

INFORME 23/2020

AYUNTAMIENTO
DE CORNELLÀ
DE LLOBREGAT
SEGURIDAD
Y MOVILIDAD
CIUDADANA,
EJERCICIO 2017

Edición: febrero de 2021

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
Vía Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

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

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. INFORME.....	7
1.1.1. Objeto y alcance	7
1.1.2. Metodología.....	7
1.2. ENTE FISCALIZADO	7
1.2.1. Antecedentes	7
1.2.2. Actividad y organización	8
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	13
2.1. APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	13
2.2. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA	13
2.2.1. Programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana.....	19
2.2.2. Programa de Seguridad ciudadana.....	20
2.2.3. Programa de Prevención y convivencia.....	22
2.2.4. Programa de Seguridad viaria.....	23
2.2.5. Programa de Servicio de grúa y zona azul	25
2.2.6. Liquidación del presupuesto de ingresos y gastos de los diferentes programas presupuestarios	27
2.2.7. Costes de los servicios de Seguridad y movilidad ciudadana	35
3. CONCLUSIONES.....	37
3.1. OBSERVACIONES.....	37
3.2. RECOMENDACIONES.....	39
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	40
4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS.....	40
4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	45
APROBACIÓN DEL INFORME.....	45

ABREVIACIONES

EMDUCSA	Empresa Municipal de Desenvolupament Urbà de Cornellà, SA
Procornellà	Empresa Municipal de Promoció Social, Urbana i Econòmica de Cornellà de Llobregat, SA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INFORME

1.1.1. Objeto y alcance

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 a Seguridad y movilidad ciudadana del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat correspondiente al ejercicio 2017.

El objeto del trabajo ha sido la fiscalización de los programas presupuestarios correspondientes a la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat del ejercicio 2017.

Este trabajo tiene un carácter limitado y, por lo tanto, las conclusiones no pueden utilizarse fuera de este contexto, ni extrapolarse al resto de la actividad desarrollada por el Ayuntamiento durante el período examinado.

Aunque el ámbito temporal de este informe ha sido el ejercicio 2017, cuando se ha considerado necesario para completar el trabajo, se ha ampliado a períodos anteriores y posteriores.

Las conclusiones del informe incluyen las observaciones más significativas, los incumplimientos normativos detectados y las recomendaciones sobre mejoras en la gestión de la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana que se han puesto de manifiesto durante la realización del trabajo.

1.1.2. Metodología

El trabajo de fiscalización se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios y normas internacionales de fiscalización del sector público generalmente aceptados y ha incluido todas aquellas pruebas, de cumplimiento y sustantivas, que se han considerado necesarias para obtener evidencias suficientes y adecuadas para poder expresar las conclusiones que se exponen en el informe.

1.2. ENTE FISCALIZADO

1.2.1. Antecedentes

El municipio de Cornellà de Llobregat está situado en la comarca de El Baix Llobregat. El territorio es de 6,99 km² y la población en el ejercicio objeto de fiscalización era de 86.610 habitantes.¹

1. Según el Real Decreto 1039/2017, de 15 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2017.

1.2.2. Actividad y organización

El Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat presta la totalidad de los servicios mínimos establecidos en el artículo 67 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril. Además, presta todas las actividades complementarias establecidas en el artículo 71 de dicha norma.

La calificación del régimen municipal de Cornellà de Llobregat es la de régimen ordinario.

En el ejercicio 2017 el Ayuntamiento se regía por un reglamento orgánico propio, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 7 de julio de 2005, y modificado varias veces, el cual regula la organización administrativa y el funcionamiento del gobierno municipal.

Durante el ejercicio 2017 los grupos municipales, los órganos de gobierno del Ayuntamiento, los principales órganos complementarios, los entes dependientes y participados por el Ayuntamiento, y los puestos de trabajo en los que recaía la responsabilidad de las funciones de control interno de legalidad y económico-financiero, eran los siguientes:

a) Grupos municipales

En el ejercicio 2017 la corporación municipal era la formada a raíz de las elecciones de 24 de mayo de 2015 y tenía constituidos los siguientes grupos municipales:

- Grupo municipal Partit dels Socialistes de Catalunya – Candidatura de Progrés (PSC-CP): once miembros
- Grupo municipal Cornellà en Comú – Crida per Cornellà (CEC-CPC): cinco miembros²
- Grupo municipal Ciutadans – Partido de la Ciudadanía (C's): tres miembros
- Grupo municipal Esquerra Republicana de Catalunya – Acord Municipal (ERC-AM): dos miembros
- Grupo municipal Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa – Esquerra Plural – Entesa (ICV-EUiA-EP-E): dos miembros
- Grupo municipal Partit Popular – Partido Popular (PP): dos miembros.

b) Órganos de gobierno

El Ayuntamiento tenía constituidos los siguientes órganos de gobierno:

2. Con efectos de 2.5.2016 una concejala abandonó el grupo municipal Cornellà en Comú – Crida per Cornellà (CEC-CPC) y pasó a ser miembro no adscrito.

- Pleno: integrado por veinticinco miembros, incluyendo el alcalde, que lo presidía
- Alcalde
- Junta de Gobierno Local: formada por siete miembros, incluyendo el alcalde
- Tenientes de alcalde: en número de seis, nombrados por el alcalde entre los miembros de la Junta de Gobierno Local

En cuanto a la división de la Administración municipal, en el ejercicio 2017 el Ayuntamiento se estructuraba en las siete áreas ejecutivas siguientes:

- Área de Acción Comunitaria y Deportes
- Área de Economía y Gobernanza
- Área de Espacio Público y Convivencia
- Área de Educación y Política Social
- Área de Cultura e Igualdad
- Área de Territorio y Sostenibilidad
- Área de Innovación Urbana y Presidencia

c) Órganos complementarios

El Ayuntamiento tenía constituidos los siguientes órganos complementarios:

- Comisión Informativa de Economía e Innovación
- Comisión Informativa de Territorio y Espacio Público
- Comisión Informativa de Políticas Sociales y Comunitarias

Estas comisiones estaban presididas por tres tenientes de alcaldía e integradas por un miembro de cada uno de los grupos municipales representados en el plenario. El voto de cada representante equivalía al del número de concejales de su grupo municipal.

En la Comisión Informativa de Economía e Innovación se integra la Comisión Especial de Cuentas, que se constituía como Comisión Especial de Cuentas con las competencias que la normativa aplicable le atribuía.

En el siguiente cuadro se detallan los miembros que integraban el Pleno de la corporación; el órgano del gobierno municipal al que, en su caso, pertenecían, y el grupo municipal del que formaban parte:

Cuadro 1. Miembros del Pleno del Ayuntamiento en el ejercicio 2017

Nombre	Órganos de gobierno municipal al cual pertenece (además de formar parte del Pleno)	Grupo municipal
Antonio Balmón Arévalo	Alcalde / JGL / CEC / JLS	PSC-CP
Antonio Martínez Flor	1º TA / JGL / JLS	PSC-CP
Emilia Briones Matamales	TA / JGL	PSC-CP
Manuel Ceballos Morillo	TA / JGL	PSC-CP
Sergio Fernández Mesa	TA / JGL / CEC	PSC-CP
Rocío García Pérez	TA / JGL	PSC-CP
Montserrat Pérez Lancho	TA / JGL	PSC-CP
María de las Mercedes Fernández García		PSC-CP
Aurora Mendo Sánchez		PSC-CP
José Manuel Parrado Cascajosa		PSC-CP
Enrique Vanacloy Valiente		PSC-CP
Jorge García Mulet		C's
Anna Clara Martínez Fernández	CEC	C's
Daniel Martínez Rodríguez		C's
Vidal Aragonés Chicharro		CEC-CPC
Ángel Camacho Hervás		CEC-CPC
José David García Muñoz		CEC-CPC
María Josefa Ruiz Tienda	CEC	CEC-CPC
Raquel Albiol Gilabert	CEC	ERC-AM
Ignasi Doñate Sanglas		ERC-AM
Arnau Funes Romero	CEC	ICV-EUiA-EP-E
Sergio Gómez Márquez		ICV-EUiA-EP-E
Manuel Jesús Casado Ruiz	CEC	PP
Daniel Serrano Coronado		PP
María Carmen López Álvarez	CEC	No adscrita

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Ayuntamiento.

Clave: Órganos:

CEC: Comisión Especial de Cuentas.

JGL: Junta de Gobierno Local.

JLS: Junta Local de Seguridad.

TA: Teniente o tenienta de alcalde.

Grupos:

C's: Ciutadans – Partido de la Ciudadanía.

CEC-CPC: Cornellà en Comú – Crida per Cornellà.

ERC-AM: Esquerra Republicana de Catalunya - Acord Municipal.

ICV-EUiA-EP-E: Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa – Esquerra Plural – Entesa.

PP: Partit Popular – Partido Popular.

PSC-CP: Partit dels Socialistes de Catalunya – Candidatura de Progrés.

d) Junta Local de Seguridad

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, el municipio de Cornellà de Llobregat tiene constituida una Junta Local de Seguridad, como órgano colegiado de colaboración y coordinación general de los distintos cuerpos de policía y otros servicios de seguridad que operan en el territorio y de participación ciudadana en el sistema de seguridad.

Corresponde a la Junta Local de Seguridad, entre otras funciones, aprobar un plan general de seguridad, que debe analizar la situación de seguridad; definir los objetivos generales y las prioridades, los medios y recursos disponibles, incluidos los de seguridad privada que, si procede, se pueden utilizar para alcanzarlos y especificar las acciones que se deben emprender, con el calendario de aplicación, los métodos de seguimiento y evaluación adecuados y el período de vigencia.

En el trabajo de fiscalización solo se han tenido en cuenta las actividades del cuerpo de la Guardia Urbana en relación con los diferentes programas. No se han considerado las actividades que pueden llevar a cabo en el municipio de Cornellà de Llobregat los demás cuerpos y fuerzas de seguridad.

e) Entes dependientes y otras participaciones

En el ejercicio 2017 el Ayuntamiento tenía los entes dependientes que siguen:

- Instituto Municipal de Radiodifusión
- Empresa Municipal de Promoció Social, Urbana i Econòmica de Cornellà, SA (Procornellà)

Asimismo, en el año 2017 el Ayuntamiento tenía una participación mayoritaria en el capital de la siguiente sociedad mercantil:

- Taller Especial Centro Sin Ánimo de Lucro, SA (TECSALSA)

También participaba en el Patronato de la Fundació privada per a l'Atenció a Persones Dependents.

