

INFORME 11/2013

CONTROL
INTERN
EN MUNICIPIS
D'ENTRE
20.000 I 100.000
HABITANTS

INFORME 11/2013

**CONTROL
INTERN
EN MUNICIPIS
D'ENTRE
20.000 I 100.000
HABITANTS**

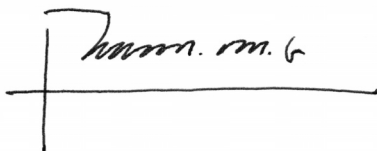
MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretari general de la Sindicatura de Comptes de Catalunya,

CERTIFICO:

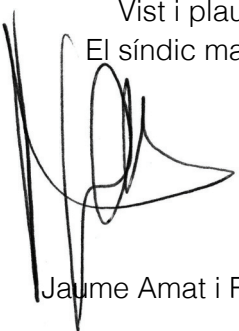
Que a Barcelona, el dia 28 de maig del 2013, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, sota la presidència del síndic major, I. Sr. Jaume Amat i Rejero, amb l'assistència dels síndics Sr. Andreu Morillas Antolín, Sra. Emma Balseiro Carreiras, Sr. Enric Genescà i Garrigosa, Sr. Jordi Pons i Novell i H. Sr. Joan-Ignasi Puigdollers i Noblom, actuant-hi com a secretari el secretari general de la Sindicatura, Sr. Manel Rodríguez Tió, i com a ponent el síndic H. Sr. Joan-Ignasi Puigdollers i Noblom, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 11/2013, relatiu al control intern en municipis d'entre 20.000 i 100.000 habitants, amb el vot particular en contra del síndic Sr. Jordi Pons i Novell, el qual figura al final de l'informe.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquest certificat, amb el vistiplau del síndic major.

Barcelona, 18 de juny de 2013



Vist i plau
El síndic major



Jaume Amat i Rejero

ÍNDEX

| | |
|--|----|
| ABREVIACIONS..... | 6 |
| 1. INTRODUCCIÓ | 7 |
| 1.1. INTRODUCCIÓ A L'INFORME..... | 7 |
| 1.1.1. Origen, objecte i finalitat..... | 7 |
| 1.1.2. Metodologia..... | 7 |
| 1.2. INTRODUCCIÓ ALS ENS ANALITZATS..... | 9 |
| 2. ANÀLISI REALITZADA..... | 10 |
| 2.1. ORGANITZACIÓ I MITJANS PERSONALS DE LA FUNCIO DE CONTROL INTERN..... | 10 |
| 2.1.1. Cobertura de la plaça de la Intervenció..... | 10 |
| 2.1.2. Mitjans personals de la corporació destinats a la funció de control intern..... | 13 |
| 2.1.3. Manuals de procediments relatius al control intern de l'ens local..... | 15 |
| 2.2. FUNCIONS DE CONTROL INTERN..... | 15 |
| 2.2.1. Funció interventora..... | 16 |
| 2.2.2. Funció de control financer..... | 17 |
| 2.2.3. Funció de control d'eficàcia i economia..... | 18 |
| 3. CONCLUSIONS..... | 19 |
| 3.1. RECOMANACIONS..... | 21 |
| 4. ANNEX: RESPOSTES REBUDES A LES PREGUNTES GENÈRIQUES RELATIVES AL CONTROL INTERN DE LES CORPORACIONS LOCALS..... | 23 |
| 5. VOT PARTICULAR DEL SÍNDIC SR. JORDI PONS I NOVELL..... | 28 |

ABREVIACIONS

| | |
|--------|---|
| FHE | Funcionari d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal |
| TRLRHL | Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals |

1. INTRODUCCIÓ

1.1. INTRODUCCIÓ A L'INFORME

1.1.1. Origen, objecte i finalitat

De conformitat amb la normativa vigent, aquesta Sindicatura de Comptes emet el present informe, relatiu als cinquanta-quatre municipis de Catalunya amb una població entre 20.000 i 100.000 habitants segons el padró municipal de l'any 2010.

La revisió practicada ha tingut el seu origen en la iniciativa de la Sindicatura de Comptes de Catalunya en l'execució del Programa anual d'activitats vigent, aprovat pel Ple de la institució.

L'objecte del treball ha estat l'anàlisi de la funció de control intern, amb la finalitat de verificar el compliment de determinats aspectes de la normativa legal relatius a la funció interventora, i analitzar i sintetitzar el resultat de mancances i punts de millora amb relació a la funció de control intern.

L'abast de la revisió ha tingut un caràcter limitat, ja que s'ha centrat en aquesta anàlisi, i segons la informació facilitada pels ajuntaments. Per tant, les conclusions de l'informe no poden utilitzar-se fora d'aquest context ni extrapolar-se a altres mostres de municipis.

1.1.2. Metodologia

Per al compliment de l'objecte del treball s'han aplicat els procediments de revisió següents:

- Elaboració de qüestionaris que abasten els diferents components de la funció de control intern en les entitats locals.
- Tramesa dels qüestionaris als ajuntaments objecte de la revisió. S'ha demanat que la persona responsable de formalitzar-lo fos qui ocupava la plaça de la Intervenció en el moment d'aquesta tramesa, i que la resposta tingués el vistiplau del president o presidenta de la corporació local. No obstant això, s'han registrat com a vàlids alguns qüestionaris que no complien aquests requisits.
- Anàlisi crítica i tabulació de les respostes obtingudes. Durant el treball de camp s'ha demanat informació addicional per a determinades àrees per tal de contrastar i/o ampliar les dades aportades. La resposta a alguna de les qüestions no s'ha inclòs en aquest treball perquè s'ha considerat que no s'ajustava a l'objecte de l'informe.

El treball ha abastat els aspectes següents:

a) Organització i mitjans personals:

- Comprovar que els ajuntaments han cobert les vacants de les places de la Intervenció d'acord amb els requisits de la normativa legal vigent.
- Analitzar els mitjans personals destinats al control intern en base a les respostes del qüestionari.
- Verificar l'existència de manuals de procediments i normes d'organització i funcionament dels serveis responsables de la gestió de les corporacions.

b) Funció interventora:

- Verificar que la funció interventora es realitza en els termes que estableix el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLRHL).
- Analitzar els diferents sistemes de seguiment dels informes i els advertiments emesos per la Intervenció en base a les respostes rebudes.

c) Funció de control financer:

- Confrontar l'existència i posterior assoliment d'un pla d'actuacions de control financer i d'auditories sobre l'entitat local i els seus ens dependents.
- Analitzar la implicació de la Intervenció en les possibles auditories que realitzi personal extern.

d) Funció de control d'eficàcia i economia:

- Comprovar l'existència de sistemes de definició, quantificació i avaluació dels objectius de l'entitat local, i de sistemes d'anàlisi del cost de funcionament i el rendiment dels serveis o inversions en base als resultats dels qüestionaris.

Durant el treball de camp s'han fet preguntes en què es demanava l'opinió dels responsables del control intern sobre l'actual normativa de les hisendes locals amb relació a les funcions de control intern i fiscalització en les entitats locals, i se'ls ha suggerit que fessin aportacions addicionals relacionades amb millores en aquestes funcions, que s'han agrupat per temàtica en un annex a aquest informe. L'annex recull una síntesi de les respostes donades pels enquestats sense fer-ne cap valoració per part de la Sindicatura de Comptes.

