

INFORME 18/2015

CONTROL
INTERN
EN MUNICIPIS
DE MÉS DE 100.000
HABITANTS

INFORME 18/2015

**CONTROL
INTERN
EN MUNICIPIS
DE MÉS DE 100.000
HABITANTS**

Edició: setembre de 2015

Document electrònic etiquetat per a persones amb discapacitat visual

Pàgines en blanc inserides per facilitar la impressió a doble cara

Autor i editor:

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

Publicació subjecta a dipòsit legal d'acord amb el que preveu el Reial decret 635/2015, del 10 de juliol

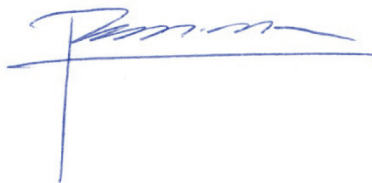
MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretari general de la Sindicatura de Comptes de Catalunya,

CERTIFICO:

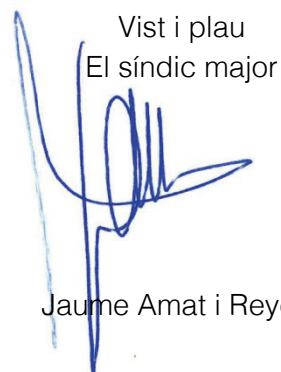
Que a Barcelona, el dia 28 de juliol del 2015, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, sota la presidència del síndic major, l. Sr. Jaume Amat i Reyero, amb l'assistència dels síndics Sr. Andreu Morillas Antolín, Sr. Jordi Pons i Novell, H. Sr. Joan-Ignasi Puigdollers i Noblom, Sra. M. Àngels Servat i Pàmies, Sra. Emma Balseiro Carreiras i Sr. Miquel Salazar Canalda, actuant-hi com a secretari el secretari general de la Sindicatura, Sr. Manel Rodríguez Tió, i com a ponent el síndic H. Sr. Joan-Ignasi Puigdollers i Noblom, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe 18/2015, relatiu al control intern en municipis de més de 100.000 habitants.

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

Barcelona, 9 de setembre de 2015



Vist i plau
El síndic major



Jaume Amat i Reyero

ÍNDEX

ABREVIACIONS.....	8
1. INTRODUCCIÓ	9
1.1. INFORME	9
1.1.1. Origen, objecte i finalitat	9
1.1.2. Metodologia	9
1.2. ENS	10
2. TREBALL EFECTUAT	11
2.1. ORGANITZACIÓ I MITJANS PERSONALS DE LA FUNCIO DE CONTROL INTERN	12
2.1.1. Cobertura de la plaça de la Intervenció	12
2.1.2. Mitjans personals destinats a la funció de control intern	15
2.1.3. Manuals de procediments relatius al control intern de l'ens local	17
2.1.4. Entorn informàtic	18
2.2. FUNCIO DE CONTROL INTERN.....	18
2.2.1. Funció interventora.....	19
2.2.2. Funció de control financer.....	21
2.2.3. Funció de control d'eficàcia	22
2.3. FISCALITZACIÓ REALITZADA A CADA AJUNTAMENT	24
2.3.1. Ajuntament de Barcelona	24
2.3.2. Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	29
2.3.3. Ajuntament de Badalona.....	35
2.3.4. Ajuntament de Terrassa	39
2.3.5. Ajuntament de Sabadell.....	43
2.3.6. Ajuntament de Lleida	47
2.3.7. Ajuntament de Tarragona.....	52
2.3.8. Ajuntament de Mataró.....	56
2.3.9. Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet	61
2.3.10. Ajuntament de Reus.....	64
3. CONCLUSIONS	71
3.1. OBSERVACIONS.....	71
3.2. RECOMANACIONS	75
4. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS	78
4.1. AL·LEGACIONS REBUDES.....	78
4.2. TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS.....	86

ABREVIACIONS

BEP	Bases d'execució del pressupost
DGAL	Direcció General d'Administració Local
JGL	Junta de Govern Local
LGS	Llei 38/2003, del 17 novembre, general de subvencions
LRBRL	Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LRSAL	Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
TRLRHL	Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals

1. INTRODUCCIÓ

1.1. INFORME

1.1.1. Origen, objecte i finalitat

La Sindicatura de Comptes, com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, d'acord amb la normativa vigent i en compliment del seu Programa anual d'activitats, emet aquest informe de fiscalització relatiu al control intern en els municipis de més de 100.000 habitants, corresponent a l'exercici 2012.

L'objecte del treball ha estat l'anàlisi i verificació de la funció de control intern, que desenvolupa la Intervenció, amb una doble finalitat: d'una banda, avaluar el compliment de determinats aspectes de la normativa vigent relatius a la funció interventora, i de l'altra analitzar i sintetitzar les mancances i/o punts de millora detectats amb relació a la funció de control intern.

L'abast de la revisió ha tingut un caràcter limitat ja que s'ha centrat en l'àrea d'Intervenció i en les proves de verificació realitzades en els ajuntaments en aspectes concrets de la funció de la Intervenció. Per tant, les conclusions de l'informe no poden utilitzar-se fora d'aquest context ni extrapolar-se a altres grups de municipis.

1.1.2. Metodologia

La fiscalització sobre l'àrea d'Intervenció dels ajuntaments comprèn la de l'organització i mitjans personals d'aquesta àrea, la de la funció interventora, la del control financer i la del control d'eficàcia.