Durante el ejercicio fiscalizado el Ayuntamiento formaba parte de los siguientes consorcios:

- Consorcio Localret
- Consorcio del Parque Agrario de El Baix Llobregat
- Consorcio de Turismo de El Baix Llobregat

f) Control interno

De acuerdo con la normativa, son funciones públicas necesarias en todos los entes locales las de secretaría, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad, tesorería y recaudación.

Estas funciones, salvo las excepciones expresamente previstas, deben ser ejercidas por funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional –de acuerdo con los límites de población, de presupuesto y otras circunstancias establecidas por la normativa– y corresponden a los siguientes puestos de trabajo:

- Secretaría: puesto de carácter obligatorio para todas las entidades locales. La persona que es titular tiene atribuidas las funciones enumeradas en la normativa vigente y, en todos los casos, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.
- Intervención: puesto de carácter obligatorio, salvo que la Secretaría esté clasificada de clase tercera –en ese caso las funciones propias de la Intervención forman parte del contenido del puesto de Secretaría–, o bien que la entidad se agrupe con otras entidades para el sostenimiento en común de la Intervención.

La normativa establece y reserva a la Intervención el ejercicio de las funciones de control interno relativas a la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales y de sus entes dependientes en su triple acepción:

- Función interventora, para asegurar la observancia de la normativa aplicable en cada caso.
- Función de control financiero, que se efectúa mediante procedimientos de auditoría, para comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de la entidad, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles dependientes.
- Función de control de eficacia, que consiste en la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, y también en el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los servicios o inversiones.

La normativa también asigna a la Intervención la función de contabilidad, salvo que a la entidad le sea de aplicación el régimen establecido para los municipios de gran población, en el que la función de contabilidad la tiene que ejercer un órgano separado de la Intervención y su titular también tiene que ser un funcionario con habilitación de carácter nacional.

- Tesorería: puesto de carácter obligatorio para todas las entidades locales. Este puesto, salvo determinadas excepciones de carácter transitorio, también está reservado a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

La persona que es titular de la Tesorería tiene atribuidas las funciones de manejo y custodia de fondos y valores y también la prefectura de los servicios de recaudación.

En el siguiente cuadro se muestran los puestos de trabajo del Ayuntamiento que en 2017 estaban reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional:

Cuadro 2. Puestos de trabajo y plazas reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional a 31 de diciembre de 2017

Puesto de trabajo	Grupo	Número de plazas	Plazas vacantes
Secretaría	A-1	1	0
Intervención	A-1	1	0
Tesorería	A-1	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Ayuntamiento.

El puesto de Secretaría está clasificado de clase primera y, por lo tanto, está reservado a personal de la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que pertenezca a la subescala de secretaría. Desde 1991 este puesto de trabajo estaba cubierto mediante un nombramiento definitivo de una funcionaria de la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala de secretaría.

El puesto de Intervención, de clase primera, está reservado a personal de la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que pertenezca a la subescala de intervención tesorería. Desde el año 1992 el puesto de trabajo de Intervención estuvo ocupado mediante un nombramiento definitivo de un funcionario de la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala de intervención tesorería.

El puesto de Tesorería, de clase primera estuvo ocupado desde el año 2007 hasta el 16 de mayo de 2017 por un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala de intervención tesorería; y desde el 24 de mayo de 2017 por una funcionaria del Ayuntamiento mediante un nombramiento accidental.

2. FISCALIZACIÓN REALIZADA

2.1. APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El 27 de octubre de 2016 el Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente el presupuesto general de la entidad para el ejercicio 2017. El presupuesto quedó aprobado definitivamente en la sesión plenaria del día 22 de diciembre de 2016 y se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el 30 de diciembre de 2016.

Mediante el Decreto de Alcaldía número 860/18, de 2 de marzo de 2018, el alcalde aprobó la liquidación del presupuesto correspondiente al año 2017.

En el Pleno ordinario del Ayuntamiento de 27 de septiembre de 2018 se aprobó la Cuenta general del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat correspondiente al ejercicio 2017, después de que se hubiesen realizado todos los trámites preceptivos. El Ayuntamiento envió la Cuenta general del año 2017 a la Sindicatura de Cuentas el 15 de octubre de 2018.

2.2. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA

Antes de tratar los programas presupuestarios de Seguridad y movilidad ciudadana, hay que detallar el contenido del Plan local de seguridad municipal, el cual tiene un horizonte temporal de cuatro años que se complementa con los programas anuales de Seguridad y movilidad ciudadana.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, cada Junta Local de Seguridad debe aprobar un plan general de seguridad para el municipio, que debe analizar la situación de seguridad; definir los objetivos generales y las prioridades, los medios y los recursos disponibles, incluidos los de seguridad privada que, si procede, se pueden utilizar para alcanzarlos; especificar las acciones que se tienen que emprender, con el calendario de aplicación, los métodos de seguimiento y evaluación adecuados y el período de vigencia.

El Plan local de seguridad de Cornellà de Llobregat para el período 2016-2019 fue aprobado por la Junta Local de Seguridad en la sesión del día 8 de marzo de 2016.

Este Plan fija unos objetivos que giran en torno a tres ejes: servicios para la ciudadanía, servicios para la ciudad y coordinación, planificación y formación.

Los objetivos de cada uno de estos tres ejes son los siguientes:

- Servicios para la ciudadanía:
 - Mejorar la calidad de vida mediante la prevención de la delincuencia
 - Luchar contra la violencia machista
 - Aumentar la confianza entre el ciudadano y la policía
 - Detectar situaciones de personas en riesgo de exclusión social o de grupos de riesgo
 - Prevenir y reducir la accidentalidad y los factores de riesgo
 - Fomentar el civismo en las personas

- Servicios para la ciudad:
 - Adaptar la normativa municipal a la realidad del territorio
 - Implantar nuevas tecnologías
 - Fomentar el comercio seguro
 - Proteger el medio ambiente
 - Impulsar el uso responsable de los equipamientos de la ciudad
 - Planificar un espacio urbano seguro y pacificar el tráfico

- Coordinación, planificación y formación:
 - Implantar nuevas herramientas de coordinación ante emergencias y urgencias
 - Impulsar el voluntariado
 - Fortalecer la colaboración entre los diferentes actores del ámbito de las emergencias
 - Formación de calidad
 - Fomentar la participación de los diferentes actores sociales existentes en la ciudad
 - Consolidar los mecanismos de control de la seguridad privada

Para alcanzar los diferentes objetivos, el Plan recoge una serie de actuaciones que se llevan a cabo mediante acciones concretas, fija los medios personales y determina el responsable y el órgano fiscalizador de la actuación.

En lo referente al seguimiento y evaluación de las actuaciones, el Plan determina la creación de varias comisiones integradas por equipos de trabajo.

Inicialmente, el Plan recogía un total de cuarenta actuaciones a las que se han añadido dieciséis más.

El Plan local de seguridad fue aprobado para el cuatrienio 2016–2019, mientras que su ejecución estaba previsto que se llevara a cabo en un plazo de cuarenta y cuatro meses: desde mayo de 2015 hasta diciembre de 2018.

A continuación se incluye un cuadro con las actuaciones previstas en el Plan local de seguridad para el cuatrienio 2016-2019 con el grado de ejecución en el mes de mayo de 2018:

Cuadro 3. Actuaciones incluidas en el Plan local de seguridad para el cuatrienio 2016-2019

Actuaciones	Grado de ejecución (%)
Aplicación informática: Protocolo de localización de personas vulnerables	65,00
Aplicación informática: Campaña de comercio seguro: "La Guardia Urbana a un clic"	65,00
Aplicación informática versión escritorio	35,00
Implantación de armas no letales: TASER	25,00
Protocolo de utilización de armas de control electrónicas	25,00
Implantación de cámaras personales	25,00
Protocolo de utilización de cámaras personales	25,00
Unidad canina de la Guardia Urbana	100,00
Protocolo para fiestas libres de sexismo	72,00
Estudio criminológico. Seguridad ciudadana y perspectiva de género	100,00
Campaña informativa del Centro de información y recursos para las mujeres	72,00
Charlas en institutos	72,00
Aplicación informática: Seguridad ciudadana 016	100,00
Puntos de atención y referencia	72,00
Formación LGTBI	100,00
Defensa personal para mujeres	72,00
Detección de personas en situación vulnerable	72,00
Programa Medidas alternativas a las sanciones económicas	72,00
Encuesta de calidad de servicio	72,00
Censo de perros. Análisis ADN	25,00
Aumentar la confianza entre la ciudadanía y la policía. Feria de entidades y de Navidad	80,00
Reuniones en comunidades de vecinos	20,00
Protocolos para ocupaciones ilegítimas	72,00
Propuesta de nuevas ordenanzas municipales	55,00
Ordenanza municipal de veladores	44,00

Actuaciones	Grado de ejecución (%)
Trípticos sobre el uso cívico de los veladores	100,00
Ordenanza municipal de circulación	77,00
Vehículos de movilidad personal	10,00
Espacio Guardia Urbana cardioprotegido	100,00
Nuevos sistemas de videovigilancia	83,00
Redes sociales y Guardia Urbana	60,00
Nueva aplicación de gestión policial	100,00
Implantación de tabletas y teléfonos inteligentes	50,00
Análisis de ADN de excrementos de perros	50,00
Implantación de desfibriladores externos automáticos en vehículos policiales	100,00
Dron operativo de la Guardia Urbana	100,00
Aplicación informática de Seguridad ciudadana de escritorio "La Guardia Urbana a un clic"	83,00
Inspecciones administrativas en establecimientos	80,00
Unidad ciclista de la Guardia Urbana	100,00
Vehículos policiales eléctricos	56,00
Plan estratégico en materia de contaminación acústica	80,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Barrio Centro y Riera	100,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Riera	100,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Carretera del Prat	56,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Alps	100,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Zona verde Padró	100,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Zona verde Riera	50,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Zona roja C-245	100,00
Planificación de espacio urbano seguro y pacificación de su tráfico: Zona roja Ferrocarriles	100,00
Protocolo de actuación del Centro de urgencias y emergencias sociales de Barcelona	100,00
Detección de la situación de personas en situación vulnerable	56,00
Plan de inspecciones con otros cuerpos policiales	100,00
Colaboración interdepartamental	100,00
Visitas programadas a entidades de la ciudad	100,00
Consolidación de los mecanismos de la seguridad privada	100,00
Impulsar el voluntariado	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

De acuerdo con el cronograma presentado por el Ayuntamiento, hay treinta y seis acciones iniciadas con anterioridad al año 2018 para alcanzar los objetivos del Plan de seguridad local que en de mayo de 2018 estaban ejecutadas en un porcentaje superior al 70,0%.