El treball de camp d'aquest informe va finalitzar el 28 de setembre del 2012.

L'Ajuntament d'Olesa de Montserrat ha estat l'únic que no ha contestat el qüestionari malgrat que se li ha demanat la informació dues vegades mitjançant l'EACAT (extranet de les administracions públiques catalanes).

Cal agrair la col·laboració prestada pels interventors dels cinquanta-tres ajuntaments que han tramès les seves respostes.

1.2. INTRODUCCIÓ ALS ENS ANALITZATS

Com s'ha indicat en l'inici de l'informe, l'anàlisi abasta un total de cinquanta-quatre municipis de Catalunya que corresponen als que tenen una població d'entre 20.000 i 100.000 habitants segons el padró municipal de l'any 2010, referit a l'1 de gener.

En el quadre següent es detallen els ajuntaments analitzats, per ordre decreixent segons la població del municipi, l'import total de la liquidació de despeses de l'exercici 2010 i el nombre d'ens que en depenen.

Quadre 1. Dades dels ajuntaments analitzats

| Ajuntament | Població (nombre d'habitants) | Liquidació de despeses (en euros) | Nombre d'ens dependents |
|-------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| Girona | 96.236 | 136.743.387,90 | 9 |
| Cornellà de Llobregat | 87.240 | 89.037.766,38 | 4 |
| Sant Boi de Llobregat | 82.411 | 84.251.722,31 | 4 |
| Sant Cugat del Vallès | 81.745 | 131.557.111,63 | 5 |
| Manresa | 76.209 | 91.727.881,47 | 3 |
| Rubí | 73.591 | 95.575.520,71 | 5 |
| Vilanova i la Geltrú | 66.532 | 84.857.669,64 | 8 |
| Viladecans | 64.077 | 67.443.166,58 | 6 |
| Prat de Llobregat, El | 63.434 | 109.842.359,26 | 3 |
| Castelldefels | 62.250 | 78.860.205,35 | 6 |
| Granollers | 59.691 | 78.706.011,38 | 9 |
| Cerdanyola del Vallès | 58.407 | 62.488.864,09 | 3 |
| Mollet del Vallès | 52.459 | 57.285.032,84 | 7 |
| Esplugues de Llobregat | 46.649 | 52.726.699,47 | 1 |
| Gavà | 46.383 | 48.289.490,60 | 8 |
| Figueres | 44.255 | 63.526.872,47 | 2 |
| Sant Feliu de Llobregat | 43.112 | 49.908.407,64 | 0 |
| Vic | 40.422 | 70.040.957,05 | 9 |
| Blanes | 40.010 | 50.257.912,94 | 4 |
| Lloret de Mar | 39.794 | 73.058.468,08 | 2 |
| Igualada | 39.149 | 53.378.486,24 | 8 |
| Vilafranca del Penedès | 38.218 | 48.790.069,22 | 9 |
| Ripollet | 37.151 | 31.839.489,54 | 4 |
| Vendrell, El | 36.068 | 50.959.404,51 | 13 |
| Tortosa | 34.473 | 45.038.935,06 | 11 |
| Sant Adrià de Besòs | 34.104 | 37.785.782,71 | 2 |

| Ajuntament | Població (nombre d'habitants) | Liquidació de despeses (en euros) | Nombre d'ens dependents |
|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| Montcada i Reixac | 33.656 | 40.055.787,89 | 4 |
| Olot | 33.589 | 40.260.207,86 | 5 |
| Cambrils | 32.422 | 65.188.675,09 | 7 |
| Sant Joan Despí | 32.338 | 50.435.875,81 | 1 |
| Barberà del Vallès | 31.688 | 44.967.984,05 | 3 |
| Salt | 30.304 | 30.900.306,78 | 0 |
| Sant Pere de Ribes | 28.399 | 37.023.850,08 | 1 |
| Sitges | 28.130 | 45.553.153,82 | 6 |
| Sant Vicenç dels Horts | 28.024 | 27.691.967,68 | 1 |
| Premià de Mar | 27.802 | 25.934.328,65 | 5 |
| Salou | 27.016 | 47.600.784,42 | 1 |
| Martorell | 26.815 | 41.953.682,64 | 2 |
| Sant Andreu de la Barca | 26.682 | 28.406.867,68 | 2 |
| Pineda de Mar | 25.893 | 31.907.357,15 | 1 |
| Santa Perpètua de Mogoda | 25.191 | 31.290.453,76 | 1 |
| Valls | 25.158 | 28.124.738,75 | 9 |
| Calafell | 24.423 | 68.579.390,97 | 4 |
| Molins de Rei | 24.236 | 33.277.177,14 | 0 |
| Olesa de Montserrat | 23.646 | 23.682.882,14 | 0 |
| Castellar del Vallès | 23.129 | 30.376.381,00 | 0 |
| Palafugell | 22.622 | 39.132.608,19 | 4 |
| Masnou, El | 22.536 | 27.348.770,67 | 0 |
| Esparreguera | 22.042 | 20.364.589,90 | 3 |
| Sant Feliu de Guíxols | 21.975 | 31.997.289,64 | 2 |
| Vila-seca | 21.373 | 30.790.887,20 | 2 |
| Ampostà | 21.365 | 26.155.688,13 | 2 |
| Manlleu | 20.450 | 30.969.744,33 | 2 |
| Roses | 20.418 | 35.285.151,53 | 3 |

Font: Elaboració pròpia.

2. ANÀLISI REALITZADA

2.1. ORGANITZACIÓ I MITJANS PERSONALS DE LA FUNCIÓ DE CONTROL INTERN

En aquest apartat s'analitza en quins termes s'ha ocupat la plaça de la Intervenció durant un període de cinc anys, els mitjans personals que col·laboren en la funció de control intern, i els procediments i manuals que tenen les corporacions per realitzar aquesta tasca.

2.1.1. Cobertura de la plaça de la Intervenció

La normativa reserva l'exercici de les funcions de control intern relatives a la gestió econòmica de les entitats locals i dels seus ens dependents –en la seva triple accepció: funció

interventora, per assegurar l'observança de la normativa aplicable a cada cas; funció de control financer, i funció de control d'eficàcia— a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal (FHE), atès que són funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals. Així mateix, atribueix l'exercici i la responsabilitat d'aquestes funcions al lloc de treball de la Intervenció.

Addicionalment, la normativa considera que les funcions de control intern de legalitat i economicofinancer han de ser exercides en condicions adequades per garantir-ne la prestació de manera satisfactòria. L'article 222 del TRLRHL estableix que els funcionaris que tinguin a càrrec seu la funció interventora, així com els que siguin designats per portar a terme els controls financers i d'eficàcia, han d'exercir la seva funció amb plena independència.

Encara que la normativa preveu la independència funcional, la Intervenció està integrada orgànicament a l'ens fiscalitzat, que té atribuïda, entre altres funcions, la disciplinària i la retributiva. Aquest fet pot condicionar l'exercici de la funció de control.

Per als municipis d'aquest tram de població, la legislació vigent assigna la funció de control intern i la responsabilitat administrativa de la comptabilitat, tant pressupostària com financera, al lloc de treball de la Intervenció, sense regular la segregació d'ambdues funcions.

