos, el alcance, la metodología y los medios asignados para la ejecución del control financiero previsto respecto a los servicios de las entidades locales y de sus entes dependientes, y también de las subvenciones concedidas a cargo del presupuesto municipal. Asimismo, este plan se debería elevar al Pleno para que tuviera conocimiento de él.

17. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local establece que en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debe haber un registro de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional integrado con las comunidades autónomas.

9) Inspección contable sobre entes dependientes

De acuerdo con el artículo 204.2 del TRLRHL, la Intervención también tiene la competencia de la inspección de la contabilidad de los organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes de la entidad local, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno. Así pues, sería preciso definir los procedimientos necesarios para las inspecciones contables periódicas sobre los entes dependientes.

10) Documentación de los trabajos de control financiero con colaboración externa

Puesto que la disposición adicional 6ª de la Ley 26/2009, de medidas fiscales, administrativas y financieras, establece que los entes locales deben someter a auditorías financieras las cuentas de las entidades de su sector público y que dichas auditorías se deben llevar a cabo bajo la dirección o la supervisión de los respectivos interventores, se debería prever que los papeles de trabajo de las auditorías contratadas por los entes locales quedaran depositados en el propio ente local.

11) Control de eficacia

De la triple vertiente del control interno, la función de control de eficacia es la que ha sido menos desarrollada. Sería preciso que los ayuntamientos definieran unos objetivos explícitos y cuantificables a alcanzar en un determinado espacio de tiempo que permitieran hacer un seguimiento de la gestión en términos de eficacia y desarrollar un plan de contabilidad analítica. También sería necesario establecer unos criterios de contenido mínimo para las dos memorias obligatorias para los municipios de más de 50.000 habitantes relativas al cumplimiento de los objetivos programados y a los costes y rendimientos de los servicios.

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con la Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas, el proyecto de este informe de fiscalización fue enviado, el día 19 de junio de 2015, a los ayuntamientos de Badalona, Barcelona, Mataró, Lleida, L'Hospitalet de Llobregat, Reus, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona y Terrassa para que presentaran alegaciones.

4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

Los ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat, Sabadell y Terrassa presentaron las alegaciones dentro del plazo establecido, y se reproducen a continuación.

La respuesta del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, enviada a través del portal Eacat con registro de entrada número E/001087-2015, de 8 de julio de 2015, una vez conocido el proyecto de informe, es la siguiente:¹⁸

Sr. D. Joan Ignasi Puigdollers Noblom
Síndico
Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Avda. Litoral, 12-14
08005 Barcelona

Muy señor nuestro:

En respuesta a su escrito de 19 de junio, en el que nos remitía a los efectos de la presentación de alegaciones, el proyecto de informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña 10/2013-E, sobre *El control interno en los municipios de más de 100.000 habitantes* correspondiente al ejercicio 2012, recibido el diecinueve de junio de 2015, el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat presenta las siguientes alegaciones.

Alegación 1. Función interventora

El apartado 2.3.2.2. del Informe de la Sindicatura hace una descripción del desarrollo de la función interventora llevada a cabo en el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat durante el ejercicio 2012 tomando en consideración la Instrucción reguladora en materia de fiscalización previa limitada de derechos y obligaciones y en materia de fiscalización plena posterior aplicando técnicas de auditoría mediante el sistema de muestreo y la Instrucción que desarrollaba el régimen de control interno, así como el contenido de los siguientes informes de la Intervención general municipal: Informe 7/2013 sobre el resultado de la fiscalización plena posterior, mediante técnicas de muestreo, de las obligaciones o gastos no sometidos a fiscalización o sometidos a fiscalización previa limitada; el informe 16/2013 de la fiscalización de ingresos mediante la aplicación de técnicas de muestreo y el informe 10/2013 referente a la fiscalización previa de gastos e ingresos correspondientes al ejercicio 2012.