No llegaban a este porcentaje las siguientes acciones:

- Las relacionadas con la aplicación de seguridad ciudadana: protocolo de localización de personas vulnerables

- La versión escritorio de la aplicación de seguridad ciudadana
- La campaña comercio seguro: “La Guardia Urbana a un clic”.

Estas acciones se iniciaron en los meses de mayo de 2015, enero de 2016 y abril de 2016, respectivamente. En de mayo de 2018 solo habían sido ejecutadas en un 65,0%, un 35,0% y un 65,0%, respectivamente.

También llevaban cierto retraso en su ejecución las siguientes acciones:

- Propuesta de nuevas ordenanzas municipales, iniciada en febrero de 2016 y ejecutada en mayo de 2018 en un 55,0%.
- Ordenanza municipal de veladores, iniciada en junio de 2016 y ejecutada en mayo de 2018 en un 44,0%. El retraso estaba motivado principalmente por el trámite seguido en la elaboración, aprobación y entrada en vigor de las ordenanzas municipales.

Las actuaciones iniciadas a partir del año 2018 con un porcentaje de ejecución igual o inferior al 50% fueron las siguientes:

- Implantación de armas no letales: TASER
- Protocolo de utilización de armas de control electrónicas
- Implantación de cámaras personales
- Protocolo de utilización de cámaras personales
- Censo de perros. Análisis ADN
- Reuniones en comunidades de vecinos
- Vehículos de movilidad personal
- Implantación de tabletas y teléfonos inteligentes
- Análisis de ADN de excrementos de perros
- Vehículos policiales eléctricos
- Planificación de un espacio urbano seguro y pacificación del tráfico, carretera del Prat y Zona verde Riera y detección de la situación de personas en situación vulnerable.

La acción Impulsar el voluntariado finalmente no se llevó a cabo.

Política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana

Esta política comprende todos los gastos de los servicios relacionados con la seguridad y movilidad ciudadana y aquellos que tenga que hacer la entidad para colaborar con la Administración general del Estado o de la Generalidad de Cataluña para dar apoyo a los servicios de protección y defensa civiles, actuaciones en caso de calamidades o catástrofes, prevención y extinción de incendios y acciones en general destinadas a la protección de los bienes de la entidad o de los particulares, y también las de ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos.

De acuerdo con la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana incluye la siguiente clasificación:

Cuadro 4. Clasificación de la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana

Área de gasto	Política de gasto	Grupo de programas	Programas	Denominación
1	13	130		Servicios públicos básicos
		132		Seguridad y movilidad ciudadana
		133		Administración general de la seguridad y protección civil
		134		Seguridad y orden público
		135		Ordenación del tráfico y del estacionamiento
		136		Movilidad urbana
				Protección civil
				Servicio de prevención y extinción de incendios*

Fuente: Elaboración propia.

* Es competencia de la Generalidad de Cataluña.

Programas presupuestarios de Seguridad y movilidad ciudadana

En relación con los diferentes programas de Seguridad y movilidad ciudadana, y de acuerdo con el trabajo llevado a cabo, se ha detectado la siguiente incidencia:

- En el año 2017 la entidad no tenía definido ningún programa relativo a los grupos de programas de Movilidad urbana y de Protección civil, aunque, de acuerdo con los artículos 66 y 67 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, son actividades y servicios prestados por el municipio. A pesar de ello, se han encontrado gastos relacionados con los siguientes programas de Movilidad urbana:
 - En el programa de Administración general del medio ambiente se ha verificado la existencia de actividades para llevar a cabo campañas de sensibilización relacionadas con la promoción del uso de la bicicleta.
 - En el programa de Reurbanización de calles, dentro de pavimentación de vías públicas, se ha comprobado la existencia de crédito presupuestario en la partida del capítulo 6 del presupuesto de gastos para la mejora del carril bici.

La ficha que elabora el Ayuntamiento de cada uno de los programas presupuestarios contiene la información relativa a los objetivos de los programas, las actividades para alcanzar los objetivos programados, los indicadores de gestión con valores previstos, los recursos humanos usados y la clasificación económica de los créditos iniciales de gasto y de las previsiones de ingresos del año 2017.

A continuación se muestra la ficha para cada uno de los programas presupuestarios. Cada ficha contiene los objetivos a alcanzar mediante las actividades previstas, los indicadores de gestión y los recursos humanos destinados a cada programa.

Para cada programa presupuestario se incluye también la evaluación de los objetivos con los indicadores correspondientes.

2.2.1. Programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana

En el programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana, los objetivos, las actividades, los indicadores de gestión y los recursos humanos son los siguientes:

Cuadro 5. Programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana

Objetivos	Conseguir un buen nivel de dirección y administración de la policía local	
Actividades	Gestión presupuestaria de los gastos y los ingresos que ocasiona y genera la policía local Redacción de informes y atestados Organización y control de los turnos de trabajo de los agentes Seguimiento de las incidencias diarias del servicio Planificación de actividades ordinarias y extraordinarias	
Indicadores de gestión	Descripción del indicador	Valor previsto
	De eficacia:	
	- Número de agentes por 1.000 habitantes	1,20
	- Número de personas en plantilla de Protección Civil	2
	- Superficie en m ² de las instalaciones del centro de Protección Civil, Salvamento y Socorrismo	10,00
	- Número de vehículos adscritos a la policía local	29
	De economía:	
	- Gasto del programa / gasto de la Guardia Urbana	15,91%
	- Gasto de la Guardia Urbana / presupuesto municipal	8,60%
Recursos humanos	Categoría	Número de efectivos*
	Inspector en jefe	1
	Inspector	1
	Personal de Protección Civil	1
	Subinspector	2
	Cabo	1
	Agente	7
	Personal de administración	1
	Personal auxiliar de administración	1
Total	15	

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

* El número de efectivos está referido a 1 de enero de 2017.

2.2.1.1. **Evaluación de los objetivos e indicadores de gestión del programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana**

En el programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana se fija un único objetivo: conseguir un buen nivel de dirección y administración de la policía local.

En el siguiente cuadro se muestran los diferentes indicadores usados para comprobar el grado de consecución del objetivo del programa:

Cuadro 6. Indicadores de gestión del programa de Dirección y administración general de la Guardia Urbana

Indicador	Valor previsto	Valor real a 31.12.2017	Desviación (%)
Número de agentes por 1.000 habitantes	1,20	1,03	(14,17)
Gasto del programa / Gasto de la Guardia Urbana (cap. 1, 2 y 4)	15,91%	15,27%	(4,02)
Gasto de la Guardia Urbana / Presupuesto municipal (cap. 1, 2 y 4)	8,60%	7,96%	(7,44)
Número de vehículos adscritos a la policía local*	40	40	0,00
Número de personas en plantilla de Protección Civil	2	1	(50,00)
Superficie en m ² de las instalaciones del centro de Protección Civil, Salvamento y Socorrismo	10	10	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

* El valor previsto del número de vehículos adscritos a la policía local, de acuerdo con la información recogida en la Memoria 2017 de la Guardia Urbana, era de cuarenta y no de veintinueve. Según ello, el valor previsto y el valor real a 31.12.2017 sería el mismo, cuarenta vehículos.

El valor previsto del indicador Número de agentes por 1.000 habitantes estaba calculado sobre la plantilla aprobada de la Guardia Urbana, mientras que el valor real se calculó sobre la plantilla ocupada efectivamente. En el año 2017 se aprobó una oferta pública de empleo de nueve plazas de agente. Una vez cubiertas estas plazas, la desviación producida entre el valor previsto y el valor real desapareció.

En lo referente a los indicadores de gasto del programa en relación con el gasto de la Guardia Urbana y los de gasto de la Guardia Urbana en relación con el presupuesto municipal, las desviaciones producidas, tal y como se pone de manifiesto en el apartado 2.2.7.2, estaban motivadas por el bajo nivel de ejecución de varios conceptos presupuestarios del capítulo 2, Gastos en bienes corrientes y servicios.

Los indicadores usados no son lo bastante adecuados ni son suficientes para medir el grado de cumplimiento de la consecución de un buen nivel de dirección y administración de la policía local, que es el objetivo programado.

2.2.2. **Programa de Seguridad ciudadana**

El programa de Seguridad ciudadana presenta los objetivos, las actividades, los indicadores de gestión y los recursos humanos que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Programa de Seguridad ciudadana

Objetivos	Protección y seguridad de los edificios públicos Velar por la seguridad ciudadana y conseguir que los índices delictivos se reduzcan	
Actividades	Guarda y custodia de los edificios públicos Vigilancia preventiva Control de grupos conflictivos	
Indicadores de gestión	Descripción del indicador	Valor previsto
	De eficiencia: - Registro de novedades de la Guardia Urbana	20.000
Recursos humanos	Categoría	Número de efectivos*
	Sargento	1
	Jefe de servicio	5
	Agente	33
	Personal de Protección Civil	1
	Total	40

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

* Referido a 1 de enero de 2017.

2.2.2.1. Evaluación de los objetivos e indicadores de gestión del programa de Seguridad ciudadana

El programa de Seguridad ciudadana tiene dos objetivos a alcanzar: la protección y seguridad de edificios públicos y el velar por la seguridad ciudadana y conseguir que los índices delictivos se reduzcan.

Como indicador para medir el cumplimiento de los dos objetivos de este programa se utiliza lo que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Indicadores de gestión del programa de Seguridad ciudadana

Indicador	Valor previsto	Valor real a 31.12.2017	Desviación (%)
Registro de novedades de la Guardia Urbana	20.000	38.732	93,66

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

El indicador Registro de novedades de la Guardia Urbana muestra el número de servicios llevados a cabo, clasificados por barrios del municipio.

El indicador utilizado no aporta información sobre el grado del cumplimiento de los objetivos programados mediante las actividades previstas. No permite conocer el número de edificios públicos objeto de protección, ni el número de efectivos dedicados a esa labor. Tampoco da información sobre los medios dedicados a funciones de vigilancia preventiva y al control de grupos conflictivos.

Puesto que en el año 2016 se hicieron 42.158 servicios, es del todo inverosímil que en el año 2017 solo se hiciesen 20.000, un 52,6% menos. El valor real del año 2017 fue un 93,7% superior al valor previsto.