La disposició addicional segona de la Llei estatal 7/2007, del 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, regula amb caràcter bàsic determinats aspectes del règim jurídic dels FHE i atribueix a les comunitats autònomes competències en aspectes com l'oferta d'ocupació pública, el règim de selecció i provisió de llocs de treball, la creació, classificació i supressió de llocs de treball i el règim disciplinari. El Decret 195/2008, del 7 d'octubre, de la Generalitat de Catalunya regula aquestes competències.

En el concurs de mèrits, que és el sistema normal de provisió de llocs de treball reservats a FHE, s'han de tenir en compte els mèrits generals, els mèrits corresponents al coneixement de les especialitats de l'organització territorial de cada comunitat autònoma i del seu dret propi, el coneixement de la llengua oficial en els termes previstos en la legislació autonòmica respectiva, i els mèrits específics directament relacionats amb les característiques del lloc.

Subsidiàriament, els llocs de treball reservats poden cobrir-se mitjançant nomenaments provisionals, acumulacions, comissions de serveis i nomenaments accidentals o d'interins.

Segons la normativa, han de coexistir dos concursos anuals: el concurs ordinari i el concurs unitari. Les comunitats autònomes, en el seu àmbit territorial, han de regular les bases comunes del concurs ordinari, mentre que el concurs unitari l'efectua, supletòriament a l'anterior, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Les corporacions locals han d'efectuar les convocatòries i resolucions del concurs ordinari, i les han de trametre a la comunitat autònoma corresponent perquè les publiqui.

La comunitat autònoma ha de coordinar les resolucions de les corporacions locals per evitar la pluralitat simultània d'adjudicacions a favor d'un mateix concursant, i ha de comprovar¹ que en la convocatòria s'inclouen tots els llocs de treball coberts per funcionaris interins, o per un funcionari o funcionària de la mateixa entitat local, nomenat amb caràcter accidental.

El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ha d'efectuar, supletòriament, en funció dels mèrits generals i els de valoració autonòmica i d'acord amb el que hagin establert les comunitats autònomes respecte del requisit de la llengua, la convocatòria anual d'un concurs unitari dels llocs de treball vacants, reservats a FHE, que s'hagin de proveir per concurs. A aquests efectes tenen la consideració de llocs vacants els següents:

- Els que es trobaven vacants abans del 10 de febrer, i no van ser convocats per les corporacions locals en el concurs ordinari.
- Els que van ser convocats en el concurs ordinari però van quedar deserts.
- Els que van ser convocats en el concurs ordinari però no van ser adjudicats per la corporació local per altres causes.
- Els que les corporacions locals en sol·licitin expressament la inclusió pel fet d'haver quedat vacants amb posterioritat a la convocatòria del concurs ordinari.

Estan obligats a participar en els concursos ordinaris i unitaris que ofereixin places de la seva subescala i categoria els FHE amb nomenaments provisionals i en qualsevol de les situacions d'excedència que preveu l'article 89 de la Llei 7/2007, del 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

El Tribunal de valoració del concurs acorda l'adjudicació de les places vacants als FHE que malgrat estar obligats a concursar no han fet cap sol·licitud, i als que han concursat i no han establert l'ordre de prelación.

En els 53 ajuntaments que han respost al qüestionari, s'ha analitzat la cobertura de la plaça de la Intervenció en el període des de l'1 de gener del 2007 fins al 31 de desembre del 2011. Com a mitjana, el temps en què la plaça ha estat coberta pel sistema normal de provisió –el concurs de mèrits– és de quasi tres anys i tres mesos, és a dir, només un 64% del total del temps. El resultat de la informació facilitada es presenta en el quadre següent:

1. Modificació introduïda per l'article 15 del Reial decret llei 8/2010, del 20 de maig.

Quadre 2. Cobertura de la plaça de la Intervenció

| Temps d'ocupació de la plaça de la Intervenció per concurs | Nombre d'ajuntaments | Mitjana d'anys | % del període analitzat |
|--|----------------------|----------------|-------------------------|
| Tot el període analitzat (5 anys) | 27 | 5,0 | 100,0 |
| Entre 4 i 5 anys | 4 | 4,7 | 94,0 |
| Entre 3 i 4 anys | 3 | 3,3 | 67,0 |
| Entre 2 i 3 anys | 1 | 2,6 | 52,0 |
| Entre 1 i 2 anys | 3 | 1,4 | 28,0 |
| Entre 0 i 1 any | 2 | 0,5 | 9,0 |
| En cap moment del període analitzat | 13 | - | - |
| Total | 53 | 3,2 | 64,0 |

Font: Elaboració pròpia.

El concurs de mèrits ha estat la forma de provisió en 27 ajuntaments per a tot el període analitzat. En canvi, hi ha 13 corporacions locals en què la plaça de la Intervenció ha estat coberta durant tot el temps analitzat mitjançant les altres formes de provisió previstes en la normativa.

En les convocatòries anuals del període 2007-2011, la taxa d'adjudicació final dels llocs ha estat molt baixa pel que fa al concurs ordinari –publicat per la Generalitat de Catalunya–, un 22%, i pel concurs unitari –convocat pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques–, un 9% de les places convocades.

2.1.2. Mitjans personals de la corporació destinats a la funció de control intern

Al qüestionari es demanava, d'una banda, una estimació de les hores de dedicació anual del personal de l'Ajuntament i dels organismes autònoms, –encara que no pertanyin a la unitat d'Intervenció–, que realitzen tasques de control intern o hi col·laboren, i d'una altra, les hores dedicades a tasques de gestió comptable i pressupostària.

Dels 53 ajuntaments que han completat el qüestionari i l'han tramès a la Sindicatura, en 6 casos aquesta informació no ha estat considerada, perquè no contenia aquesta dada o perquè no s'ha contestat de manera adequada.

Pel que fa a la persona que ocupa la plaça d'Intervenció el resultat de l'enquesta ha estat que aquesta dedica, de mitjana, un 55% del seu temps a tasques de control intern, i un 45% a tasques de gestió comptable i pressupostària. Els resultats han estat molt dispars entre corporacions i, no existeix cap correlació significativa entre una major dedicació horària de l'interventor o la interventora a tasques de control intern i més mitjans dedicats a tasques de gestió pressupostària.

Si s'analitza a què destina les hores el personal de totes les categories professionals de l'Ajuntament i organismes autònoms que realitzen tasques de control intern, el resultat del

qüestionari és que, com a mitjana, destina un 68% del temps a gestió comptable i pressupostària, i un 32% a control intern.

La mitjana d'hores dedicades a tasques de control intern i de gestió pressupostària i comptable desglossades per categories professionals en base a les respostes del qüestionari segueix la distribució següent:

Quadre 3. Mitjana de dedicació horària del personal destinat a les funcions de control intern i gestió pressupostària

| Classificació professional | Control intern | | | Gestió pressupostària | | |
|----------------------------|----------------|------------|------------------------------|-----------------------|------------|-------------------------------------|
| | Hores anuals | Persones* | % sobre total control intern | Hores anuals | Persones* | % sobre total gestió pressupostària |
| Intervenció | 829 | 0,5 | 22,1 | 690 | 0,4 | 8,5 |
| Subgrup A1 | 542 | 0,3 | 14,5 | 740 | 0,5 | 9,1 |
| Subgrup A2 | 361 | 0,2 | 9,6 | 792 | 0,5 | 9,8 |
| Subgrup C1 | 1.523 | 0,9 | 40,6 | 3.865 | 2,3 | 47,7 |
| Subgrup C2 | 448 | 0,3 | 11,9 | 1.885 | 1,1 | 23,3 |
| Altres personal | 50 | 0,1 | 1,3 | 134 | 0,1 | 1,6 |
| Total | 3.753 | 2,3 | 100,0 | 8.106 | 4,9 | 100,0 |

* El nombre de persones en termes absoluts es calcula amb una jornada teòrica de 1.650 hores anuals.
Font: Elaboració pròpia.