El treball s'ha desenvolupat en dues etapes. En la primera s'ha obtingut informació sobre el control intern a través d'un qüestionari tramès a les entitats i en la segona s'ha avaluat el control intern mitjançant comprovacions in situ en els ajuntaments fiscalitzats.

Per complir l'objecte del treballen el conjunt de municipis s'han revisat els àmbits següents amb les tasques que es detallen:

- Organització i mitjans personals:
 - Comprovar que s'han cobert les places de la Intervenció d'acord amb els requisits establerts en la normativa vigent.
 - Analitzar els mitjans personals destinats al control intern.

- Verificar l'existència de manuals de procediments i de normes d'organització i funcionament dels serveis responsables de la gestió econòmicofinancera i comptable de les corporacions.
- Conèixer el grau d'informatització dels ens i les eines o programes informàtics amb què compta la Intervenció per dur a terme les tasques de control.
- Funcions de control intern:
 - a) Funció interventora:
 - Verificar que la funció interventora es realitza en els termes que estableix el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març (TRLRHL).
 - Analitzar els diferents informes que continguin advertiments i/o objeccions emesos per la Intervenció en la fiscalització prèvia.
 - Analitzar l'existència d'un control posterior quan hi hagi establert el règim de fiscalització prèvia limitada.
 - b) Funció de control financer:
 - Confrontar l'existència i posterior assoliment d'un pla d'actuacions de control financer i d'auditories sobre l'entitat local i els seus ens dependents.
 - Analitzar la implicació de la Intervenció en les possibles auditories que faci personal extern.
 - c) Funció de control d'eficàcia i economia:
 - Comprovar l'existència de sistemes de definició, quantificació i avaluació dels objectius de l'entitat local, i de sistemes d'anàlisi del cost de funcionament i el rendiment dels serveis o inversions segons els resultats dels qüestionaris i d'altres verificacions.

1.2. ENS

Com s'ha indicat en l'inici de l'informe, l'anàlisi abasta els municipis de Catalunya amb una població de més de 100.000 habitants, que, segons el padró municipal de l'any 2012 referit a l'1 de gener, són deu.

En el quadre següent es detallen els municipis analitzats per ordre decreixent segons la seva població:

Quadre 1. Relació dels municipis de més de 100.000 habitants

Ajuntament	Població (nombre d'habitants)
Barcelona	1.620.943
L'Hospitalet de Llobregat	257.057
Badalona	220.977
Terrassa	215.678
Sabadell	207.938
Lleida	139.834
Tarragona	133.954
Mataró	124.084
Santa Coloma de Gramenet	120.593
Reus	107.211
Total	3.148.269

Font: Dades del padró municipal d'habitants declarats oficials mitjançant el Reial decret 1697/2012, del 21 de desembre.

El conjunt dels deu municipis representa un 41,58% del total de la població de Catalunya (3.148.269 / 7.570.908 habitants).

2. TREBALL EFECTUAT

La normativa aplicable en el període de fiscalització reserva l'exercici de les funcions de control intern relatives a la gestió econòmica de les entitats locals i dels seus ens dependents, a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal, atès que són funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals. Aquesta normativa considera el control intern en la seva triple accepció: funció interventora, per assegurar l'observança de la normativa aplicable a cada cas; funció de control financer, i funció de control d'eficàcia, i atribueix l'exercici i la responsabilitat d'aquestes funcions al lloc de treball de la Intervenció.

En les entitats locals, el control intern s'exerceix sobre la seva gestió econòmica i sobre la dels organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils i resta d'ens que en depenen.

Addicionalment, la normativa considera que les funcions de control intern de legalitat i economicofinancera han de ser exercides en condicions adequades per garantir-ne la prestació de manera satisfactòria. L'article 222 del TRLRHL estableix que els funcionaris

que tinguin a càrrec seu la funció interventora i els que siguin designats per portar a terme els controls financers i d'eficàcia han d'exercir la seva funció amb plena independència.

La normativa preveu la independència funcional dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal. No obstant això, la Intervenció està integrada orgànicament a la corporació local on aquests funcionaris presten els seus serveis, la qual cosa, juntament amb el fet que els òrgans de govern de la corporació tenen atribuïdes, amb limitacions normatives, les funcions retributiva i disciplinària, pot condicionar l'exercici de la funció de control.

Encara que el control intern dels ajuntaments és responsabilitat del titular de la Intervenció, els òrgans directius dels ajuntaments, com a gestors que inicien i tramiten els expedients, també en són responsables i no es poden considerar exonerats d'aquesta responsabilitat si la descarreguen sobre l'òrgan d'Intervenció. El control intern ha de reflectir-se en la definició de les responsabilitats de cada un dels llocs de treball de l'organització, en el disseny dels procediments, en les tasques d'auditoria –perquè les facilita– i en l'avaluació dels sistemes de control.

Les tasques de la Intervenció durant el període fiscalitzat han estat ampliades amb l'obligació de trametre diversa informació als diferents òrgans que estableix la normativa.¹

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

En aquest apartat s'analitza com s'ha ocupat la plaça de la Intervenció durant l'exercici 2012, els mitjans personals que han col·laborat en la funció de control intern i els procediments i manuals que tenen les corporacions per realitzar aquesta tasca.