2.2.3. Programa de Prevención y convivencia

Los objetivos, las actividades, los indicadores de gestión y los recursos humanos del programa de Prevención y convivencia se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Programa de Prevención y convivencia

Objetivos	Vigilancia y control territorial de la ciudad Mediación y proximidad en conflictos Control de actividades y permisos en los barrios de la ciudad Disciplina y control en el ámbito de las ordenanzas municipales	
Actividades	Vigilancia a pie por todos los barrios de la ciudad Control y denuncia de infracciones de las ordenanzas Contacto con todas las organizaciones ciudadanas	
Indicadores de gestión	Descripción del indicador	Valor previsto
	De eficiencia: - Número de denuncias de infracciones de las ordenanzas	11.000
Recursos humanos	Categoría	Número de efectivos*
	Jefe de prevención y seguridad ciudadana	1
	Agente	13
	Total	14

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

* Referido a 1 de enero de 2017.

2.2.3.1. Evaluación de los objetivos e indicadores de gestión del programa de Prevención y convivencia

El programa de Prevención y convivencia tiene fijados cuatro objetivos: vigilancia y control territorial de la ciudad, mediación y proximidad en conflictos, control de actividades y permisos en los barrios de la ciudad, y disciplina y control en el ámbito de las ordenanzas municipales.

Para medir el cumplimiento de estos objetivos se incluye un único indicador que solo aporta información sobre el número de denuncias por incumplimiento de ordenanzas municipales. El valor de este indicador se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Indicadores de gestión del programa de Prevención y convivencia

Indicador	Valor previsto	Valor real a 31.12.2017	Desviación (%)
Número de denuncias de las ordenanzas municipales	11.000	13.957	26,88

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

Al igual que en el programa de Seguridad ciudadana, el valor previsto del indicador para el año 2017 es poco realista en comparación con el valor obtenido en 2016: 14.354 denuncias. La desviación entre el valor previsto y el valor real del año 2017 ha sido del 26,9%.

El indicador utilizado no aporta información sobre el grado del cumplimiento de los objetivos programados mediante las actividades previstas. Para tres de los cuatro objetivos programados, el indicador no aporta información sobre su cumplimiento. Se han de incluir otros indicadores que permitan conocer el número de horas dedicadas a patrullar la ciudad y el medio utilizado, el número de actuaciones de mediación en conflictos y cuál ha sido su resultado, el número de actuaciones de control de actividades y permisos en los barrios y aquellas que han derivado en propuestas de sanción.

2.2.4. Programa de Seguridad viaria

Los objetivos, las actividades, los indicadores de gestión y los recursos humanos del programa de Seguridad viaria son los que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Programa de Seguridad viaria

Objetivos	Ordenación, señalización y organización del tráfico de vehículos y personas en la ciudad Disciplina y control en el ámbito circulatorio de la ciudad Prevención y educación viaria en las escuelas Prevención y tratamiento de los accidentes de tráfico	
Actividades	Control y denuncia de infracciones de tráfico Realización de campañas preventivas Intervención en accidentes de tráfico y establecimiento de puntos negros Formación de la infancia en las escuelas en materia de educación viaria	
Indicadores de gestión	Descripción del indicador	Valor previsto
	De eficacia:	
	- Número de accidentes de tráfico	400
	- Número de niños y niñas formados en las escuelas	4.500
	- Número de unidades del parque móvil de la Guardia Urbana	16
De eficiencia:		
- Número de atestados	125	
- Número de controles de alcoholemia	165	
De impacto:		
- Número de heridos	230	
De economía:		
- Gastos de mantenimiento y reparación de semáforos (en euros)	72.200	
Recursos humanos	Categoría	Número de efectivos*
	Sargento	1
	Técnico de gabinete	1
	Jefe de Servicios Generales	5
	Agente de Servicios Generales	24
	Agente de Servicios Auxiliares	5
Total	36	

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

* Referido a 1 de enero de 2017.

2.2.4.1. *Evaluación de los objetivos e indicadores de gestión del programa de Seguridad viaria*

Los objetivos fijados en el programa de Seguridad viaria son los cuatro siguientes: ordenación, señalización y organización del tráfico de vehículos y personas en la ciudad; disciplina y control en el ámbito circulatorio de la ciudad; prevención y educación viaria en las escuelas, y prevención y tratamiento de los accidentes de tráfico.

Para medir la consecución de los objetivos programados se utilizaron los siguientes indicadores:

Cuadro 12. Indicadores de gestión del programa de Seguridad viaria

Indicador	Valor previsto	Valor real a 31.12.2017	Desviación (%)
Número de accidentes de tráfico	400	508	27,00
Número de niños y niñas formados en escuelas	4.500	4.270	(5,11)
Número de atestados	125	118	(5,60)
Número de alcoholemias (a)	165	150	(9,09)
Número de heridos	230	347	50,87
Gastos de mantenimiento de los semáforos (€/año)	72.200	88.969	23,23
Número de vehículos adscritos a tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (b)	16	40	(b)

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

Notas:

(a) Establecimiento de controles.

(b) El valor previsto de unidades del parque móvil de la Guardia Urbana solo se refiere al número de vehículos adscritos a tráfico, pero el valor real se refiere al total de unidades del parque móvil de la Guardia Urbana con utilización indistinta sin poder discernir el número real de vehículos adscritos a tráfico. Por ello no se indica ningún grado de alcance de objetivo.

En relación con el objetivo de disciplina y control en el ámbito circulatorio de la ciudad, no se aporta ningún indicador relativo al número de sanciones impuestas por incumplimientos de la normativa de circulación. Tampoco hay ningún indicador que dé información sobre el número de campañas preventivas que se llevaron a cabo en 2017.

La Memoria de indicadores de gestión, donde se incluyen las fichas relativas a cada programa presupuestario y la información relativa al grado de ejecución del presupuesto por programas, no incluye ninguna guía explicativa del significado de los diferentes indicadores ni la manera de calcularlos. Tampoco recoge ningún análisis ni ninguna explicación sobre las desviaciones entre los valores previstos y los reales de los diferentes indicadores ni medidas para corregir las desviaciones producidas.

2.2.5. Programa de Servicio de grúa y zona azul

De acuerdo con sus estatutos la Empresa Municipal de Desenvolupament Urbà de Cornellà, SA (EMDUCSA) asumió la prestación, entre otros, del servicio de retirada de vehículos en la vía pública por aparcamiento indebido y de los vehículos declarados residuos sólidos para su desguace, y del servicio de regulación del estacionamiento en superficie, según encargo realizado por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión de 30 de octubre de 1997.

El 25 de julio de 1998 el Consejo de Administración de la sociedad mercantil EMDUCSA (actualmente Procornellà) decidió realizar estos servicios mediante una empresa especializada, y como consecuencia firmó un contrato con la sociedad mercantil PARBLA.

Las principales características de este contrato eran las siguientes:

- PARBLA (absorbida por SABA, SA) prestaría los servicios mencionados durante un plazo de veinticinco años.
- Para la prestación de los servicios se tenía que ajustar a la siguiente normativa municipal:
 - Normas reguladoras del servicio de recogida, traslado y depósito de vehículos de la vía pública en el término municipal de Cornellà de Llobregat y eliminación de los declarados residuos sólidos, aprobadas por el Consejo de Administración de EMDUCSA, en la sesión del 10 de diciembre de 1997.
 - Reglamento de zonas de estacionamiento con horario limitado, aprobado por el ayuntamiento de Cornellà de Llobregat en la sesión plenaria del 23 de julio de 1993 y normas reguladoras del servicio aprobadas por el Consejo de Administración de EMDUCSA el 25 de junio de 1998.
 - Disposiciones reglamentarias aprobadas por el Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat como titular del servicio o de EMDUCSA como entidad que tenía asumida la realización en el ámbito de sus competencias, en todo aquello que sustituyeran, modificasen, complementaran, ampliaran o limitaran las vigentes.

La decisión de EMDUCSA de prestar los servicios mediante una empresa especializada significó el cambio de gestión del servicio público con el paso de una gestión directa a una indirecta. Cabe decir que los servicios públicos locales se pueden llevar a cabo por gestión directa, como se hizo en un inicio con la creación de EMDUCSA, o por gestión indirecta.

La decisión de EMDUCSA de trasladar la gestión de los servicios que tenía encomendados

por el Ayuntamiento a una empresa especializada del mercado privado no se ajustó a la normativa vigente en ese momento por la forma en que se llevó a cabo. Ello es así ya que el cambio en la forma de gestionar un servicio público, de gestión directa a indirecta, lo tenía que decidir y llevar a cabo el propio Ayuntamiento, que es quien tiene la titularidad del servicio en todo momento. No haberlo hecho así implicaría que se obvió la normativa de aplicación tanto en la toma de la decisión, por encomendar el servicio a una empresa privada, como en el proceso de adjudicación del contrato, que finalmente se firmó y que todavía está ejecutándose y que permitió que una empresa privada pasara a gestionar los servicios públicos objeto de análisis por una vía no ajustada a derecho.

Aparte de estas irregularidades en la decisión de traspasar los servicios públicos referidos y la posterior tramitación del contrato inicial, se debe poner de manifiesto que la Empresa Municipal de Promoció Social, Urbana i Econòmica de Cornellà de Llobregat, SA (Procornellà) empresa que sustituye a EMDUCSA en el contrato, no tiene atribuido ninguno de los servicios que tenía EMDUCSA y que son objeto del contrato, lo cual agrava la situación que ya era irregular desde un inicio. Ello deriva de la lectura de los estatutos de Procornellà, colgados en su web, donde no consta ninguno de los servicios mencionados, y, por lo tanto, estos servicios no se pueden entender incluidos en el apartado relativo a las encomiendas de gestión, puesto que desde 1998 hasta 2023 están concesionados a SABA, SA.

En relación con el servicio prestado por la sociedad mercantil SABA, SA, ni el Ayuntamiento ni Procornellà llevan a cabo la labor de control fijada por la normativa aplicable.

En el programa de Servicio de grúa y zona azul, los objetivos, las actividades y los indicadores de gestión son los que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Programa de Servicio de grúa y zona azul

Objetivos	Mejorar y controlar la prestación del servicio de grúa en la ciudad Optimizar el aparcamiento del municipio mediante un uso adecuado de las zonas azules Repercutir los beneficios obtenidos en el mantenimiento de la señalización viaria	
Actividades	Control de la concesión del servicio de grúa y zona azul	
Indicadores de gestión	Descripción del indicador	Valor previsto
	De eficiencia: - Número de vehículos retirados por la grúa	240
	De economía: - Ingresos por el servicio de grúa - Ingresos por el servicio de zona azul	8.300 33.000

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

2.2.5.1. *Evaluación de los objetivos e indicadores de gestión del programa de Servicio de grúa y zona azul*

En el programa de Servicio de grúa y zona azul, los tres objetivos fijados para el año 2017 fueron mejorar y controlar la prestación del servicio de grúa en la ciudad, optimizar el aparcamiento del municipio mediante un uso adecuado de las zonas azules y repercutir los beneficios obtenidos en el mantenimiento de la señalización viaria.