Si bien los aspectos reseñados representan una parte sustancial de la función interventora desarrollada en el año 2012, el Informe de la Sindicatura no recoge otras actuaciones, también previstas en el artículo 214 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y desarrolladas en las reglas 10 y 13 de dicha Instrucción del Ayuntamiento que desarrolla el régimen de control interno, que además de las actuaciones ya mencionadas son las siguientes:

1. La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones, la intervención formal de la ordenación del pago, la intervención material del pago, la intervención de la comprobación material de la inversión¹ y la aplicación

¹ La aplicación de las subvenciones se efectúa mediante control financiero. El Informe de la Sindicatura de Cuentas hace mención de ello en el apartado 2.3.2.3 del mismo.

18. La respuesta original estaba redactada en catalán. Aquí figura una traducción al castellano de la misma.

de las subvenciones, previstas en los puntos b), c) y d) del apartado 2 del art. 214 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en la regla 10, apartados 2, 3 y 4, y en las reglas 26, 27 y 29 de la Instrucción del Ayuntamiento que desarrollaba el régimen de control interno.

2. La fiscalización de los gastos satisfechos mediante órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija, objeto de regulación independiente por las instrucciones aprobadas por el Pleno municipal el 18 de septiembre de 2002 que determinan los procedimientos de concesión y fiscalización de los anticipos de caja fija y de las órdenes a justificar, previstas en las reglas 22 a 25 de la Instrucción del Ayuntamiento que desarrollaba el régimen de control interno.

Cabe decir que para llevar a cabo las actuaciones fiscalizadoras propias de la función interventora la Intervención general del Ayuntamiento utiliza, además de la aplicación de gestión de propuestas de acuerdo de resolución, acuerdos del Pleno, Junta de Gobierno Local, Comisión de Asuntos delegados del Pleno y decretos que la Sindicatura menciona en su informe, otras herramientas desarrolladas al efecto para llevar a cabo los actos de control y la fiscalización de los actos derivados de las actuaciones mencionadas en los puntos 1 y 2 del párrafo anterior a partir de la información registrada en el Sistema integrado de gestión presupuestaria y contable del Ayuntamiento, de acuerdo con los procedimientos regulados en los artículos 20, 21, 22, 28, 32, 33 y el apartado 2 de la disposición adicional primera de las Bases de ejecución del Presupuesto.

Un resumen de estas actuaciones y de su resultado figura detallado en el Informe de la Intervención general municipal sobre la Cuenta general del ejercicio 2012 (Informe 20/2013) en el que se hace referencia, entre otros aspectos, a que durante el ejercicio 2012 la Intervención ha estado presente en 97 recepciones, que se ha llevado a cabo un total de 283 actuaciones de comprobación material de ayudas y subvenciones y en el que se resume el resultado de la justificación de la aplicación de las cantidades percibidas en concepto de gastos a justificar y de anticipos de caja fija que se detalla en mayor profundidad en el informe 10/2013.

En relación con la importancia del volumen de las actuaciones efectuadas mencionar, a título de ejemplo, que del Sistema integrado de gestión presupuestaria se deducen un total de 15.700 actos de fiscalización previa plena de reconocimiento de obligaciones² o las 12.771 intervenciones formales y materiales de pagos.

Alegación 2. Segregación de funciones

El apartado 2.3.2.1 del Informe de la Sindicatura se refiere a la organización y medios personales de la Intervención del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat y a la Resolución GAP/1312/2007, de 3 de mayo, por la que se clasificó la plaza de Intervención como libre designación y a que esta ha estado ocupada ininterrumpidamente desde septiembre de 2007, así como a la plaza de viceinterventor, también ocupada ininterrumpidamente desde mayo de 2008, la cual fue clasificada de libre

² El artículo 20 de las Bases de Ejecución del Presupuesto prevé que en la liquidación de compromisos de gasto será suficiente la firma del alcalde o alcaldesa o de los/las tenientes de alcalde o alcaldesa y concejales/as, presidentes/as de distrito en el documento de gestión contable.

designación por la Resolución GAP/60/2008 de 10 de enero y no por la Resolución GAP/1312/2007 de 3 de mayo, según figura en el Informe de la Sindicatura³.

Asimismo el informe de la Sindicatura señala que al Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat le sería aplicable, de acuerdo con el art. 133.b de la Ley 7/1985, de bases de régimen local, (LBRL) el régimen de organización de municipios de gran población y que no se ha producido efectivamente la segregación de funciones.