2.1.1. Cobertura de la plaça de la Intervenció

El règim jurídic vigent pel que fa a l'exercici 2012 es troba en el Decret 195/2008, del 7 d'octubre, de la Generalitat de Catalunya, pel qual es desenvolupa la disposició addicional segona de la Llei estatal 7/2007, del 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. Aquesta disposició regula amb caràcter bàsic determinats aspectes del règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal i atribueix a les comunitats autònomes competències en aspectes com l'oferta d'ocupació pública, el règim de

1. Entre altra normativa, l'Ordre HAP/2105/2012, de l'1 d'octubre per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes en la Llei orgànica 2/2012, del 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i la Llei 15/2010, del 5 de juliol, de modificació de la Llei 3/2004, del 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials.

selecció i provisió de llocs de treball, la creació, classificació i supressió de llocs de treball i el règim disciplinari.²

Les formes de provisió de llocs de treball reservats a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal són les següents:

- El concurs de mèrits, que és el sistema normal de provisió d'aquests llocs. S'han de tenir en compte els mèrits generals, els mèrits corresponents al coneixement de les especialitats de l'organització territorial de cada comunitat autònoma i del seu dret propi, el coneixement de la llengua oficial en els termes previstos en la legislació autonòmica respectiva, i els mèrits específics directament relacionats amb les característiques del lloc.
- Excepcionalment, per als municipis de gran població, es poden cobrir pel sistema de lliure designació entre funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal de la subescala i categoria corresponents. El Reial decret 1732/1994, del 29 de juliol, regula la provisió de llocs de treball de l'Administració local reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal i preveu en l'article 27 la provisió per lliure designació en els municipis amb població superior a 100.000 habitants.
- De forma subsidiària, els llocs de treball reservats es poden cobrir mitjançant nomenaments provisionals, acumulacions, comissions de serveis i nomenaments accidentals o d'interins.

Adicionalment, les corporacions locals poden crear llocs de treball reservats a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal per a l'exercici de funcions de col·laboració immediata a les de Secretaria, Intervenció o Tresoreria. A les persones que ocupen aquests llocs els correspon substituir els titulars en cas de vacant, absència, malaltia o abstenció legal o reglamentària, i exercir les respectives funcions reservades. Aquests llocs de treball es classifiquen en una categoria igual o inferior a la del titular.

Per analitzar les places reservades a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal de la Intervenció en els deu ajuntaments objecte d'aquest estudi i referides a l'exercici 2012, es van sol·licitar les dades de les places a la Direcció General d'Administració Local (DGAL) del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya. La informació facilitada es presenta en el quadre següent:

2. L'entrada en vigor de la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) va derogar la disposició addicional 2a de la Llei 7/2007, del 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i ha introduït l'article 92 bis de la LRBRL, el qual regula el règim dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

Quadre 2. Places d'Intervenció reservades a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal

Ajuntament	Plaça	Situació
Barcelona	Intervenció 1a Adjunt a la Intervenció 1a Adjunt a la Intervenció 1a Adjunt a la Intervenció 1a Adjunt a la Intervenció 1a	Nomenament per lliure designació Nomenament per lliure designació Nomenament definitiu Nomenament provisional Vacant (a)
L'Hospitalet de Llobregat	Intervenció 1a Viceintervenció 1a	Nomenament per lliure designació Nomenament per lliure designació
Badalona	Intervenció 1a Viceintervenció	Nomenament per lliure designació Vacant (b)
Terrassa	Intervenció 1a	Nomenament definitiu
Sabadell	Intervenció 1a	Nomenament definitiu
Lleida	Intervenció 1a Viceintervenció 1a	Nomenament per lliure designació Vacant (a)
Tarragona	Intervenció 1a	Nomenament definitiu
Mataró	Intervenció 1a	Nomenament per lliure designació
Santa Coloma de Gramenet	Intervenció 1a	Nomenament definitiu
Reus	Intervenció 1a Viceintervenció 2a	Vacant (c) Nomenament per lliure designació

Font: DGAL

Notes:

- (a) Plaça extingida, segons l'Ajuntament.
- (b) No consta en la plantilla de l'Ajuntament.
- (c) Les funcions d'intervenció són exercides per la Viceintervenció.

D'acord amb les constatacions efectuades en les visites, els llocs de col·laboració immediata a l'interventor existeixen només en els ajuntaments de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Reus.

Les places de col·laboració immediata que consten com a vacants a la DGAL en realitat han estat suprimides o no consten en els respectius ajuntaments. De les places ocupades per funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal se'n facilita més informació en l'apartat de cada ajuntament. Totes les places reservades a aquests funcionaris han estat ocupades per funcionaris amb habilitació estatal excepte en el cas de l'Ajuntament de Reus, on la plaça d'interventor estava vacant, com s'ha indicat en el quadre anterior.

La legislació vigent en el període fiscalitzat assigna la funció de control intern i la responsabilitat administrativa de la comptabilitat, tant pressupostària com financera, al lloc de treball de la Intervenció, si bé, el títol X de la Llei reguladora de les bases del règim local (LRBRL) determina que cal segregar les funcions de comptabilitat i de fiscalització de la

gestió economicofinancera en els municipis amb població superior als 250.000 habitants. El règim d'organització dels municipis de gran població que es regula en el títol X de la LRBRL també és d'aplicació a les capitals de província i als municipis amb població superior a 75.000 habitants amb circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials, i si així ho decideix el Parlament a iniciativa de l'ajuntament corresponent.

L'Ajuntament de Barcelona té el règim especial que li atribueix la Llei 1/2006, del 13 de març, de la Carta Municipal de Barcelona, que en el títol IV, Règim financer especial, regula la fiscalització i l'àmbit de control municipal.