Es pot observar que el grup C és el majoritari tant en control intern (53%) com sobretot en gestió pressupostària (71%), de les hores totals que es dediquen a aquestes tasques. El subgrup A1 percentualment predomina per a la funció de control intern, encara que en nombre absolut les hores imputades són superiors en gestió pressupostària.

S'ha fet una estimació del percentatge que representa el cost de les hores imputades per a la funció de control intern sobre el total de despesa de capítol I executada l'any 2010. El percentatge mitjà és del 0,60%, amb un rang entre corporacions locals que va des del 0,14% fins al 2,08%. Aquesta àmplia variació pot ser per diferents motius com la implementació d'un sistema de fiscalització prèvia limitada o el diferent grau de col·laboració externa en l'exercici d'aquestes funcions.

De la informació facilitada es desprèn que les entitats locals no utilitzen gairebé la possibilitat prevista en la normativa de crear llocs de col·laboració reservats a FHE per a l'exercici de funcions de col·laboració immediata amb les d'Intervenció.

En el qüestionari també es va demanar informació sobre la possibilitat que mitjans externs col·laborin en les tasques de control intern i/o de gestió pressupostària i comptable.

En general, per a les tasques de control intern, únicament es requereix de participació de mitjans externs per realitzar les auditories financeres de les societats municipals. Només hi ha quatre ajuntaments que han tingut col·laboració externa per a altres aspectes, i ha estat per fer les actuacions de control següents:

- Control d'una concessió administrativa i de subvencions atorgades
- Auditoria de gestió d'una societat municipal
- Fiscalització plena posterior i diferents informes d'auditoria de regularitat
- Tasques de control sobre aspectes puntuals

Amb relació a les tasques de gestió pressupostària i comptable, només una corporació local ha informat de la contractació d'una societat externa com a suport en la confecció de la comptabilitat d'un organisme autònom municipal.

2.1.3. Manuals de procediments relatius al control intern de l'ens local

En el qüestionari es va demanar si existien manuals de procediments i de funcionament dels serveis responsables de la corporació en diferents àrees.

En les 53 respostes rebudes es posa de manifest una manca quasi generalitzada de manuals de procediments en la majoria de corporacions locals. Un 70% (37 ajuntaments) manifesten no tenir-ne cap per a les àrees requerides i la resta, un 30% (16 ajuntaments) tenen manuals per determinats àmbits. Els resultats es mostren en el quadre següent:

Quadre 4. Ajuntaments amb manuals de procediment

| Àrea | Nombre d'ajuntaments | % sobre respostes |
|---|----------------------|-------------------|
| Intervenció | 12 | 22,6 |
| Subvencions | 10 | 18,9 |
| Tresoreria | 9 | 17,0 |
| Comptabilitat general | 8 | 15,1 |
| Ingressos tributaris i altres ingressos | 7 | 13,2 |
| Contractació | 4 | 7,5 |
| Patrimoni | 2 | 3,8 |
| Comptabilitat analítica | 1 | 1,9 |
| Personal | 1 | 1,9 |
| Altres | 5 | 9,4 |

Font: Elaboració pròpia.

Com es pot observar, l'àrea en què els ajuntaments fiscalitzats tenen un major percentatge de procediments establerts és la de la Intervenció, amb un 23% (12 ajuntaments). En el darrer lloc se situarien l'àrea de comptabilitat analítica i la de personal, amb un 2% cadascuna (1 ajuntament).

2.2. FUNCIONS DE CONTROL INTERN

A continuació s'exposen els resultats de l'anàlisi realitzada sobre els tres aspectes de la funció de control en les corporacions locals: funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia i economia.

2.2.1. Funció interventora

Segons determina l'article 214 del TRLRHL, la funció interventora té per objecte fiscalitzar tots els actes de les entitats locals i dels seus organismes autònoms que donin lloc al reconeixement i la liquidació dels drets i obligacions o despeses de contingut econòmic, els cobraments i pagaments que se'n derivin, i la recaptació, inversió i aplicació, en general, dels cabals públics administrats, amb la finalitat que la gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en cada cas.

En relació amb la funció interventora el qüestionari demanava si es realitzava en els termes que estableix el TRLRHL. De les 51 respostes obtingudes, en 47 casos, el 92% del total, han contestat de forma afirmativa; els 4 ajuntaments que han manifestat no fer la funció interventora en aquests termes han argumentat la falta de mitjans personals per al seu exercici.

Es demanava també si es feia un seguiment dels informes emesos per la Intervenció. En aquesta cas, 43 ajuntaments (84%) han contestat de manera afirmativa i 8 ajuntaments (16%) declaren no fer el seguiment dels informes; majoritàriament addueixen o bé falta de mitjans personals o bé que l'aplicació informàtica no permet fer el seguiment dels informes.

La manca d'un desenvolupament informàtic que permeti tenir informació de les notes de conformitat i dels informes emesos per la Intervenció també és el motiu pel qual molts dels ajuntaments no han contestat la pregunta de quin era el nombre d'informes emesos, o bé han hagut de fer una estimació per donar una xifra orientativa.

Segons estableix l'article 219 del TRLRHL, el Ple de la corporació pot acordar que la intervenció prèvia de les despeses es limiti a comprovar les condicions següents:

- L'existència de crèdit pressupostari i que el proposat és l'adequat a la naturalesa de la despesa o obligació que es proposi contraure. En el cas que siguin compromisos de despesa pluriennal, a més, s'ha de comprovar si es compleix el que disposa l'article 174 del TRLRHL.
- Que les obligacions o la despesa les genera un òrgan competent.
- Les altres condicions que, per la seva transcendència en el procés de gestió, determini el Ple a proposta del president o presidenta.

Aquestes despeses han de ser objecte d'una fiscalització plena posterior sobre una mostra representativa dels actes, documents o expedients, mitjançant l'aplicació de tècniques de mostratge o auditoria, amb la finalitat de verificar que s'ajusten a les disposicions aplicables en cada cas i determinar el grau del compliment de la legalitat en la gestió dels crèdits.

Els òrgans de control intern han d'emetre un informe escrit en què facin constar totes les observacions i conclusions que es dedueixin de la fiscalització plena posterior. Aquests informes s'han de trametre al Ple amb les observacions que els òrgans gestors hi hagin efectuat.

L'article 219.4 del TRLRHL determina que les entitats locals, mitjançant un acord del Ple, poden determinar substituir la fiscalització prèvia de drets per la inherent a la presa de raó en comptabilitat i per actuacions de comprovació posteriors mitjançant l'ús de tècniques de mostratge o auditoria.

Quadre 5. Corporacions locals segons el règim de fiscalització

| Acord del Ple de fiscalització prèvia | Nombre d'ajuntaments | Fiscalització plena posterior | Actuacions de comprovació posteriors |
|--|----------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Prèvia de despeses i presa de raó de ingressos | 2 | - | - |
| Només prèvia de despeses | 6 | 3 | n/a |
| Només presa de raó d'ingressos | 9 | n/a | 6 |
| Sense acord de fiscalització prèvia | 34 | n/a | n/a |
| Total | 51 | 3 | 6 |

n/a: No aplicable.