En este sentido mencionar que el Informe no toma en consideración la Resolución de 2 de julio de 2012 del Director General de Administración Local, por la que se adapta la clasificación de los puestos de trabajo reservados al personal funcionario con habilitación de carácter estatal del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat asimilándose el puesto de interventor municipal al de Interventor/a general municipal y el de viceinterventor al de viceinterventor/a función contable.

Con esta adaptación se da cumplimiento a la asignación de las funciones de contabilidad señaladas en el Reglamento Orgánico Municipal previstas en el artículo 134 de la LBRL. Motivo por el cual en dicha Resolución consta que esta se efectúa en cumplimiento del acuerdo de modificación de la relación de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 29 de noviembre de 2011, que se incluye las modificaciones orgánicas efectuadas después de su adaptación a lo dispuesto en el título X de la LBRL, relativo al régimen de organización de los municipios de gran población, introducido por el artículo 1.4 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la racionalización del gobierno local, de conformidad con la disposición adicional quinta de dicha ley y la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público⁴ y las determinaciones organizativas previstas en el artículo 1 del Reglamento de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, aprobado por el Pleno de 25 de octubre de 2011, con la finalidad de establecer la organización administrativa y el funcionamiento del gobierno municipal en desarrollo de las previsiones legales para atender la gestión municipal de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, desconcentración y coordinación para un mejor servicio al ciudadano.

Por todo lo expuesto a criterio de este Ayuntamiento, es preciso que el Informe de la Sindicatura de Cuentas 10/2013-E incorpore los aspectos referidos en las alegaciones anteriores para que en el mismo se refleje íntegramente la globalidad de la organización y la amplitud del control interno que se llevó a cabo en el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat en el ejercicio 2012, a la hora que toma en consideración las conclusiones del Informe a los efectos de mejorar los aspectos trasladables a la organización de la Intervención del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat.

L'Hospitalet de Llobregat, 7 de julio de 2015.
El Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Centrales

Manuel Brinquis

³ Ver al respecto la Resolución de 5 de mayo de 2008 de la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas. BOE de 27/5/2008.

⁴ Ahora artículo 92 bis de la LBRL, después de la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local.

La respuesta del Ayuntamiento de Sabadell, enviada a través del portal Eacat con registro de entrada número E/001089-2015, de 8 de julio de 2015, una vez conocido el proyecto de informe, es la siguiente:¹⁹

El Alcalde de Sabadell

ALEGACIONES

Que formula el Ayuntamiento de Sabadell al proyecto de Informe 10/2013-E, Control interno en municipios de más de 100.000 habitantes, recibido por vía telemática el 19 de junio de 2015. Estas son las siguientes:

1ª. A pesar de la dificultad que supone para un nuevo Alcalde, escogido justo seis días antes de la recepción del borrador de Informe, formular alegaciones a un informe de fiscalización sobre el control interno en el ejercicio 2012, el nuevo Gobierno de la ciudad quiere aprovechar la ocasión para conocer, analizar y ponderar los problemas, observaciones y recomendaciones que la Sindicatura de Cuentas señale en dicho informe.

2ª. En consecuencia, más que de alegaciones sobre valoraciones del control interno en el ejercicio 2012 querría expresar mi compromiso y el de mi Gobierno de considerar y valorar el contenido del Informe, tanto todo lo referente al análisis concreto del Ayuntamiento de Sabadell como las observaciones y recomendaciones efectuadas para la mejora del control interno en general.

Para la nueva etapa que en estos días se inicia en la ciudad de Sabadell, el desarrollo y mejora del Sistema de control interno constituye un instrumento fundamental para situar la transparencia y la rendición de cuentas al servicio de la evaluación de los servicios y las políticas públicas que el Ayuntamiento desarrolle.

En este sentido, una vez publicado el Informe definitivo, se encargará a la Intervención municipal la elaboración de un Proyecto de modernización del control interno que contemple la implementación de las recomendaciones de la Sindicatura de Cuentas tan pronto como sea posible, y en cualquier caso, a lo largo del mandato que ahora justo empieza.