A l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, amb una població superior als 250.000 habitants, li és d'aplicació el règim d'organització dels municipis de gran població segons el títol X de la LRBRL i, per tant, ha de segregar les funcions de comptabilitat i de fiscalització de la gestió economicofinancera.

En els altres vuit ajuntaments no s'aplica aquest règim d'organització, ja que cap ajuntament ha demanat la declaració de municipi de gran població.

2.1.2. Mitjans personals destinats a la funció de control intern

Els llocs de treball previstos i ocupats l'any 2012, amb dependència directa de la Intervenció, es presenten per grups de personal per cada ajuntament en el quadre següent:

Quadre 3. Estructura de personal de les intervencions

Grups de personal	Barcelona	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Interventor i llocs de col·laboració (FHE)	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Grup A1 (nivell 27 i superiors)	1	1	2	2	-	-	1	1	-	1
Grup A1 (nivells 23 a 26)	9	1	-	-	2	2	-	5	2	2
Grup A1 (nivells 20 al 22)	-	3	-	-	1	-	1	-	2	1
Grup A2	2	-	2	3	1	-	3	1	-	1
Grup C1	6	5	6	12	6	8	1	7	5	2
Grup C2	1	1	-	3	-	1	3	1	-	1
Altres	-	-	-	-	-	-	*15	-	-	-
Total	23	13	11	21	11	12	25	16	10	9

Font: Elaboració pròpia amb les dades facilitades pels 10 ajuntaments.

FHE: Funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal.

* Personal destinat a la funció de comptabilitat (13) i altre de suport (2) sense classificar.

A la Intervenció li correspon la funció comptable i el control intern de les entitats locals, amb excepció de l'Ajuntament de Barcelona que només ha d'exercir la funció de control intern. En l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat la Intervenció exerceix la funció comptable malgrat la segregació de funcions que està establerta pels municipis de gran població com s'ha descrit en l'apartat anterior.

El personal de les intervencions dels deu ajuntaments distribuïts segons les funcions que desenvolupa, es mostra en el quadre següent:

Quadre 4. Funcions del personal de les intervencions

Funcions del personal	Barcelona	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona (a)	Terrassa	Sabadell	Lleida (a)	Tarragona	Mataró (a)	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Interventor i llocs de col·laboració (FHE)	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Control intern i fiscalització	19	4	1	11	3		9		3	6
Personal de suport i d'altres	-	-	-	-	1	-	2	6	2	-
Comptabilitat	(b)	7	9	9	6	11	13	9	4	2
Total	23	13	11	21	11	12	25	16	10	9

Font: Elaboració pròpia amb les dades facilitades pels ajuntaments.

FHE: Funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal.

Notes:

- (a) No hi ha una separació clara entre les tasques de fiscalització i comptabilitat. El personal de comptabilitat realitza tasques de fiscalització.
- (b) La Intervenció de l'Ajuntament de Barcelona no té assignada la funció de comptabilitat.

Les necessitats d'efectius de les unitats d'Intervenció estan determinades per les funcions assignades normativament i pel volum del pressupost de l'ajuntament i pel nombre d'entitats dependents.

De l'anàlisi realitzada sobre els mitjans personals destinats a la funció de control intern es fan les observacions següents:

- La disponibilitat de recursos de personal de les intervencions es pot traduir en limitacions en el desenvolupament del control intern i, com a conseqüència d'això, també en una debilitat en el control en la seva globalitat.

En les intervencions generals dels ajuntaments es prioritza la funció interventora. En determinades ocasions es recorre a l'externalització de diferents àmbits del control intern, principalment, el del control financer, i en altres casos a la contractació d'audi-

tors per donar suport a la funció interventora en la realització de la fiscalització plena posterior.

- En determinats ajuntaments els interventors han assumit algunes funcions addicionals a les que específicament preveu la normativa (funció de control i fiscalització interna de la gestió econòmica, financera i pressupostària i funció de comptabilitat) dintre de l'àrea econòmica. En són exemples la gestió del patrimoni en l'Ajuntament de Mataró o funcions sobre ingressos i inspecció fiscal en l'Ajuntament de Tarragona.

Una de les qüestions plantejades en el formulari tramitat als deu ajuntaments era la de si la funció interventora s'havia pogut realitzar en els termes que estableix el TRLRHL. Tots els ajuntaments van respondre positivament excepte l'Ajuntament de Sabadell.

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

La disponibilitat de manuals escrits de procediments per a les diferents àrees de la corporació i per als deu ajuntaments considerats es presenta en el quadre següent:

Quadre 5. Ajuntaments amb manuals de procediment

Àrea	Barcelona *	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Intervenció	-	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Tresoreria	-	Sí	Sí	-	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Comptabilitat general	-	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Comptabilitat analítica	-	-	-	-	-	-	-	-	Sí	-
Contractació	-	-	Sí	Sí	-	-	Sí	-	Sí	-
Subvencions	-	Sí	Sí	-	-	-	-	-	Sí	Sí
Personal	-	-	-	-	-	-	-	-	Sí	-
Ingressos tributaris i altres	-	Sí	-	Sí	-	-	-	-	Sí	Sí
Patrimoni	-	-	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-

Font: Elaboració pròpia amb les dades facilitades pels ajuntaments.

* L'Ajuntament de Barcelona disposa de manuals de procediments integrats en l'aplicació informàtica de gestió.

Els manuals de procediments serveixen per controlar el compliment de les rutines de treball i evitar la seva alteració arbitrària, per determinar les responsabilitats per faltes o errors i per facilitar les tasques del control intern i la seva avaluació. La manca de procediments interns escrits de les unitats gestores i, fins i tot, de la mateixa intervenció, dificulten l'exercici de la funció interventora.