En relación con la única actividad para alcanzar los objetivos fijados –el control de la concesión del servicio de grúa y zona azul– ni el Ayuntamiento ni Procornellà ha entregado ningún informe sobre el control que tenía que llevar a cabo sobre estos dos servicios.

En el siguiente cuadro se muestran los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos programados:

Cuadro 14. Indicadores de gestión del programa de Servicio de grúa y zona azul

Indicador	Valor previsto	Valor real a 31.12.2017	Desviación (%)
Número de vehículos retirados por la grúa	240	244	1,67
Ingresos por el servicio de grúa	8.300,00	8.409,00	1,31
Ingresos por el servicio de zona azul	33.000,00	101.723,00	208,25

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

La previsión de ingresos por el servicio de zona azul era poco realista, puesto que el valor realizado a 31 de diciembre de 2017 fue un 208,2% superior al valor inicialmente previsto.

En lo referente al servicio de grúa, como indicador del cumplimiento del objetivo de mejora y control de la prestación del servicio de grúa en la ciudad, se utiliza el indicador “número de vehículos retirados por la grúa”. Este indicador solo se refiere al número de vehículos retirados para desguace. El indicador de “número de vehículos retirados por la grúa” debería dar datos según el tipo de servicio: vehículos retirados por ocupar espacios indebidamente y vehículos retirados por estar en situación de abandono.

2.2.6. *Liquidación del presupuesto de ingresos y gastos de los diferentes programas presupuestarios*

2.2.6.1. *Presupuesto de ingresos*

En el siguiente cuadro se muestra la liquidación del presupuesto de ingresos correspondiente a los diferentes programas presupuestarios incluidos en la política de Seguridad y movilidad ciudadana:

Cuadro 15. Liquidación del presupuesto de ingresos. Capítulo 3: Tasas y otros ingresos

Concepto presupuestario / Programa	Previsión			Ejecución			
	Inicial	Modificaciones	Definitiva	Liquidación	Cobrado	Pendiente de cobro	Grado de ejecución (%)
Tasa entrada vehículos (vados)	833.598,00	0,00	833.598,00	864.861,08	711.171,80	153.689,28	103,75
Tasa por la utilización de la vía pública	491.413,00	0,00	491.413,00	496.088,96	486.579,69	9.509,27	100,95
Total Dirección y administración de la Guardia Urbana	1.325.011,00	0,00	1.325.011,00	1.360.950,04	1.197.751,49	163.198,55	102,71
Tasa por servicios especiales	1.000,00	0,00	1.000,00	2.309,85	2.309,85	0,00	230,98
Total Prevención y convivencia	1.000,00	0,00	1.000,00	2.309,85	2.309,85	0,00	230,98
Multas de tráfico	500.000,00	0,00	500.000,00	497.958,41	497.958,41	0,00	99,59
Total Seguridad viaria	500.000,00	0,00	500.000,00	497.958,41	497.958,41	0,00	99,59
Total capítulo 3: Tasas y otros ingresos	1.826.011,00	0,00	1.826.011,00	1.861.218,30	1.698.022,75	163.195,55	101,93

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

Nota: Los datos de este cuadro son los de la liquidación del presupuesto de ingresos presentada por la Intervención. No son los mismos que figuran en el Estado de ejecución por programas 2017 incluido en la Memoria de indicadores de gestión entregada por el Ayuntamiento.

En la revisión de los diferentes presupuestos de ingresos de los programas incluidos en la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana definidos por el Ayuntamiento se han detectado varias incidencias que dan lugar a las siguientes observaciones:

a) Programa de dirección y administración general de la Guardia Urbana

Entre las actividades previstas a desarrollar en este programa está la de redacción de informes y atestados. Para esta actividad las ordenanzas fiscales del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat fijan una tasa a cobrar en concepto de redacción de informes técnicos por parte de la Guardia Urbana.

De acuerdo con la información recogida en la Memoria de indicadores de gestión elaborada por el Ayuntamiento, en 2017 se reconocieron derechos por 24.024 € en concepto de redacción de informes técnicos por parte de la Guardia Urbana.

Este importe no fue registrado entre los ingresos imputados en el programa de dirección y administración general de la Guardia Urbana, que es donde correspondería. Su registro se hizo en el programa presupuestario de Administración General, adscrito a la Secretaría General del Ayuntamiento.

b) Programa de prevención y convivencia

Aunque no está recogida de forma específica dentro del programa de prevención y convivencia, la Guardia Urbana de Cornellà de Llobregat lleva a cabo la actividad de vigilancia, protección, ordenación y regulación del tráfico y estacionamiento de vehículos para la celebración de espectáculos y actos públicos. Según la Memoria anual de la Guardia Urbana, en el año 2017 se dedicaron 3.086 horas a espectáculos deportivos y 1.501 horas a actos culturales.

Las ordenanzas fiscales del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat para el año 2017 incluían una tasa por los servicios especiales por espectáculos o transportes. Uno de los hechos imponibles de esta tasa era la prestación del servicio de vigilancia, protección, ordenación y regulación del tráfico, estacionamiento de vehículos y cualquier otro servicio que estuviera motivado por la celebración de espectáculos y actos públicos que por su naturaleza, por la multitud de público que provocan o por las necesidades de ordenar el acceso y salida de público y vehículos así lo exigieran.

Durante el año 2017, por esta tasa solo se reconocieron y cobraron derechos por 2.309 €. Dada la tarifa para el año 2017 fijada en dicha ordenanza fiscal, de 35,70 € por cada policía municipal, funcionario o trabajador, por cada hora o fracción, y el número de horas

dedicadas a estos servicios –de 3.086 horas a espectáculos deportivos, mayoritariamente a los partidos de fútbol jugados en Cornellà de Llobregat por una entidad deportiva, y 1.501 horas a actos culturales– se estima que el Ayuntamiento dejó de reconocer y cobrar derechos por 163.756 €.

Ante este hecho, la Sindicatura de Cuentas insta al Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat a que lleve a cabo las liquidaciones correspondientes y cobre los importes de los años en que la tasa estaba vigente y que no hayan prescrito.

Dentro de este programa también figura la actividad de control y denuncia de infracciones de las ordenanzas municipales. De acuerdo con la información recogida en la Memoria anual de la Guardia Urbana, durante el año 2017 se denunciaron un total de 2.016 infracciones de las ordenanzas municipales. En esta cifra no se incluyen las denuncias por infracciones de tráfico, que corresponden al programa de Seguridad viaria.

Por las infracciones de las ordenanzas municipales, el Ayuntamiento reconoció derechos por 67.173 €, de los cuales cobró 41.589 €. Este importe no fue registrado donde correspondería entre los ingresos imputados en el programa de Prevención y convivencia, sino que se registró en el programa presupuestario de Intervención administrativa en las actividades e instalaciones, adscrito al Área de gestión de actividades, ordenanzas cívicas y mercados.

2.2.6.2. Presupuesto de gastos

A continuación se presenta la liquidación del presupuesto de gastos correspondiente a los diferentes programas presupuestarios incluidos en la política de Seguridad y movilidad ciudadana.

Cuadro 16. Liquidación del presupuesto de gastos. Capítulo 1: Gastos de personal

Concepto presupuestario / Programa	Previsión			Ejecución			
	Inicial	Modificaciones	Definitiva	Liquidación	Pagado	Pendiente de pago	Grado de ejecución (%)
Retribuciones básicas	205.290,00	0,00	205.290,00	183.838,62	183.838,62	0,00	89,55
Retribuciones complementarias	363.332,00	0,00	363.332,00	317.159,54	317.159,54	0,00	87,29
Productividad	85.375,00	0,00	85.375,00	76.367,91	76.367,91	0,00	89,45
Gratificaciones	65.650,00	0,00	65.650,00	39.869,92	39.869,92	0,00	60,73
Cuotas sociales	156.920,00	0,00	156.920,00	154.849,38	143.349,38	11.500,00	98,68
Total Dirección y administración de la Guardia Urbana	876.567,00	0,00	876.567,00	772.085,37	760.585,37	11.500,00	88,08
Retribuciones básicas	479.074,00	0,00	479.074,00	417.780,88	417.780,88	0,00	87,21
Retribuciones complementarias	768.512,00	0,00	768.512,00	688.361,87	688.361,87	0,00	89,57
Productividad	259.765,00	0,00	259.765,00	233.033,10	233.033,10	0,00	89,71
Gratificaciones	111.433,00	0,00	111.433,00	185.627,16	185.627,16	0,00	166,58
Cuotas sociales	413.239,00	0,00	413.239,00	475.680,56	445.680,56	30.000,00	115,11
Total Seguridad Ciudadana	2.032.013,00	0,00	2.032.013,00	2.000.483,57	1.970.483,57	30.000,00	98,45
Retribuciones básicas	171.457,00	(20.000,00)	151.457,00	127.647,33	127.647,33	0,00	84,28
Retribuciones complementarias	287.478,00	(18.000,00)	269.478,00	215.297,04	215.297,04	0,00	79,89
Productividad	92.050,00	(4.000,00)	88.050,00	68.876,93	68.876,93	0,00	78,22
Gratificaciones	101.912,00	75.000,00	176.912,00	81.879,07	81.879,07	0,00	46,28
Cuotas sociales	153.505,00	0,00	153.505,00	129.588,21	120.588,21	9.000,00	84,42
Total Prevención y convivencia	806.402,00	33.000,00	839.402,00	623.288,58	614.288,58	9.000,00	74,25
Retribuciones básicas	402.192,00	(59.564,56)	342.627,44	305.634,71	305.634,71	0,00	89,20
Retribuciones complementarias	702.679,00	(26.486,48)	676.192,52	560.324,89	560.324,89	0,00	82,86
Productividad	234.083,00	(13.614,68)	220.468,32	177.601,79	177.601,79	0,00	80,56
Gratificaciones	128.143,00	35.000,00	163.143,00	196.913,27	196.913,27	0,00	120,70
Cuotas sociales	367.333,00	26.593,08	393.926,08	356.061,84	334.061,84	22.000,00	90,39
Total Seguridad viaria	1.834.430,00	(38.072,64)	1.796.357,36	1.596.536,50	1.574.536,50	22.000,00	88,88
Total capítulo 1: Gastos de personal	5.549.412,00	(5.072,64)	5.544.339,36	4.992.394,02	4.919.894,02	72.500,00	90,04

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

Cuadro 17. Liquidación del presupuesto de gastos. Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios

Concepto presupuestario / Programa	Previsión			Ejecución			
	Inicial	Modificaciones	Definitiva	Liquidación	Pagado	Pendiente de pago	Grado de ejecución (%)
Reparación de maquinaria	3.768,00	0,00	3.768,00	1.473,78	1.473,78	0,00	39,11
Reparación de vehículos	25.931,00	16.000,00	41.931,00	22.616,09	20.596,24	2.019,85	53,94
Reparación de otro inmovilizado material	6.613,00	1.258,22	7.871,22	3.970,30	3.345,19	625,11	50,44
Material de oficina	9.095,00	314,73	9.409,73	4.325,42	3.915,66	409,76	45,97
Suministros	77.670,00	(5.975,10)	71.694,90	40.137,67	31.877,40	8.260,27	55,98
Gastos varios	7.866,00	0,00	7.866,00	6.180,39	2.113,19	4.067,20	78,57
Total Dirección y administración de la Guardia Urbana	130.943,00	11.597,85	142.540,85	78.703,65	63.321,46	15.382,19	55,21
Arrendamiento de material de transporte	0,00	50.344,00	50.344,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Suministros	68.000,00	0,00	68.000,00	45.588,30	32.194,03	13.394,03	67,04
Trabajos hechos por empresas y profesionales	461.000,00	10.990,00	471.990,00	318.784,38	289.154,22	29.630,16	67,54
Total Seguridad ciudadana	529.000,00	61.334,00	590.334,00	364.372,68	321.348,25	43.024,43	61,72
Reparación de infraestructuras	33.000,00	21.076,90	54.076,90	32.618,98	28.986,86	3.632,12	60,32
Reparación de maquinaria	39.206,00	24.069,66	63.275,66	56.671,59	47.402,93	9.358,66	89,71
Trabajos hechos por empresas y profesionales	33.000,00	0,00	33.000,00	32.207,52	29.523,56	2.683,96	97,60
Total Seguridad viaria	105.206,00	45.146,56	150.352,56	121.588,09	105.913,35	15.674,74	80,87
Total capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios	765.149,00	118.078,41	883.227,41	564.664,42	490.583,06	74.081,36	63,93

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

Cuadro 18. Liquidación del presupuesto de gastos. Capítulo 6: Inversiones reales

Concepto presupuestario / Programa	Previsión			Ejecución			
	Inicial	Modificaciones	Definitiva	Liquidación	Pagado	Pendiente de pago	Grado de ejecución (%)
Inversión en maquinaria	90.000,00	78.346,37	168.346,37	34.210,01	34.210,01	0,00	20,32
Inversión en elementos de transporte	90.000,00	0,00	90.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Seguridad ciudadana	180.000,00	78.346,37	258.346,37	34.210,01	34.210,01	0,00	13,24
Total capítulo 6: Inversiones reales	180.000,00	78.346,37	258.346,37	34.210,01	34.210,01	0,00	13,24

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

A continuación se detallan las incidencias detectadas en la revisión de los presupuestos de gastos de los diferentes programas presupuestarios incluidos en la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana.

a) Grado de ejecución de los gastos presupuestarios

En los diferentes programas definidos del Ayuntamiento se ha comprobado la existencia de varios conceptos presupuestarios correspondientes al capítulo 2, Gastos en bienes corrientes y servicios, y al capítulo 6, Inversiones reales, que tienen un grado de ejecución por debajo de un 60% el primero y poco más de un 13% el segundo. De acuerdo con la naturaleza del gasto, estos grados de ejecución son bajos.

Es significativo el caso del concepto presupuestario Inversión en maquinaria, puesto que incluye, entre otros, el gasto presupuestado para la instalación de cámaras de seguridad en el municipio por 90.000 €, de los cuales solo se han reconocido obligaciones por 9.331 €. Sin embargo, todavía es más relevante que del concepto Inversión en elementos de transporte, con una previsión de 90.000 €, no se haya reconocido ningún gasto.

b) Gastos en bienes corrientes y servicios e inversiones reales

En el trabajo de fiscalización se han revisado los procedimientos para la adjudicación de cinco contratos de suministros y servicios y seis contratos menores cuyas obligaciones reconocidas suponían el 91,5% del total de las obligaciones reconocidas en los capítulos 2 y 6 del presupuesto de gastos de los programas revisados. La selección de la muestra seleccionada se ha efectuado según el criterio del auditor.

En el siguiente cuadro se muestran los contratos que han sido objeto de revisión:

Cuadro 19. Relación de contratos revisados

Id.	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación*	Objeto del contrato	Importe licitado	Importe adjudicado	Adjudicatario
1	Servicios	-	Servicio de vigilancia privada	5.287,70	5.287,70	ATESE, SL
2	Servicios	-	Servicio de vigilancia en los actos de Navidad y Reyes	21.780,00	21.780,00	Transportes Blindados, SA
3	Suministro	-	Señalización vertical exterior en escuelas	9.922,77	9.922,77	Señales Girod, SL
4	Suministro	-	Sistema de registro de matrículas de vehículos	9.330,92	9.330,92	Protimsa
5	Suministro	-	Instalación de cámaras de registro de imágenes	6.906,68	6.906,68	Protimsa

Id.	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación*	Objeto del contrato	Importe licitado	Importe adjudicado	Adjudicatario
6	Suministro	-	Instalación de cámaras en vehículos de la Guardia Urbana	17.972,41	17.972,41	Fraterant, SL
7	Servicios	Abierto	Mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones semafóricas para el control del tráfico	80.519,10	71.407,64	Etra Bonal, SA
8	Servicios	Abierto	Vigilancia privada sin armas	880.000,00	783.550,45	UTE Transportes Blindados, SA y ATESE, SL
9	Servicios	Abierto	Prórroga del servicio de vigilancia privada sin armas	49.766,66	41.129,47	UTE Transportes Blindados, SA y ATESE, SL
10	Suministro	Abierto	Vestuario para la Guardia Urbana	121.210,37	117.450,29	Insignia Uniformes, SL, y El Corte Inglés, SA
11	Suministro	Abierto	Prórroga del contrato de suministro de combustible a vehículos municipales	29.578,50	29.099,50	Solred, SA

Importes en euros y con IVA incluido.

Fuente: Elaboración propia.

* Los contratos 1 a 6 son contratos menores y podían adjudicarse directamente.

Las incidencias detectadas en el trabajo de fiscalización en lo referente a los expedientes de contratación revisados se detallan a continuación:

- En los expedientes de los contratos menores 1 a 6 no hay constancia de la comunicación del contrato al Registro público de contratos tal y como dispone el artículo 333 del Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público.
- En el expediente de contratación número 10, se ha verificado que se ha sobrepasado en cuarenta y tres días el plazo máximo fijado en el artículo 161.1 del Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para la adjudicación del contrato.
- Al margen de los expedientes revisados, los gastos derivados de la reparación y mantenimiento de vehículos de la Guardia Urbana no han sido objeto de un contrato administrativo. En la partida del presupuesto de gastos dedicada a registrar los ocasionados por la reparación de vehículos de la Guardia Urbana, se han reconocido obligaciones por 22.616€. Este importe está formado por facturas de cuantía pequeña de cinco

proveedores diferentes por un total de 3.121 €, y de un proveedor que ha facturado un total de 19.495 €, IVA incluido, que es la suma de quince facturas cuyos importes se sitúan en un rango que va desde los 69 € hasta los 2.924 €.

2.2.7. Costes de los servicios de Seguridad y movilidad ciudadana

Una vez analizados los gastos de la liquidación presupuestaria correspondientes a los diferentes programas presupuestarios incluidos en la política de Seguridad y movilidad ciudadana, se examina la información del coste de las actividades y de los servicios que los municipios de más de 50.000 habitantes están obligados a presentar.

Para confeccionar esta información hay que tener en cuenta los criterios establecidos en el documento Principios generales sobre contabilidad analítica de las administraciones públicas (Intervención General de la Administración del Estado, 2004).

La nota 26 de la Memoria de las cuentas generales prevé que esta información debe ser la siguiente:

- Resumen general de costes de la entidad
- Resumen del coste por elementos de las actividades
- Resumen de costes por actividad
- Resumen de costes e ingresos de las actividades

El Ayuntamiento ha incluido en la Memoria de la Cuenta general del año 2017 la información relativa a los costes de la actividad de servicios especiales de la Guardia Urbana para espectáculos y transportes y los de elaboración de informes técnicos.

Por otro lado, el artículo 211 del Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, dispone que los municipios de más de 50.000 habitantes deben adjuntar a la Cuenta general:

- Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos
- Una memoria demostrativa del grado en que se hayan alcanzado los objetivos programados con indicación de los previstos y conseguidos, con su coste

El Ayuntamiento las presenta en una única memoria, llamada Memoria de indicadores de gestión 2017, en la cual, a partir del presupuesto clasificado por programas, se analiza el nivel de consecución de los objetivos propuestos mediante el estudio de los indicadores de gestión de cada uno de los programas y del grado de ejecución presupuestaria por programas³.

3. Párrafo modificado parcialmente como consecuencia de las alegaciones presentadas.

Aunque el estudio de costes incluido en la Memoria de indicadores de gestión 2017 afirma que se ha realizado aplicando el método de costes por actividades, eso no es del todo exacto. Lo que el Ayuntamiento ha hecho ha sido identificar los diferentes programas –Seguridad ciudadana, Prevención y convivencia y Seguridad viaria– con una actividad y ha imputado los gastos correspondientes (gastos de personal, gastos en bienes corrientes y servicios y amortización de los activos vinculados). Los diferentes programas deberían ser los centros de coste y unos criterios de reparto permitirían calcular los costes de las actividades que se lleven a cabo en los diferentes programas.

El coste de las actividades que se configuran dentro de cada programa presupuestario siempre debería estar determinado por los costes directamente atribuibles, más aquellos costes que indirectamente se les puedan atribuir mediante un criterio de reparto relacionado con la actividad, además del coste de los diferentes centros de coste, como son los de los centros principales, asociados a los diferentes programas presupuestarios, los de los centros auxiliares y los de los centros de la estructura organizativa y anexos.