Font: Elaboració pròpia.

El Ple de vuit corporacions locals (el 16% d'un total de 51 respostes) va optar per acordar un règim de fiscalització prèvia limitada de les despeses. En tres casos l'òrgan de control intern ha emès un informe de fiscalització posterior, si bé en un d'ells no s'han fiscalitzat els organismes autònoms per manca de recursos. En els altres cinc ajuntaments que han optat per aquest règim, han manifestat que no s'ha emès un informe posterior bàsicament per la manca de recursos i mitjans personals. En quatre d'aquests casos s'ha contestat de manera afirmativa a la primera pregunta d'aquesta secció sobre si la funció interventora es du a terme en el termes que estableix el TRLRHL.

Així mateix, onze corporacions locals (el 22% de les que han contestat aquest apartat) han acordat la presa de raó com a forma prèvia de fiscalització de drets. Només en sis casos es van realitzar actuacions comprovadores posteriors. En aquest apartat, hi ha quatre ajuntaments addicionals als del punt anterior que no han fet aquestes comprovacions i que havien contestat de manera afirmativa a l'ajust a dret de la funció interventora.

2.2.2. Funció de control financer

Segons determina la normativa, el control financer té per objecte comprovar el funcionament en l'aspecte economicofinancer dels serveis de les entitats locals, dels seus organismes autònoms i de les societats mercantils que en depenen. Aquest control ha de servir per conèixer si la presentació de la informació financera ha estat l'adequada i si s'han complert les normes i directrius aplicables.

El control financer s'ha de dur a terme per procediments d'auditoria d'acord amb les normes del sector públic. Com a resultat, s'ha d'emetre un informe escrit en què es facin constar totes les observacions i conclusions que es dedueixin de l'examen practicat. Els informes, juntament amb les al·legacions efectuades per l'òrgan auditat, s'han de trametre al Ple perquè els examini.

Les corporacions locals que han contestat l'apartat de control financer –un total de 44– han comentat que no plasmen en un document separat un pla d'auditories i d'actuacions de

control financer on s'indiquin els sistemes, procediments i conceptes dels quals es farà una revisió, ni l'abast d'aquesta verificació. En alguns casos, l'únic que es determina en les bases d'execució del pressupost és que es farà un control financer de les societats municipals.

Dels 44 ajuntaments que han contestat aquesta apartat, 31 (70%) han manifestat efectuar alguna forma de control financer. En el quadre següent es detalla amb quins mitjans es porta a terme.

Quadre 6. Mitjans amb què es realitza el control financer

| Mitjà | Nombre d'ajuntaments | % |
|--------------------------------|----------------------|--------------|
| Auditors externs | 22 | 71,0 |
| Col·laboració recursos externs | 6 | 19,4 |
| Recursos propis | 3 | 9,7 |
| Total | 31 | 100,0 |

Font: Elaboració pròpia.

En la majoria de corporacions que han respost l'auditoria la realitza una empresa privada sota criteris financers i mercantils (71%), en altres casos el control financer el porta a terme la Intervenció amb la col·laboració d'auditors externs (19%) i únicament en tres casos (10%) el control financer el realitza íntegrament l'òrgan de control intern.

Només en el 38% dels casos en què l'auditoria l'han fet societats privades, la Intervenció informa que l'ha dirigida i supervisada. Entre els motius que s'addueixen per no realitzar aquesta supervisió hi ha la manca de mitjans, o la consideració que, atès que es tracta d'una auditoria realitzada sota criteris financers, no cal una direcció de la Intervenció. En alguns ajuntaments, l'interventor ha supervisat determinats aspectes puntuals corresponents a l'auditoria de compliment.

Les auditories s'inclouen en el Compte general de la corporació local, per la qual cosa el Ple de la corporació en té coneixement en el moment de la seva aprovació, si és que no n'ha estat informat amb antelació.

2.2.3. Funció de control d'eficàcia i economia

Segons estableix l'article 221 del TRLRHL, el control d'eficàcia té per objecte comprovar periòdicament el grau de compliment dels objectius, així com analitzar el cost de funcionament i el rendiment dels serveis o inversions.

En el qüestionari es demanava si es definien, quantificaven i avaluaven periòdicament els objectius de l'entitat. Dels 52 ajuntaments que han contestat les preguntes de l'apartat de control d'eficàcia i economia, només un 21% (11 ajuntaments) han manifestat fer algun tipus d'avaluació d'objectius.

Pel que fa a la implementació d'algun sistema de comptabilitat analítica, únicament un 13% (7 ajuntaments) han manifestat tenir-ne.

L'article 211 del TRLRHL disposa que els municipis majors de 50.000 habitants han d'elaborar una memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics que presten i una altra de demostrativa del grau de compliment dels objectius programats, sense indicar quin ha de ser-ne el contingut.

La majoria dels ajuntaments obligats per normativa han confeccionat aquestes memòries. També les han elaborades alguns ajuntaments que no són del tram de població obligada: quatre pel que fa a la del cost i rendiment dels serveis públics i dos per la del grau de compliment dels objectius programats. Pràcticament cap de les memòries presentades a la Sindicatura pels ens locals en el procés de retiment dels comptes generals s'ajusten a l'enunciat que assenyala la normativa vigent, tot i que puguin informar d'altres aspectes de la seva situació econòmica i financera, tal com s'indica en els diferents informes anuals que emet aquesta Sindicatura sobre el Compte general de les corporacions locals.

En el qüestionari es preguntava si en el cas de taxes o de preus públics per prestació de serveis, existia un informe econòmic en què es posés de manifest la previsible cobertura del seu cost. Només un dels ajuntaments analitzats ha manifestat que no havia fet aquest estudi per al cas d'algunes taxes, circumstància que ja es va indicar en l'informe de la Intervenció referit a l'aprovació de les ordenances fiscals d'aquella corporació local.

3. CONCLUSIONS

D'acord amb els objectius previstos, un cop examinades les respostes als qüestionaris relatius a la funció de control intern trameses pels ajuntaments, es detallen a continuació els aspectes més significatius que s'han posat de manifest en la revisió realitzada, els quals caldria tenir presents i esmenar, si escau, en la mesura que sigui possible. També es presenten les recomanacions que es desprenen d'aquest informe.

1) Independència en l'exercici de les funcions de control intern

La normativa vigent estableix que els funcionaris que tenen a càrrec seu les funcions de control intern les han d'exercir amb independència plena. La dependència orgànica de la Intervenció dels òrgans de govern de les corporacions locals, que es dona en la realitat, pot condicionar substancialment l'exercici de les funcions de control intern (vegeu l'apartat 2.1.1).

2) Segregació de funcions

La legislació vigent, per al tram de població analitzat, assigna al lloc de treball de la Intervenció, a més de les funcions de control intern, la responsabilitat administrativa de la funció de comptabilitat, tant pressupostària com financera. Per tant, en el marc global d'un sistema de control intern, la normativa no considera un dels aspectes més importants per a la seva eficàcia, com és una adient segregació en l'atribució de les funcions de comptabilitat i de control intern (vegeu l'apartat 2.1.1).