2.1.4. Entorn informàtic

En un gran nombre de casos la fiscalització prèvia es realitza a partir de les funcionalitats incloses en els mòduls complementaris del programa informàtic de gestió comptable. El control de l'existència de crèdit pressupostari i la competència dels òrgans que generen la despesa –els elements bàsics de la fiscalització– és gairebé automàtic en aquest entorn, atès que el sistema no permet la comptabilització dels actes, documents o expedients en els quals manquen aquests requisits.

La revisió d'altres elements que es puguin establir en la fiscalització prèvia o en la fiscalització prèvia limitada, i altres tasques de control posterior depenen de l'adaptació dels mòduls complementaris de l'aplicació informàtica de comptabilitat que hagi escollit cada responsable i de com s'aprofiten les utilitats d'aquestes aplicacions per realitzar les tasques del control intern.

La diversitat de metodologia i la manca d'un desenvolupament reglamentari del control intern fa que no hi hagi aplicacions informàtiques específiques per gestionar el control intern, ja sigui en l'exercici de la funció interventora a través de la fiscalització prèvia plena o prèvia limitada, o en el control posterior per mostreig, en la funció de control financer o auditoria. No obstant això, en alguns ajuntaments s'han desenvolupat aplicacions per gestionar els expedients que faciliten la fiscalització per part de la Intervenció.

2.2. FUNCIO DE CONTROL INTERN

El control intern es basa en deu articles del TRLRHL (del 213 al 222); no hi ha normes que desenvolupin reglamentàriament el control intern en les corporacions locals,³ ni es regula amb prou concreció l'àmbit d'aplicació del control i dels ens subjectes a control financer i d'eficàcia. Per tant, el desenvolupament de normes d'aplicació del control intern depèn del desenvolupament reglamentari que es determini en cada ajuntament. Les normes de control es desenvolupen en les bases d'execució del pressupost (BEP), en altres ordenances o en instruccions internes.

D'acord amb el desenvolupament normatiu i amb els recursos posats a disposició de la Intervenció, segons la capacitat d'autoorganització de cada ajuntament, el control intern té

3. El desenvolupament reglamentari de la funció interventora de l'Administració local està previst en la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). En la modificació de l'article 213 del TRLRHL que fa aquesta Llei s'estableix que el Govern ha de disposar les normes sobre els procediments de control, la metodologia d'aplicació, els criteris d'actuació, els drets i deures del personal controlador i els destinataris dels informes de control que s'hauran de seguir en el desenvolupament de les funcions de control.

una implantació diferent en cada municipi. No obstant això, en general, es prioritza la funció interventora, mentre que el control financer té diferents graus d'implantació i el control d'eficàcia en segons quins casos és inexistent.

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

2.2.1. Funció interventora

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

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

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

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

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

En la majoria dels ajuntaments el Ple va acordar un procediment de fiscalització prèvia limitada per a les obligacions o despeses amb control posterior mitjançant tècniques de mostreig o auditoria i la substitució de la fiscalització prèvia de drets per la inherent a la presa de raó en comptabilitat i actuacions comprovadores posteriors mitjançant tècniques de mostreig o auditoria.

En relació amb la fiscalització prèvia limitada, s'assenyalen les observacions següents:

- La normativa interna dels ajuntaments en la qual es desenvolupa la fiscalització prèvia limitada és bastant heterogènia. En la majoria dels casos la fiscalització prèvia limitada es regula en les BEP. En uns casos aquesta disposició és suficientment extensa i exhaustiva i determina tots els aspectes a revisar en cada tipologia d'expedients. En altres casos es limita a exposar l'aprovació d'aquest règim de fiscalització.

La fiscalització prèvia limitada té diferents graus de desenvolupament i abast depenent de l'ajuntament; no sempre s'estén a totes les àrees de despesa i ingressos o tipologies d'expedients. En alguns casos es desenvolupa la disposició i el Ple, a proposta de l'interventor, estableix els requisits o ítems a revisar; en d'altres s'apliquen els mínims que estableix la normativa (article 219.2 del TRLRHL). Així mateix en tots els ajuntaments no hi ha els formularis, les llistes de control o els informes amb els ítems que es verifiquen, i que han de formar part de l'expedient.

- Respecte dels resultats de la fiscalització, la normativa estableix els efectes de les objeccions i el procediment de discrepàncies quan l'òrgan gestor no està d'acord amb l'objecció de la Intervenció. La Intervenció també pot efectuar les observacions complementàries que consideri oportunes. No obstant això, en general, no existeix un registre de les observacions classificades de manera que permeti ordenar els informes de fiscalització segons la categoria i la gravetat de les observacions, ni tampoc en facilita el seguiment. En els ajuntaments analitzats la graduació de les observacions és bastant heterogènia.

Pel que fa a la fiscalització plena posterior es fan les observacions següents:

- El control posterior ha d'abastar tots els àmbits on s'aplica la fiscalització prèvia limitada; no obstant això, depenent dels mitjans disponibles, pot ser que determinats àmbits quedin al marge d'aquest control posterior obligatori i, per tant, és insuficient.
- El control posterior es confon en massa ocasions amb la funció de control financer, atès que el control financer s'ha d'executar sobre els serveis de les entitats locals i els seus organismes autònoms que ja estan subjectes a la funció interventora. Com que aquests dos conceptes no queden prou ben delimitats s'utilitzen indistintament com un únic control.