3ª. No obstante, en relación con las deficiencias del control interno mencionadas en el borrador de informe querría hacer mención de los informes de la Intervención municipal sobre la cuestión, los cuales no hacen sino adelantar las propias conclusiones del Informe de la Sindicatura de Cuentas; nos referimos a la Diagnósis sobre el Sistema de control interno del Ayuntamiento de Sabadell, de 12 de junio de 2013, al mismo Formulario relativo a la información y documentación necesaria para el inicio del trabajo sobre la función de control interno correspondiente al ejercicio 2012, de 7 de noviembre de 2013, y al Informe 47/2015 de la Intervención General del Ayuntamiento de Sabadell sobre la insuficiencia e inexistencia de medios de la Intervención general para desarrollar el sistema de control interno establecido en el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, de 7 de mayo de 2015.

19. La respuesta original estaba redactada en catalán. Aquí figura una traducción al castellano de la misma.

4ª. Finalmente, querría agradecer a la Sindicatura de Cuentas y a su personal las horas de trabajo dedicadas al Ayuntamiento de Sabadell. Las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe de la Sindicatura, los informes de la Intervención municipal referenciados en el apartado anterior y, con toda seguridad, el futuro Reglamento de Control Interno constituirán elementos clave para desarrollar un Sistema de control interno que permita evaluar las actuaciones que directa o indirectamente realice el conjunto del sector público municipal en relación con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Juli Fernàndez Olivares

Sabadell, 6 de julio de 2015

La respuesta del Ayuntamiento de Terrassa, enviada a través del portal Eecat con registro de entrada número E/001090-2015, de 8 de julio de 2015, una vez conocido el proyecto de informe, es la siguiente:²⁰

ALEGACIONES AL PROYECTO DE INFORME 10/2013-E RELATIVO AL CONTROL INTERNO EN MUNICIPIOS DE MÁS 100.000 HABITANTES REFERIDO AL AÑO 2012

1. ALEGACIONES REFERIDAS AL PUNTO 2.3.4.1 RELATIVO A LA FISCALIZACIÓN REALIZADA AL AYUNTAMIENTO DE TERRASSA – ORGANIZACIÓN Y MEDIOS PERSONALES

Sobre que el Ayuntamiento no disponía de instrucciones formalizadas para todos los ámbitos, pero que se iban aprobando gradualmente para cubrir los diferentes ámbitos de actuación (página 22).

En primer lugar, en materia de gestión tributaria y recaudación municipal, se disponían de unos ficheros, colgados en nuestra Intranet, al alcance de todo el personal, sobre los procedimientos a seguir.

En segundo lugar, en cuanto a las instrucciones/manuales vigentes en 2012 teníamos:

1. Una instrucción de servicios comprensiva de las normas a aplicar en la gestión y tramitación de los expedientes en el ámbito de la contratación administrativa, aprobada por la Junta de Gobierno en 2008.
2. Una instrucción de servicios para la tramitación de expedientes administrativos en el ámbito de la Gestión Tributaria y Recaudación Municipal aprobada en 2007.
3. Instrucción para la solicitud de subvenciones aprobada el 14/02/2011.

20. La respuesta original estaba redactada en catalán. Aquí figura una traducción al castellano de la misma.

4. Instrucción interna de ejecución, presupuesto y cierre de 2012, aprobada por los Decretos del Alcalde - Presidente números 2970, 9601 y 11144.

5. Instrucción interna de fiscalización por el aplicativo informático de gestión tributaria GRIT (Gestión y Recaudación de Ingresos Tributarios).

A partir de 2013, estas instrucciones se han anexo a las Bases de Ejecución junto con las siguientes instrucciones: de gestión de subvenciones, de dietas, de registro de facturas y de gestión patrimonial e inversiones municipales. En 2014 se han aprobado instrucciones de gestión de personal y en 2015 se ha añadido un nuevo anexo a las Bases de Ejecución relativo a la determinación de los derechos de difícil o imposible recaudación.

Sobre que la entidad dispone de un programa de gestión de expedientes de contratación propio y el pie de página número 7 donde se dice que los únicos expedientes de gasto que no se controlan mediante el programa de gestión de expedientes son los de personal y de subvenciones, que se gestionan con otras aplicaciones (página 22).