A partir de la información de los diferentes programas presupuestarios, en el siguiente cuadro se muestran los centros de coste con las actividades que llevan a cabo:

Cuadro 20. Centros de coste y actividades de los programas presupuestarios de Seguridad y movilidad ciudadana

Centros de coste	Actividades
Dirección y administración general de la Guardia Urbana	Gestión presupuestaria de los gastos y los ingresos que ocasiona y genera la policía local Redacción de informes y atestados Organización y control de los turnos de trabajo Seguimiento de las incidencias diarias del servicio Planificación de actividades ordinarias y extraordinarias
Seguridad ciudadana	Guarda y custodia de los edificios públicos Patrulla preventiva Control de grupos conflictivos
Prevención y convivencia	Patrulla a pie por todos los barrios de la ciudad Control y denuncia de infracciones de las ordenanzas Contacto con todas las organizaciones ciudadanas
Seguridad viaria	Control y denuncia de infracciones de tráfico Realización de campañas preventivas Intervención en accidentes de tráfico y establecimiento de puntos negros Formación de la infancia en las escuelas en materia de educación viaria

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación entregada por el Ayuntamiento.

3. CONCLUSIONES

3.1. OBSERVACIONES

A continuación se incluyen las observaciones más significativas que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado sobre los programas presupuestarios incluidos en la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana correspondiente al ejercicio 2017.

1) Objetivos e indicadores de gestión de los programas presupuestarios

En general, los diferentes objetivos fijados, las actividades previstas y los indicadores de gestión escogidos para evaluar los diferentes grupos de programas que configuran la política de Seguridad y movilidad ciudadana no se adecuan a los fines previstos. Por otro lado, el establecimiento de determinados indicadores que miden las actividades para alcanzar los objetivos programados se hizo sin tener en cuenta la realidad de ejercicios anteriores (véase el apartado 2.2).

La movilidad urbana y la protección civil, a pesar de que son dos servicios y actividades que, de acuerdo con la normativa aplicable, deben ser prestados por el municipio, y que el Ayuntamiento de Cornellà efectivamente presta, deberían ser incluidos en dos grupos de programas relativos a estos servicios y actividades, tal y como dispone la clasificación de la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana (véase el apartado 2.2).

Asimismo, se considera que los indicadores establecidos para medir el grado de cumplimiento del único objetivo fijado en el programa presupuestario de Dirección y administración general de la Guardia Urbana, no son lo bastante adecuados ni suficientes (véase el apartado 2.2.1.1).

En lo referente al programa presupuestario de Seguridad ciudadana, el único indicador establecido, Registro de novedades de la Guardia Urbana, no aporta información sobre los objetivos del programa relativos a protección y seguridad de edificios públicos y reducción de los índices delictivos (véase el apartado 2.2.2.1).

En el caso del programa de Prevención y convivencia, la existencia de un único indicador no permite determinar si las actuaciones llevadas a cabo son suficientes para alcanzar los objetivos programados (véase el apartado 2.2.3.1).

2) Programa del Servicio de grúa y zona azul

La decisión del 25 de julio de 1998 del Consejo de Administración de EMDUCSA de traspasar a una empresa privada (PARBLA inicialmente y actualmente SABA, SA), la prestación de los servicios de retirada de vehículos de la vía pública, la vigilancia y gestión del

depósito municipal de vehículos, la eliminación mediante deshecho de los vehículos declarados residuos sólidos y la gestión, control y mantenimiento de las zonas de estacionamiento de vehículos con duración limitada en el municipio de Cornellà de Llobregat, no se ajustaba a derecho, ya que con esta decisión se hizo un cambio en la gestión del servicio público, y se pasó de una gestión directa a una indirecta a cargo de una empresa privada, por una vía que no era la legalmente establecida en la normativa vigente.

En el ejercicio 2017 de acuerdo con sus estatutos, Procornellà, que es la empresa municipal que sustituyó a EMDUCSA, no tenía atribuida la gestión de ninguno de los servicios públicos mencionados (véase el apartado 2.2.5).

3) Actuaciones de control

En el ejercicio 2017 el Ayuntamiento no llevaba a cabo ninguna actuación en materia de control del servicio de retirada de vehículos en la vía pública por aparcamiento indebido, ni tampoco del servicio de regulación del estacionamiento en superficie, los cuales eran prestados por la sociedad mercantil Saba Aparcaments, SA (véase el apartado 2.2.5).

4) Ingresos por tasas y sanciones

El Ayuntamiento dejó de liquidar y cobrar la tasa incluida en las ordenanzas fiscales del año 2017 en concepto de servicios especiales por espectáculos o transportes, por 163.756 €, correspondientes a la prestación mayoritariamente a una entidad deportiva del servicio de vigilancia, protección, ordenación y regulación del tráfico y estacionamiento de vehículos (véase el apartado 2.2.6.1.b).

5) Comunicaciones al Registro público de contratos

Se ha observado que no hay constancia de las comunicaciones de los contratos menores revisados en el Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña (véase el apartado 2.2.6.2.b).

6) Información relativa a los costes de las actividades

Aunque la normativa aplicable dispone que determinados municipios deben presentar una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y otra demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y conseguidos, con su coste, el Ayuntamiento las presentó en la que denominó Memoria de indicadores de gestión, que recoge datos de ambas memorias (véase el apartado 2.2.7)⁴.

4. Observación modificada como consecuencia de las alegaciones presentadas.

3.2. RECOMENDACIONES

A continuación se incluyen las recomendaciones sobre algunos aspectos que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado en relación con la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana correspondiente al ejercicio 2017.

1) Seguridad y movilidad ciudadana: programas presupuestarios

Los presupuestos por programas no pueden quedar reducidos a un simple documento administrativo que derive de preceptos normativos. Los contenidos de los programas incluidos en la política de gasto de Seguridad y movilidad ciudadana, cada año, cuando se elabora el presupuesto del Ayuntamiento, deberían actualizarse y ponerse al día y establecerse en consonancia con los objetivos estratégicos recogidos en los planes cuatrienales de seguridad.

En lo referente a los indicadores que permiten medir el grado de consecución de los objetivos programados, sería conveniente que, una vez llevadas a cabo las actividades previstas, se replantearan, puesto que en muchos casos los indicadores son bastante ambiguos, insuficientes o bien no permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos programados.

Asimismo, la Memoria de indicadores de gestión tendría que incluir, además de las fichas relativas a cada programa presupuestario y a la información relativa al grado de ejecución del presupuesto por programas, una guía explicativa de los diferentes indicadores y la manera de calcularlos. También debería recoger el análisis y la explicación de las desviaciones producidas en los diferentes indicadores y las medidas correctoras.

2) Presupuesto y costes

Para alcanzar una mayor cobertura de los gastos de los servicios relacionados con la seguridad y la movilidad ciudadana, en los ingresos imputables a los diferentes servicios se deberían reconocer todas las tasas, precios públicos y sanciones que se generan y que se imputan en programas presupuestarios no incluidos en la seguridad y movilidad ciudadana. Concretamente se ha observado la falta de las tasas devengadas por la redacción de informes y atestados y las sanciones impuestas por infracciones de las ordenanzas municipales, cuyos ingresos se imputan, respectivamente, en el programa presupuestario de Administración general, adscrito a la Secretaría General del Ayuntamiento, y en el programa presupuestario de Intervención administrativa en las actividades e instalaciones, adscrito al Área de gestión de actividades, ordenanzas cívicas y mercados.

Puesto que la ejecución del gasto relativo a los capítulos 2 y 6 ha sido baja se recomienda que se haga una gestión más rigurosa para alcanzar unos porcentajes de ejecución presupuestaria más elevados o, que se planifique y presupueste de una forma más precisa y no por encima de las posibilidades de ejecutar el gasto.

Se han detectado algunos errores en la introducción manual de datos en el cuadro llamado

Estudio de costes totales de las actividades, incluido en la Memoria de gestión 2017. Por eso habría que instaurar un *software* que permitiera obtener de forma automática los datos registrados en los diferentes subsistemas o áreas contables correspondientes a operaciones de naturaleza presupuestaria, económica, financiera y patrimonial con incidencia en la formación de los diferentes costes de las actividades, que permitiera su determinación de una forma más fiable y precisa.

3) Contratación

Para poder justificar de forma razonable las ofertas económicas más ventajosas en el momento de adjudicar los contratos menores, el Ayuntamiento debería regular de modo interno el establecimiento de unos umbrales a partir de los cuales hubiera que solicitar un mínimo de tres ofertas que, una vez evaluadas, permitieran la adjudicación a la más ventajosa.

Puesto que el gasto en mantenimiento y reparación de los vehículos de la Guardia Urbana tiene un peso económico relativamente relevante, habría que licitar un contrato de servicios con este objeto.

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado al Ayuntamiento de Cornellà el 9 de julio de 2020 para cumplir el trámite de alegaciones.

4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

El escrito de alegaciones presentado por el Ayuntamiento de Cornellà a la Sindicatura de Cuentas se reproduce a continuación.⁵

Título: Alegaciones a un proyecto de informe

Cuerpo del envío:

Fecha de recepción del proyecto de informe: 9 de julio de 2020

Alegaciones al proyecto de informe de fiscalización correspondiente al Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat, seguridad ciudadana y movilidad

Antonio Balmón Arévalo, Alcalde

Fecha de la firma: 13:55:20 23/07/2020

Firmante: Joan Ramón Sagalés Guillamón - DNI [...] (TCAT)

5. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura traducido al castellano.

Ayuntamiento de
Cornellà de Llobregat-

Pl. de l'Església, 1
08940 Cornellà de Llobregat

Apreciado señor don Joan-Ignasi Puigdollers, Síndico de la Sindicatura de Cuentas,

En fecha 9 de julio de este año ha enviado al Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat el proyecto de informe de fiscalización núm. Ref. 19/2018-E correspondiente al Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat, Seguridad y Movilidad Ciudadana ejercicio 2017, a efectos de que en el plazo de diez días presentemos alegaciones, si lo consideramos oportuno, hasta el día 23 de julio de este año.

Una vez revisado este proyecto de informe, le formulo las siguientes alegaciones:

1) Conclusión 3.1.2) y apartado 2.2.5

“2) Programa del Servicio de grúa y zona azul

La decisión del 25 de julio de 1998 del Consejo de Administración de EMDUCSA de traspasar a una empresa privada (PARBLA inicialmente y actualmente SABA, SA), la prestación de los servicios de retirada de vehículos de la vía pública, la vigilancia y gestión del depósito municipal de vehículos, la eliminación mediante deshecho de los vehículos declarados residuos sólidos y la gestión, control y mantenimiento de las zonas de estacionamiento de vehículos con duración limitada en el municipio de Cornellà de Llobregat, no se ajustaba a derecho, ya que con esta decisión se hizo un cambio en la gestión del servicio público, y se pasó de una gestión directa a una indirecta a cargo de una empresa privada, por una vía que no era la legalmente establecida en la normativa vigente.

En el ejercicio 2017 de acuerdo con sus estatutos, Procornellà, que es la empresa municipal que sustituyó a EMDUCSA, no tenía atribuida la gestión de ninguno de los servicios públicos mencionados (véase el apartado 2.2.5).”