2.2.2. Funció de control financer

Segons determina la normativa, el control financer té per objecte comprovar el funcionament en l'aspecte economicofinancer dels serveis de les entitats locals, dels seus organismes autònoms, de les entitats públiques empresarials, de les societats mercantils i altres entitats dependents. S'exerceix també sobre particulars si són receptors de subvencions. Aquest control ha de servir per conèixer si la presentació de la informació financera ha estat l'adequada i si s'han complert les normes i directrius aplicables i el grau d'eficàcia i eficiència en la consecució dels objectius previstos. Aquest tipus de control es porta a terme mitjançant els procediments d'auditoria d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic (article 220 del TRLRHL).

La disposició addicional 6a de la Llei 26/2009 de la Generalitat de Catalunya, del 23 de desembre, de mesures fiscals, administratives i financeres, estableix que els ens locals han de sotmetre a auditories financeres els comptes de les entitats del seu sector públic i que les auditories esmentades s'han de portar a terme sota la direcció o la supervisió dels interventors respectius.

En el quadre següent es presenta el detall del compliment de diversos aspectes del control financer en els ajuntaments objecte d'aquest treball de fiscalització:

Quadre 6. Control financer

Aspecte	Barcelona*	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Existeix pla d'auditories	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Auditors externs	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La intervenció participa en la contractació d'auditors externs	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Els auditors externs són dirigits i supervisats per la Intervenció	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Font: Elaboració pròpia amb les dades facilitades pels ajuntaments.

* L'Ajuntament de Barcelona, d'acord amb el seu règim especial donat per la Llei 1/2006, del 13 de març, preveu la realització d'una auditoria externa dels comptes anuals individuals i consolidats de l'Ajuntament, els seus organismes autònoms locals, les entitats públiques empresarials i les societats mercantils que en depenen.

En general l'execució del control financer es du a terme mitjançant un pla anual d'auditories elaborat a proposta de la Intervenció. En l'execució d'aquest pla hi participen auditors externs i, atès que la responsabilitat d'aquest control recau sobre l'òrgan de control

intern, en la contractació externa d'auditories la Intervenció ha de participar en tot el procés i després ha de dirigir i supervisar els treballs fins a l'emissió dels informes finals. Els papers de treball d'una auditoria pública sempre haurien de ser propietat de l'ens públic contractant.

Com a resultat dels controls efectuats s'emeten els corresponents informes amb les observacions i conclusions de les actuacions realitzades. Alguns ajuntaments han elaborat un informe anual en què es resumeixen totes les actuacions de control financer de l'exercici.⁴

De la revisió efectuada sobre la funció de control financer s'assenyalen les observacions següents:

- Les auditories efectuades de vegades es limiten a ser una auditoria sobre els comptes anuals. A més de comprovar si la informació financera ha estat l'adequada, el control financer ha d'incloure la comprovació de si s'han complert les normes i directrius aplicables i quin ha estat el grau d'eficàcia i eficiència en la consecució dels objectius previstos.
- En general la Intervenció participa en la contractació d'auditors externs en l'elaboració dels plecs. Quan això succeeix els auditors són contractats com a coadjuvants de la Intervenció o per realitzar treballs de suport a la Intervenció. No obstant això, en alguns casos les auditories sobre els comptes anuals de les societats mercantils dependents dels ajuntaments són contractades directament per les mateixes societats, d'acord amb l'obligació de sotmetre els seus comptes anuals a auditoria, i la Intervenció no participa en la seva contractació.

Segons l'article 204.2 del TRLRHL, la Intervenció també té la competència de la inspecció de la comptabilitat dels organismes autònoms i societats mercantils dependents de l'entitat local, d'acord amb els procediments que estableixi el Ple. La facultat de la inspecció comptable s'utilitza de manera insuficient. Aquesta facultat de l'òrgan de control s'exerceix en algun cas amb l'enviament d'informació periòdica de dades economicofinanceres d'aquestes entitats a la Intervenció.

2.2.3. Funció de control d'eficàcia

El control d'eficàcia té per objecte la comprovació periòdica del grau de compliment dels objectius i l'anàlisi del cost de funcionament i rendiment dels respectius serveis o inversions (article 221 del TRLRHL).

4. La LRSAL estableix l'obligació d'enviar a la IGAE un informe resum del resultat dels controls realitzats sobre els organismes autònoms i de les societats mercantils dependents (en les modalitats de funció interventora i de control financer).

L'article 211 del TRLRHL estableix que els municipis de més de 50.000 habitants han d'acompanyar el Compte general d'una memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics i del grau de compliment dels objectius. Tot i això, no s'ha desenvolupat ni l'estructura ni el contingut mínim d'aquestes memòries.

En el quadre següent es presenta un resum del compliment de diferents aspectes del control d'eficàcia en els ajuntaments objecte d'aquest treball de fiscalització:

Quadre 7. Control d'eficàcia

Aspecte	Barcelona (a)	L'Hospitalet de Llobregat	Badalona	Terrassa	Sabadell	Lleida	Tarragona	Mataró	Santa Coloma de Gramenet	Reus
Es defineixen objectius	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Comptabilitat analítica	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Memòria 1 (b)	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Memòria 2 (c)	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Informes econòmics que determinin el cost del servei	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Font: Elaboració pròpia amb les dades facilitades.

Notes:

- (a) En l'Ajuntament de Barcelona, el control d'eficàcia no és competència de la Intervenció, d'acord amb el seu règim especial.
- (b) Memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics.
- (c) Memòria demostrativa del grau de compliment dels objectius.