En 2015 se ha puesto en marcha el Portal de contratación de Recursos Humanos para gestionar la contratación de personal y, por lo tanto, los únicos expedientes de gasto que actualmente no se controlan mediante un programa son los de subvenciones.

2. ALEGACIONES REFERIDAS AL PUNTO 2.3.4.2 RELATIVO A LA FISCALIZACIÓN REALIZADA AL AYUNTAMIENTO DE TERRASSA – FUNCIÓN INTERVENTORA

Sobre que únicamente había un expediente aprobado con la observación no resuelta (página 23).

La inexistencia de reparos durante el año 2012 confirma la falta de entidad de las observaciones formuladas.

3. ALEGACIONES REFERIDAS AL PUNTO 2.3.4.2 RELATIVO A LA FISCALIZACIÓN REALIZADA AL AYUNTAMIENTO DE TERRASSA – FUNCIÓN DE CONTROL FINANCIERO

Sobre que en el Ayuntamiento no había ningún documento que recogiera el Plan de auditorías (página 24).

Durante el año 2012, mediante empresas de auditoría externa, fueron auditadas la totalidad de las sociedades municipales, incluso aquellas en que no es preceptivamente obligatorio. El procedimiento de selección de las empresas auditoras externas fue dirigido por la Intervención.

Sobre que los informes específicos no se entregaban al Pleno (página 24).

Las observaciones y recomendaciones que se hacen en los informes específicos para los auditores se incorporan al Informe anual que se realiza de la fiscalización plena a posteriori y dicho informe se entrega al Pleno.

Sobre que los trabajos de auditoría fueron contratados directamente por cada sociedad (página 24).

Para los ejercicios 2013, 2014 y 2015 el Ayuntamiento ya ha licitado un solo contrato en 10 lotes para todos los trabajos de auditoría, el cual ha sido dirigido por esta Intervención.

Sobre que en los pliegos de prescripciones técnicas no se establecían requisitos con respecto a los papeles de trabajo (página 24).

Tal como se expone en el pliego de prescripciones técnicas que debe regir el contrato de servicios de auditoría, en su base séptima – DESARROLLO Y COORDINACIÓN DE LOS TRABAJOS DE AUDITORÍA:

“La Intervención General podrá tener acceso a los papeles de trabajo contenidos en los expedientes de las auditorías objeto de este contrato, bien en el transcurso de su ejecución, bien una vez finalizada esta.”

4. ALEGACIONES REFERIDAS AL PUNTO 2.3.4.4 FUNCIÓN DE CONTROL EFICACIA Y ECONOMÍA

Sobre la afirmación de que el Ayuntamiento evaluaba los servicios públicos con la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y con la demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados. Estas memorias las elaboraba el Servicio de Recursos Económicos del Área de Hacienda y Servicios Generales del Ayuntamiento. La Intervención no participaba en su elaboración ni las fiscalizaba.

La Memoria se elabora desde el Servicio de Gestión Económica y Financiera, en el que se incluyen los servicios de contabilidad, el cual la desarrolla bajo la supervisión y dirección de la Intervención.

5. ALEGACIONES REFERIDAS AL PUNTO 3.1.7 CONTROL POSTERIOR POR MUESTREO

Sobre que el control posterior debe abarcar todos los ámbitos en los que se aplica la fiscalización previa limitada; no obstante, dependiendo de los medios disponibles, puede ser que determinados ámbitos queden al margen de este control posterior obligatorio y, por lo tanto, es insuficiente.

En nuestro Ayuntamiento la fiscalización plena a posteriori se aplica a todos los ámbitos en los que se aplica la fiscalización previa limitada: contratación administrativa, personal (nóminas, contratación y en 2014 la percepción de dietas y locomociones), subvenciones e ingresos y recaudación.

Interventor General Accidental

Lluís Soria Suárez
Terrassa, 8 de julio de 2015

4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas por los ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat, Terrassa y Sabadell han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas.

Como consecuencia de las alegaciones presentadas por los ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat y de Terrassa se ha modificado puntualmente el texto del informe, tal como se indica en las notas a pie de página correspondientes.

El resto del texto del proyecto de informe no se ha alterado porque se entiende que las alegaciones enviadas son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente o porque no se comparten los juicios que se exponen en ellas.