Efectivamente la competencia sobre la determinación de la forma de gestión de los servicios públicos municipales corresponde al Pleno del Ayuntamiento. Precisamente en ejercicio de esta competencia, por acuerdos de 22/12/1988, 28/07/1993 y 30/10/1997, el Pleno aprobó la gestión directa de estos servicios, de forma sucesiva, mediante la forma de sociedad mercantil con capital íntegramente público, como eran, primero la sociedad mercantil SOMAPSA de titularidad íntegra del Ayuntamiento, después la sociedad mercantil EMDUCSA también participada íntegramente por el Ayuntamiento, que asumió estos servicios a través de una operación societaria de fusión por absorción de la sociedad SOMAPSA, y finalmente, la sociedad mercantil PROCORNELLÀ, que después de otra operación societaria de fusión por absorción, absorbió a otra sociedad mercantil íntegramente municipal, PRECSA, dando lugar, por cambio de denominación social, a la actual sociedad mercantil PROCORNELLÀ, sin perder su condición de sociedad participada íntegramente por el Ayuntamiento. Todo ello de conformidad con lo que regulaba el artículo 85 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local.

Para la gestión directa de estos servicios, PROCORNELLÀ, como sucesora final de las sociedades mercantiles municipales inicialmente destinatarias de esta gestión, puede

utilizar tanto medios propios como ajenos, para lo cual puede contratar la prestación de determinados servicios con empresas que dispongan de la correspondiente habilitación empresarial o profesional, sin que ello suponga una modificación en la forma de gestión del servicio, que implique la gestión indirecta, ya que no se trata de una concesión de su gestión.

Hay que tener en cuenta que el contrato al que se refiere en su informe la Sindicatura de Cuentas se formalizó el 9 de septiembre de 1998 y tiene una duración de 25 años, al amparo de la normativa de contratación de las administraciones vigente en ese momento, en concreto la Ley 13/1995 de contratos de las administraciones públicas, que no incluían en su ámbito de aplicación subjetivo a las entidades del sector público sometidas al régimen jurídico privado.

La última adaptación de los estatutos de la sociedad PROCORNELLÀ le atribuyen a esta la asunción de la realización de actividades y servicios especializados que el Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat le encomiende de acuerdo con el régimen de encomiendas de gestión en su condición de medio propio de este.

En el momento en que se hizo por parte del Pleno del Ayuntamiento la encomienda de la gestión directa de estos servicios a la sociedad (o a las sociedades predecesoras), no estaba vigente el régimen de las encomiendas de gestión, de la vigente Ley 9/2017, de contratos del sector público, ni del anterior Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, ni tampoco de la Ley 30/2007, de contratos del sector público.

Por lo tanto, aunque se pueda entender que en el ejercicio 2017 PROCORNELLÀ no tiene atribuida estatutariamente la gestión de ninguno de los servicios mencionados, la realidad es que esta atribución tiene su origen mucho antes de que se aprobara la modificación de los estatutos y de su objeto social, mediante escritura notarial de 20 de mayo de 2011.

En conclusión, por los motivos expuestos entendemos que el contrato de servicios formalizado entre las sociedades PROCORNELLÀ y SABA, no supone una modificación en la forma de gestión de los servicios de retirada de vehículos de la vía pública, la vigilancia y gestión del depósito municipal de vehículos, la eliminación mediante deshechos de los vehículos declarados residuos sólidos y la gestión, control y mantenimiento de las zonas de estacionamiento de vehículos con duración limitada en el municipio de Cornellà de Llobregat, pasando de la gestión directa mediante sociedad mercantil participada íntegramente por el Ayuntamiento a la gestión indirecta mediante concesión, sino que se mantiene la forma inicial de gestión directa, aunque determinadas prestaciones hayan sido objeto de contrato con una empresa especializada y, por lo tanto, está ajustado a derecho.

2) Conclusión 3.1.4) y apartado 2.2.6.1.b)

“4) Ingresos por tasas y sanciones

El Ayuntamiento dejó de liquidar y cobrar la tasa incluida en las ordenanzas fiscales del año 2017 en concepto de servicios especiales por espectáculos o transportes, por 163.756€, correspondientes a la prestación mayoritariamente a una entidad deportiva del servicio de vigilancia, protección, ordenación y regulación del tráfico y estacionamiento de vehículos (véase el apartado 2.2.6.1.b).”

La Ordenanza Fiscal núm. 13 reguladora de la Tasa por los servicios especiales por espectáculos o transportes, establece como hecho imponible, en el artículo 2, número 1, letra a):

“Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación de los siguientes servicios especiales, de competencia municipal, a instancia de parte:

a) Vigilancia, protección, ordenación y regulación del tráfico, estacionamiento de vehículos y cualquier otro que estén motivados por la celebración de espectáculos y distracciones públicas que por su naturaleza, por la multitud de público que provocan o por las necesidades de ordenar el acceso y salida de público y vehículos así lo exijan.”

Y el número 2 de este artículo, introduce el supuesto siguiente:

“A estos efectos, se entenderán prestados a instancia de parte dichos servicios cuando el particular los haya provocado o bien cuando redunden en beneficio suyo, aunque no haya habido solicitud expresa.”

No consta ninguna solicitud de persona interesada durante el año 2017 de los servicios a los que se refiere el artículo 2 de la Ordenanza Fiscal núm. 13, más allá de las que dieron lugar a las liquidaciones realizadas por cuantía de 2.3209€.

En relación con la aplicación del supuesto previsto en el número 2 del artículo 2 de la citada ordenanza fiscal, la jurisprudencia del Tribunal Supremo niega esta posibilidad en su sentencia de 17 de abril de 1991 (1071/1991), en la que, recogiendo su propia doctrina (expresada en la sentencia de 23 de diciembre de 1991), considera que no resulta exigible la tasa por servicios especiales de la policía municipal, por los refuerzos policiales con motivo de la celebración de espectáculos, sin solicitud a instancia de parte, ya que la actividad realizada por los agentes de la guardia urbana no consta que se realizara en el interior de las instalaciones, sino en las inmediaciones, por lo que no se puede hablar de “vigilancia especial”, sino de “vigilancia pública en general”, por cuyo servicio no se puede exigir ninguna tasa, tal y como establece el artículo 21.1.c) del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

Por eso, resulta dudosa la posibilidad de liquidar esta tasa cuando no haya una previa solicitud por parte del interesado y, por lo tanto, también la conclusión de que puesto que se han realizado 4587 horas dedicadas a servicios especiales para actos deportivos y para actos culturales por parte de agentes de la Guardia Urbana se hayan dejado de reconocer derechos por importe de 163.756€, ni que el Ayuntamiento pueda practicar todas las liquidaciones no prescritas por este concepto. Para acabar, hay que decir que no hay ninguna constancia de que estos servicios lo sean a causa de espectáculos deportivos o culturales motivados por particulares exclusivamente, ya que también lo pueden ser por causa de espectáculos organizados por el propio Ayuntamiento. En todo caso, los cálculos realizados contienen un error, ya que del total obtenido de la simple multiplicación del total de horas por la tarifa se debe deducir la cantidad sí liquidada (2.309€).

3) Conclusión 3.1.6 y apartado 2.2.7

“6) Información relativa a los costes de las actividades

Aunque la normativa aplicable dispone que determinados municipios deben presentar una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y otra

demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y conseguidos, con su coste, el Ayuntamiento presentó una única memoria, denominada Memoria de indicadores de gestión, que recoge datos de las otras dos memorias (véase el apartado 2.2.7)."

Esta conclusión es incorrecta. El Ayuntamiento elaboró las dos memorias por separado, aunque en el envío de la cuenta general a la Sindicatura de Cuentas se incluyera un único documento PDF con las dos memorias (con las denominaciones Memoria de indicadores de gestión 2017 y Estudio de costes de las tasas y los precios públicos de las ordenanzas fiscales 2017, aunque en realidad se referían, respectivamente, a la Memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados y a la Memoria justificativa del coste y rendimiento del servicios públicos). La propia Sindicatura corrobora que efectivamente se elaboraron, se incorporaron a la cuenta general y se enviaron a la Sindicatura de Cuentas estas dos memorias, en su informe 7/2019 "Cuenta general de las corporaciones locales. Ejercicio 2017" (apartado 3.5, cuadro 39).

4) Recomendación 3.2.3

"3) Contratación

Para poder justificar de forma razonable las ofertas económicas más ventajosas en el momento de adjudicar los contratos menores, el Ayuntamiento debería regular de modo interno el establecimiento de unos umbrales a partir de los cuales hubiera que solicitar un mínimo de tres ofertas que, una vez evaluadas, permitieran la adjudicación a la más ventajosa."

Las bases de ejecución del presupuesto para el ejercicio 2017 contemplaban en su artículo 34 la recomendación que formula la Sindicatura, por lo que esta recomendación hecha en condicional "hubiera que" se tendría que modificar.

A continuación se reproduce literalmente el apartado 1 de este artículo:

"ARTÍCULO 34.- Contratos menores

1.- Los contratos menores de obras, suministros y servicios, de cuantía superior a 3.005,06 EUR (IVA incluido) y hasta los límites indicados en el artículo 138.3 y en la Disposición Adicional 9ª, apartado 1, del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, no requerirán la incoación de expediente de contratación, siendo suficiente la aprobación del gasto por parte del órgano competente, de acuerdo con los artículos 49 y siguientes de las presentes bases de ejecución, en sus fases de autorización y de compromiso (documento contable "AD"). Para aquellos contratos de obras de cuantía superior a 18.000 EUR (IVA excluido) se requerirá la previa solicitud de 3 ofertas, como mínimo, a empresas facultadas para la ejecución del contrato menor, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Pliego de Cláusulas Generales aplicables a los contratos de obras e instalaciones. En el resto de los contratos menores la adjudicación será directa."

Atentamente,

Antonio Balmón Arévalo
Alcalde

4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas. Como consecuencia de las alegaciones referidas al apartado 2.2.7 y a la observación 6 se ha modificado el texto del proyecto de informe, según se indica en la nota al pie de la página correspondiente.

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

APROBACIÓN DEL INFORME

Certifico que el 27 de octubre de 2020, reunido telemáticamente el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Jordi Pons Novell, Miquel Salazar Canalda, Joan-Ignasi Puigdollers Noblom y Emma Balseiro Carreiras, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 23/2020, relativo al Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat, Seguridad y movilidad ciudadana, ejercicio 2017.

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

[Firma digital]

El secretario general

Visto bueno,

[Firma digital]

El síndico mayor