3) Cobertura de la plaça de la Intervenció

Existeix un percentatge significatiu de places reservades a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal que es mantenen vacants i es cobreixen mitjançant formes de provisió previstes per la normativa amb caràcter excepcional amb professionals que no tenen aquesta categoria, com són els nomenaments accidentals –en què es nomena un funcionari o una funcionària de la mateixa entitat local suficientment capacitat– o bé, amb nomenaments interins en què les corporacions locals proposen una persona que estigui en possessió de la titulació exigida per a l'accés a la subescala a la qual pertany el lloc (vegeu l'apartat 2.1.1).

4) Manca de normalització dels procediments

De manera quasi generalitzada, no existeixen manuals de procediments i normes d'organització i funcionament dels serveis responsables de la gestió de les corporacions com intervenció, tresoreria, comptabilitat, contractació, subvencions, personal, ingressos o patrimoni.

Aquesta manca de procediments normalitzats suposa no preveure la realització de controls que sotmetin aquestes tasques a sistemes de supervisió i revisió permanents (vegeu l'apartat 2.1.3).

5) Manca de realització de l'informe de fiscalització plena posterior de les despeses

En el cas que el Ple de la corporació local aprovi un règim de fiscalització prèvia limitada, la normativa estableix de forma expressa la necessitat de realitzar fiscalitzacions plenes posteriors sobre una mostra significativa, i documentar-les en un informe escrit en què constin les observacions i conclusions de l'actuació, amb remissió al Ple de la corporació juntament amb les al·legacions dels òrgans gestors afectats.

Dels vuit ajuntaments analitzats que han optat per aquesta forma de control, no s'ha realitzat la fiscalització plena posterior en cinc casos, la qual cosa implica un important incompliment de la funció interventora (vegeu l'apartat 2.2.1).

6) Manca de realització d'actuacions comprovadores posteriors en la fiscalització dels ingressos

El Ple d'una entitat local pot acordar la substitució de la fiscalització prèvia dels drets per una inicial presa de raó en comptabilitat i la realització d'actuacions comprovadores posteriors mitjançant la utilització de tècniques d'auditoria.

De la mostra analitzada, onze ajuntaments han optat per aquest règim de fiscalització prèvia limitada dels drets, i cinc d'aquestes corporacions locals no han realitzat les preceptives comprovacions posteriors amb detriment de la funció interventora (vegeu l'apartat 2.2.1).

7) Inexistència d'un pla anual d'auditories i d'actuacions de control financer

En la majoria de corporacions locals no es determina anualment un pla d'auditories i d'actuacions de control financer.

Anualment el Ple de la corporació hauria d'establir i aprovar un pla en què es definissin els objectius, l'abast, la metodologia i els mitjans assignats per a l'execució del control financer previst respecte als serveis de les entitats locals, dels seus organismes autònoms, de les entitats públiques empresarials i de les societats mercantils que en depenen (vegeu l'apartat 2.2.2).

8) Manca de supervisió de la Intervenció en els treballs de col·laboració amb auditors privats

La funció de control financer inclou, entre d'altres, verificar que els comptes anuals expresin de manera adequada el resultat de la gestió i la realitat patrimonial. L'exercici d'aquesta funció està reservada a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, encara que es pot recórrer a la col·laboració d'una empresa privada en casos d'insuficiència de mitjans.

En un alt percentatge, les entitats locals analitzades han contractat auditors externs per a la realització d'auditories financeres de les societats municipals, ja fossin obligatòries o no.

En la majoria d'ens locals en els quals hi ha hagut aquesta col·laboració privada no ha existit la necessària supervisió per part del titular de l'òrgan de control intern de la corporació local (vegeu l'apartat 2.2.2).

9) Manca d'exercici del control d'eficàcia, d'eficiència i d'economia

Una de les notes característiques de la gestió realitzada pels ajuntaments és la manca majoritària de planificació i de definició d'objectius clars i precisos a assolir, coherents amb les competències i recursos dels municipis, i la seva avaluació posterior.

La manca de formalització i consegüentment de seguiment d'objectius dels ens locals, provoca que no s'exerceixi el control d'eficàcia i eficiència. Així mateix, en la majoria de casos no s'ha implementat un sistema de comptabilitat analítica que possibiliti l'obtenció de resultats analítics que posin de manifest el cost i rendiment dels serveis (vegeu l'apartat 2.2.3).

3.1. RECOMANACIONS

Per tal d'assolir una millora en l'exercici de les funcions de control intern de les corporacions locals seria recomanable que es consideressin les qüestions següents:

1) Desenvolupament normatiu de la funció de control intern

El control intern es regula únicament en deu articles del TRLRHL, i cada un dels ens locals és qui desenvolupa aquestes funcions de control segons les seves facultats d'autoregulació. Atès que la manca de reglamentació no afavoreix el desenvolupament de l'exercici del control intern, seria necessari desenvolupar normativament la funció de control intern en la seva triple accepció: funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia. Alguns dels aspectes que s'haurien de considerar són els següents:

- Preveure que, com a mínim, s'ha d'elaborar un informe de control financer anual referit al Compte general de l'ens local.
- Regular pel sector públic local la pràctica del control financer permanent.
- Caldria establir explícitament l'obligatorietat de portar un sistema de comptabilitat analítica, així com establir uns criteris de contingut mínim de les dues memòries obligatòries per als municipis de més de 50.000 habitants relatives al compliment dels objectius programats i als costos i rendiments dels serveis.

2) Modificació del règim estatutari dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal

S'hauria de desenvolupar un règim estatutari dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal que facilités l'exercici de les funcions de control i fiscalització amb independència plena respecte a l'ens que sigui objecte del control.

Vista la manca de segregació de funcions, s'haurien de fer les modificacions adients per tal que els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal no tinguessin assignades tasques de gestió de l'ens fiscalitzat i es dediquessin exclusivament a la funció de control.

3) Confecció de guies i procediments estàndards de control intern

És imprescindible desenvolupar models i procediments de fiscalització estàndard que, d'una banda, homogeneïtzin l'exercici de la funció interventora i, de l'altra, facilitin l'anàlisi i seguiment dels advertiments tant per part dels òrgans de control intern com dels externs.

Seria convenient establir unes normes tècniques i guies d'execució del control financer homogènies que definissin programes estàndard de treball per àrees, metodologia d'aplicació i criteris d'actuació, que facilitin l'exercici de la funció de control a la Intervenció dels ens locals.

Seria molt recomanable desenvolupar programes informàtics estàndard per exercir la funció de control intern en la seva triple accepció: funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia, d'eficiència i d'economia.

4. ANNEX: RESPOSTES REBUDES A LES PREGUNTES GENÈRIQUES RELATIVES AL CONTROL INTERN DE LES CORPORACIONS LOCALS

El qüestionari incloïa una pregunta amb l'enunciat següent: "Considereu que l'actual normativa de les hisendes locals regula i desenvolupa adientment les funcions de control i fiscalització interna en les entitats locals?", la resposta ha estat negativa en 27 casos, fet que representa un 54% sobre el total dels 50 enquestats que han contestat aquesta qüestió. En el cas dels enquestats en què la plaça de la Intervenció no estava coberta pel sistema normal de provisió el percentatge crític ha estat sensiblement inferior: d'un 29%. En la qüestió esmentada també es demanava que si la resposta era negativa s'expliquessin detalladament els motius.