En general, la Intervenció no realitza el control d'eficàcia, atès que encara que els ajuntaments disposen de pressupost per programes, manca que els corresponents òrgans rectors fixin els objectius explícits i quantificables a assolir. En algunes de les memòries es presenta el grau d'execució dels programes pressupostaris sense indicadors.

En molts dels ajuntaments fiscalitzats la comptabilitat analítica no s'ha desenvolupat de forma explícita i rigorosa. Tot i això, hi ha cert grau d'aplicació de la comptabilitat analítica basada en programes pressupostaris i en la imputació a centres de cost o a posteriori.

La funció del control d'eficàcia està, en general, poc desenvolupada. L'exercici d'aquesta funció es veu dificultat pel desajust entre els mitjans i les funcions a cobrir que queden absorbides per les tasques prèvies i més elementals, i per la manca de formalització d'uns objectius explícits i quantificables a assolir en un determinat espai de temps.

La manca d'un pla de comptabilitat analítica o de la formulació d'uns criteris mínims comuns d'aplicació ha dificultat o no ha permès fer el seguiment de la gestió interna en termes d'economia (cost/benefici), ni l'avaluació de l'eficiència o de la productivitat (relació inputs/outputs).

2.3. FISCALITZACIÓ REALITZADA A CADA AJUNTAMENT

A continuació s'exposa el treball realitzat en les visites in situ per avaluar el control intern en cada un dels ajuntaments. Per cada ajuntament es fa una breu descripció sobre el pressupost aprovat pel mateix ajuntament i per cada ens dependent per tal d'aproximar l'extensió de l'àmbit del control intern.⁵

2.3.1. Ajuntament de Barcelona

A l'Ajuntament de Barcelona el pressupost consolidat del grup municipal per a l'exercici 2012 incloïa els pressupostos de l'Ajuntament, dels organismes autònoms locals, de les entitats públiques empresarials i de les societats mercantils amb capital íntegrament municipal que es presenten en el quadre següent.

Quadre 8. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
Ajuntament	2.295.882	2.295.882
Organismes autònoms	266.014	266.014
Institut Municipal de Persones amb Discapacitat (IMPD)	8.326	8.326
Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS)	85.075	85.075
Institut Municipal d'Informàtica de Barcelona (IMI)	27.606	27.606
Institut Municipal d'Urbanisme (IMU)	946	946
Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona (IMH)	24.534	24.534
Institut Municipal de Mercats de Barcelona (IMMB)	17.534	17.534
Institut Municipal d'Educació de Barcelona (IMEB)	63.557	63.557
Institut Municipal de Paisatge Urbà i la Qualitat de Vida (IMPUQV)	14.362	14.362
Institut Barcelona Esports (IBE)	24.074	24.074
Entitats públiques empresarials	264.927	264.927
Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona (PMH)	98.436	98.436
Fundació Mies van der Rohe (FMVDR)	1.606	1.606
Institut Municipal de Parcs i Jardins (IMPJ)	55.593	55.593
Institut de Cultura de Barcelona (ICUB)	109.292	109.292
Societats municipals de capital íntegrament municipal	260.460	260.460
Barcelona de Serveis Municipals, SA (BSM) (a)	173.658	173.658
Informació i Comunicació de Barcelona, SA (ICB)	15.870	15.870
Barcelona Activa, SA (BA)	41.569	41.569
Barcelona d'Infraestructures Municipals, SA (BIM) (b)	19.506	19.506
Barcelona Gestió Urbanística, SA (BAGUR)	9.857	9.857
Total agregat	3.087.283	3.087.283
Total consolidat	2.579.637	2.579.637

Imports en milers d'euros.

Font: Gasetta Municipal de Barcelona del 24 de febrer del 2012.

Notes:

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

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

5. La informació del perímetre pressupostari no és homogènia; conté les dades del pressupost aprovat i pot incloure o no els ens dependents participats. Es basa en dades de publicacions oficials que s'indiquen en cada cas.

2.3.1.1. Organització i mitjans personals

La plaça d'interventor general de l'Ajuntament estava ocupada des del març del 2006 per lliure designació. A més, existien tres places de col·laboració immediata reservades a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal com a interventors adjunts.

D'acord amb la informació facilitada per la Intervenció hi havia 23 persones en aquest departament. En el quadre 3 s'ha facilitat la classificació dels respectius llocs segons el grup de personal. Tot el personal de la Intervenció estava dedicat al control intern i la fiscalització (vegeu el quadre 4).

Segons la informació tramesa per la DGAL (vegeu el quadre 2) hi havia una plaça d'interventor general i quatre d'interventor adjunt. No obstant això, segons va informar l'interventor general de l'Ajuntament, una d'aquestes places està extingida des de l'any 2000 (vacant, però no extingida, segons la DGAL). No es té constància que l'Ajuntament hagi comunicat a la DGAL la supressió o l'amortització d'aquesta plaça.

La normativa preveu la creació de llocs amb delegació de les funcions d'intervenció. Segons determina l'article 17.2 del Reial decret 1174/1987, del 18 de setembre, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal, les funcions de control i fiscalització interna de la gestió econòmica, financera i pressupostària respecte de les juntes, entitats i òrgans desconcentrats o serveis especialitzats dependents de la corporació que disposen de secció pressupostària pròpia, poden ser encomanades per la corporació a funcionaris propis, sense habilitació, a proposta del titular de la Intervenció, i actuen com els seus delegats. A l'Ajuntament de Barcelona hi havia sis funcionaris de l'Ajuntament amb delegació de la Intervenció General amb la qualificació d'interventors delegats.