En el qüestionari també es va incloure una pregunta oberta perquè es poguessin fer altres aportacions addicionals relacionades amb la funció de control intern.

En els quadres següents es presenta una síntesi de les valoracions i consideracions que els interventors han fet en aquestes preguntes agrupades per temàtica, sense fer-ne cap valoració per part de la Sindicatura de Comptes.

1. Independència de l'òrgan de control intern

Una de les demandes més repetides és que caldria garantir la independència orgànica i funcional de l'òrgan de control intern respecte als òrgans de decisió i execució municipals.

Per assolir aquest objectiu, la majoria dels enquestats suggereixen dependre d'un organisme supra-municipal, com podria ser la Generalitat de Catalunya, la Diputació o la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Aquest ens supramunicipal hauria d'establir les directrius de les actuacions de control i rebre també el resultat de l'acció interventora en l'ens local.

Amb aquestes propostes afirmen que s'estalviarien recursos en homogeneïtzar les actuacions i s'aprofitarien les sinergies generades pels diferents ajuntaments. D'aquesta manera afirmen que la figura de l'interventor sortiria reforçada.

També posen de manifest que la pràctica de la funció compta solament amb persones incloses en la relació de llocs de treball de l'ajuntament. Aquest fet comporta limitacions a la independència en l'exercici de les seves funcions, ja que canvis de l'equip de govern municipal poden afectar directament el nombre de llocs, les seves condicions i les persones adscrites a aquestes tasques.

Conclouen que les normes legals d'aplicació declaren la independència de la funció interventora i que el funcionament eficaç d'una Administració pública aconsella que l'òrgan controlador sigui realment independent respecte a l'ens controlat.

2. Regulació de l'òrgan fiscalitzador i de l'abast de la fiscalització

Els interventors enquestats consideren de manera generalitzada que l'actual regulació del control intern continguda en el TRLRHL resulta insuficient i confusa i que seria aconsellable modificar aquesta norma i aprovar un reglament que desenvolupés en detall les funcions de control i fiscalització interna de les entitats locals.

Els responsables de l'òrgan de control intern pensen que no està prou desenvolupada la funció i que moltes qüestions queden obertes a la interpretació de l'interventor. Constaten, doncs, que la manera com s'aplica el control intern pot ser molt divers depenent de cada corporació local.

Consideren que cal una normativa específica que reguli detalladament les funcions de la Intervenció, els tipus de control i els aspectes més importants d'aquest òrgan municipal, ja que actualment les mancances en la regulació fan que s'hagi d'acudir a la normativa de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, tot i no ser d'aplicació supletòria. Segons els interventors els aspectes més significatius que s'haurien de regular són els següents:

- Quines són les facultats, principis d'actuació i prerrogatives de la Intervenció. Això seria possible amb un estatut específic de l'òrgan de control intern local.
- Quan s'entén que un acte es susceptible de produir drets o obligacions de caràcter econòmic.
- Quines fases de la despesa poden quedar no subjectes a la fiscalització prèvia, i si totes o només algunes s'han de substituir per una fiscalització posterior.
- Quin ha de ser el contingut del procediment contradictori de resolució de discrepàncies, especialment en el cas que els advertiments no tinguin caràcter suspensiu.
- Quin és l'abast de la revisió de la legalitat per part de la funció interventora.
- Quins són el contingut, el procediment i l'àmbit subjectiu d'aplicació del control financer.
- Quin és l'abast de la funció de control, especialment pel que fa referència al control dels ens dependents, i particularment d'empreses municipals.
- Quines són les potestats que s'atorguen a la Intervenció; una podria ser la possibilitat d'elevat proposes d'acord al Ple amb l'obligació expressa d'incloure-les en l'Ordre del dia.

Algunes de les idees per fer aquest desenvolupament normatiu que aporten les respostes són les següents:

- Prendre com a referència la regulació estatal adaptada a les singularitats de les entitats locals.
- Dictar normes tècniques –de forma similar al que fa l'Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes en matèria d'auditoria–, la qual cosa comportaria la necessitat de comptar amb un òrgan supramunicipal encarregat de vetllar per la uniformitat en l'exercici del control intern en totes les entitats.
- Establir uns criteris mínims d'auditoria obligats, que haurien de ser aprovats pels plens de les corporacions locals dins uns límits establerts normativament que tinguessin en consideració la mida dels municipis. Anualment s'hauria d'informar del seu compliment en el Compte general.

3. Establiment de procediments estandarditzats

En les respostes s'ha indicat que atesa l'àmplia normativa que s'ha de considerar per exercir la funció de control intern, caldria que es publicuessin models i procediments de fiscalització que les entitats locals haurien d'aplicar.

Per poder disposar d'una visió més concreta dels resultats de la fiscalització prèvia, en els qüestionaris s'apunta la conveniència de desenvolupar un informe tipus on es posi en relació l'univers subjecte a fiscalització (estratificat per expedients tipus, per exemple) i els resultats i, per tant, el grau de compliment o d'incompliment, les tipologies dels incompliments fins i tot, en la mesura del que sigui possible, la seva repercussió econòmica, les recomanacions que se'n derivin i el seguiment de les recomanacions d'exercicis anteriors. D'aquesta manera es faria més comprensible la funció fiscalitzadora, es posaria de manifest la importància relativa dels expedients amb advertiments i la fiscalització tindria millors efectes correctius –i, per extensió, preventius– cosa que hauria de ser l'objectiu del control, juntament amb el de dotar de major transparència l'actuació pública.

Des de l'òrgan de control intern es considera necessari desenvolupar aplicacions informàtiques per al seguiment dels informes de la fiscalització i disposar d'aplicacions pressupostàries que facilitin l'exercici del control financer dels serveis públics gestionats mitjançant empreses concessionàries.

4. Mitjans personals

Un dels punts que més s'ha repetit en les respostes al qüestionari ha estat la manca de mitjans personals per a l'exercici de la funció de control intern. En general, els responsables de la intervenció consideren que caldria garantir els mitjans personals suficients per desenvolupar correctament les funcions de control intern i de gestió comptable i pressupostària.

En les respostes també s'apunta que per realitzar la funció interventora, és imprescindible disposar de temps suficient per examinar l'expedient a fiscalitzar i, si escau, demanar els antecedents i informes necessaris per efectuar una veritable funció de control.

Es comenta també el fet que el temps disponible per a l'exercici del control intern s'hagi de compartir amb la gestió i tramitació dels expedients econòmics i d'hisenda, provoca que sovint s'imposi la gestió diària en detriment de les tasques de control.

Pels enquestats seria desitjable que es modifiquessin les tasques dels funcionaris habilitats, de manera que la Intervenció s'ocupés de la fiscalització i una altra persona assumís la responsabilitat del pressupost i la comptabilitat.

Una opció proposada és que a partir d'un determinat volum d'ingressos pressupostaris o de població, fos obligatòria l'existència d'una infraestructura mínima de control intern que comptés amb els mitjans personals i materials adients.

Addicionalment en els qüestionaris es posa de manifest que el control intern, i específicament les funcions de control financer i d'eficàcia, requereix una especialització del personal que realitza aquestes tasques que no tenen els empleats en la gran majoria d'ens locals.

També s'ha apuntat com a necessària l'obligació de cobrir totes les places vacants de la Intervenció i proveir tots els llocs de treball adscrits als òrgans de control intern de les corporacions locals.

5. Altres qüestions

De les respostes a les preguntes genèriques dels qüestionaris s'han posat de manifest altres aspectes relacionats amb la funció de control intern com són els següents:

A) Retiment d'informació a les administracions públiques

Un dels temes recurrents en els qüestionaris és la necessitat d'establir un sistema més coordinat per al retiment de la informació econòmica a les diferents administracions públiques. L'Administració local està subjecta a la tutela d'altres administracions, fet que suposa retre'ls dades similars amb formats i en moments diferents. En els darrers temps la demanda d'informació a trametre ha augmentat en paral·lel amb els nous requeriments normatius.

Alguns dels interventors han suggerit que les diferents administracions a les quals s'ha de lliurar informació es posin d'acord en un format únic per a cada tipus de qüestionari o informació, que es podria allotjar en una base de dades amb accés telemàtic.

B) Assessorament i suport tècnic

Segons consta en algunes respostes, hi ha l'opinió que la feina del control intern en l'Administració local és més solitària que en una gran Administració, ja que no existeix un grup de tècnics amb qui es puguin comentar els diversos problemes que es plantegen en el dia a dia, ni un cap funcional (com un interventor general) que marqui criteris, directrius homogènies o solucions concretes. Moltes vegades es consulten temes concrets amb companys de diferents municipis i així se'n pot obtenir una visió diferent, que sovint és enriquidora.

Entre la majoria d'interventors hi ha una extensa percepció que les funcions que els pertoquen són excessivament àmplies i abasten camps normatius complexos i variats. A més, l'àmbit d'actuació també és heterogeni, i pot anar des del control de l'ajuntament fins al de societats mercantils, amb les peculiaritats i diversitat que això, evidentment, suposa.

Per a alguns dels enquestats, aquest tema és especialment greu pel que fa a l'obligada subjecció a la legalitat, que per a la Intervenció –a diferència del que passa amb altres òrgans tècnics de l'ajuntament– no està suficientment regulada.

S'apunta com a element rellevant la manca d'actuació efectiva d'una autoritat que assessori i doni suport tècnic en l'àmbit de Catalunya. Alguns dels qüestionaris han posat de manifest la demanda d'una major implicació de la Sindicatura de Comptes quant a assessorament tècnic, tant en general com en temes concrets com pot ser la responsabilitat comptable.

S'ha manifestat que es consideraria positiu i beneficiós per al bon funcionament dels mecanismes de control intern, que des de la Sindicatura de Comptes es poguessin oferir pautes i recomanacions per a l'exercici del control intern de les entitats locals, especialment en aquells casos en què no es disposa dels mitjans humans suficients per exercir-lo de forma òptima.

C) Creació i control d'ens dependents

Segons consta en els qüestionaris, en la posada en marxa de nous serveis s'hauria d'exigir un major rigor en cobrir-ne el cost, amb un estudi de viabilitat a llarg termini. Per crear organismes autònoms,

.../...

entitats públiques empresarials, societats o altres ens s'hauria de ser més exigent en la justificació de la seva necessitat i viabilitat en un futur.

També creuen necessari establir un sistema de control adient per a aquells ens participats pels ajuntaments i preveure, si escau, la dotació de mitjans personals per al control financer i de la gestió d'aquestes entitats, i no només la previsió que s'auditi per part d'una empresa externa.

Així mateix, consideren insuficient el desenvolupament normatiu en matèria d'estabilitat pressupostària pel que fa a les entitats públiques empresarials i a les societats municipals.

D) Definició d'objectius i control de costos

Un aspecte que els responsables del control intern han destacat en els qüestionaris és la manca de definició d'objectius en les entitats locals. Argumenten que el control d'eficàcia requereix l'establiment d'objectius i indicadors de consecució, que molts cops les entitats locals no defineixen i que aquest fet dificulta o impossibilita la valoració de l'eficàcia de les actuacions dutes a terme.

La conclusió que extreuen és que si no es pot determinar l'eficàcia d'aquestes actuacions fetes per les entitats locals, l'anàlisi de l'eficiència dels recursos que s'hi han destinat, lògicament no es pot desenvolupar. Així, doncs, com a màxim, es pot aplicar un control d'economia dels recursos destinats.

S'apunta que la manca de cultura econòmica i el desconeixement de la importància dels costos dels serveis per part d'alguns responsables dels centres gestors de la despesa pot dificultar enormement la realització d'estudis de costos i beneficis.

E) Cultura de control en la gestió pública local

Alguns dels responsables de l'òrgan de control intern han posat de manifest que l'actual sistema de control situa l'interventor com a element central del sistema, quan hauria de ser tota l'organització la implicada en una cultura de control. Per aquest motiu, opinen que seria convenient passar a un sistema de control a posteriori, amb informes de conformitat dels mateixos tècnics de l'àrea gestora, que haurien d'assumir la responsabilitat del procediment i revisar els criteris d'eficàcia, eficiència i economia, tal com demana l'opinió pública.

En les respostes han indicat que és especialment important que, des de les diferents institucions i a través de la normativa que regula el món local, s'afavoreixi la cultura del control en la gestió pública local, per aconseguir un veritable sistema integrat que no depengui exclusivament de la fiscalització de l'interventor.

F) Control financer permanent

Un aspecte que s'ha reflectit en els qüestionaris és que podria estudiar-se l'aplicació de la regulació del control financer permanent com una de les formes de control, tal com ja han establert l'Estat i algunes comunitats autònomes. Aquesta forma de control verifica de forma contínua la situació i funcionament de l'ens en la triple vessant de gestió economicofinancera, d'estabilitat pressupostària i de compliment de la normativa. A més, com que no es realitza de forma prèvia, no interromp l'execució dels actes, atès que té per objecte fer recomanacions de millora de la gestió i dels procediments de l'organització.

5. VOT PARTICULAR DEL SÍNDIC SR. JORDI PONS I NOVELL

Respecte a l'aprovació del present informe pel Ple de la Sindicatura el 28 de maig del 2013, el síndic en funcions Sr. Jordi Pons i Novell, d'acord amb el que preveu l'article 12, apartats 2 i 3, de la Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, va emetre el vot particular que figura a continuació.

El qui subscriu, Jordi Pons i Novell, síndic (e.f.) de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, en compliment del que estableix la normativa vigent, vota en contra de l'aprovació de l'informe *Control intern en municipis entre 20.000 i 100.000 habitants*.

El síndic qui subscriu aquest vot particular, amb el màxim respecte que li mereixen les opinions de la resta de síndics, considera que l'anàlisi i la tabulació de les respostes obtingudes en un qüestionari contestat pels municipis entre 20.000 i 100.000 habitants no tenen cabuda entre les funcions que té assignades la Sindicatura de Comptes. La valoració d'aquest síndic podria haver estat diferent si l'anàlisi i la tabulació haguessin estat el pas previ per fiscalitzar de manera exhaustiva la funció de control intern (organització i mitjans personals, funció interventora, funció de control financer, i funció de control d'eficàcia i economia) d'una mostra d'aquests municipis.

Jordi Pons i Novell
Síndic (e.f.)
Sindicatura de Comptes de Catalunya

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

Elaboració del document PDF: juny de 2013

Número de dipòsit legal de la versió enquadernada
d'aquest informe: DL B 16485-2013