Els interventors adjunts i els delegats tenien repartides les competències sobre els diferents sectors, districtes, organismes, entitats públiques empresarials locals i consorcis, d'acord amb la delegació de l'interventor general.

La Llei 1/2006, del 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona, estableix en l'article 64 que l'administració del sistema comptable i la formulació dels comptes anuals i del Compte general són competència de l'òrgan especialitzat sota la responsabilitat de l'òrgan de gestió que estableixi el Reglament orgànic municipal, sense perjudici de les funcions de fiscalització del Compte general per part de la Intervenció, que en ret comptes davant de la Comissió de Comptes. Per tant, la Intervenció de fons de l'Ajuntament de Barcelona no té la competència de la gestió comptable, sinó que li correspon la fiscalització de la gestió econòmica i financera.

Respecte dels Manuals de procediments, en la resposta donada al qüestionari l'Ajuntament va indicar que no disposava de manuals de procediments aprovats. Aquesta afir-

mació la van aclarir manifestant que els manuals de procediments no han estat aprovats pels òrgans de govern o responsables d'àrea o serveis, però sí que hi havia procediments estipulats dins l'aplicació informàtica utilitzada per l'Ajuntament i molts manuals per fer servir el programa. Aquests procediments han estat desenvolupats per l'Institut Municipal d'Informàtica.

L'Ajuntament disposava d'una aplicació de gestió d'expedients i comptabilitat que permet la gestió integrada dels expedients i l'enllaç automàtic amb la comptabilitat. Aquest programa facilitava la fiscalització dels expedients per la Intervenció. Durant l'exercici 2012 l'aplicació la feien servir tots els districtes de l'Ajuntament, els sectors i els organismes autònoms excepte tres (Institut Municipal d'Educació, Institut Municipal d'Urbanisme i Institut Municipal de Serveis Socials).⁶ El programa permetia gestionar electrònicament tots els expedients i totes les fases comptables, però durant el 2012 encara no estava implantat a tota l'organització i part de la gestió es feia amb expedients en paper.

2.3.1.2. *Funció interventora*

El 3 de març de 1992 el Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar les normes bàsiques d'intervenció municipal en les quals s'establia la fiscalització prèvia limitada en matèria de despesa i pagaments i la presa de raó comptable completada amb la fiscalització posterior plena seguint tècniques de mostreig i auditoria. Posteriorment, el Consell Plenari de 20 de desembre de 1996 va aprovar la Normativa sobre l'exercici de la funció interventora.

Aquesta normativa es complementa en les BEP de cada any amb la determinació dels aspectes que la Intervenció ha de revisar en la fiscalització prèvia limitada. No obstant això, les BEP per al 2012 no establien de manera concreta aquests aspectes per a cada tipologia d'expedients de despesa sinó que es limitava a determinar aspectes a complir en l'execució de despeses específiques.

La Intervenció feia la fiscalització prèvia limitada sobre tres grans àrees d'expedients – personal, contractes i subvencions– que abastaven la major part de les despeses de la corporació. Per comprovar com s'ha dut a terme la fiscalització prèvia limitada, s'han fet proves en una selecció d'expedients de l'Ajuntament i dels organismes autònoms.

La revisió de la fiscalització ha estat satisfactòria. No obstant això, respecte a la fiscalització de les nòmines es considera que el procediment hauria de constar recollit en les BEP i la Intervenció hauria de deixar constància de les revisions efectuades sobre les variacions de les nòmines.

6. Aquests tres organismes autònoms encara feien servir l'anterior aplicació comptable.

Respecte dels resultats de la fiscalització prèvia limitada, la Intervenció no emetia informes amb caràcter suspensiu sinó que les observacions o possibles objeccions es resolien abans de la possibilitat de formalitzar l'informe de fiscalització. No obstant això, la Intervenció feia informes amb advertiments que no tenien caràcter suspensiu. El total d'informes amb observacions facilitats a la Sindicatura ha estat de 57.

La fiscalització plena posterior s'establia mitjançant el pla d'auditoria, que elaborava la Intervenció i era comunicat a la Tinença d'Alcaldia d'Economia, Empresa i Ocupació i a la Gerència municipal. El contingut del pla d'auditoria per a l'exercici 2012 era el següent:

- En l'Ajuntament:
 - Fiscalització posterior d'ingressos de l'Ajuntament.
 - Fiscalització plena posterior de les despeses de l'Ajuntament.
 - Fiscalització plena posterior dels sectors i districtes que es determinen:
 - Àrees de les gerències de Recursos; Medi Ambient i Serveis Urbans; Qualitat de Vida, Igualtat i Esports, i Prevenció, Seguretat i Mobilitat.
 - Districtes: les Corts, Sarrià - Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó i Sant Martí.
- En tots els organismes amb personalitat jurídica diferent de la de l'Ajuntament es revisa el compliment sobre IRPF, IVA i Seguretat Social, tresoreria/caixes i aspectes comptables.
- En organismes autònoms: fiscalització addicional sobre determinades àrees en l'Institut Municipal d'Educació, l'Institut Municipal d'Informàtica, l'Institut Municipal d'Hisenda i l'Institut Municipal d'Urbanisme.
- En entitats públiques empresarials: es fa un informe de compliment sobre l'Institut de Cultura de Barcelona i la Fundació Mies Van der Rohe.
- En consorcis: segons els seus estatuts s'exerceix el control financer permanent sobre l'Institut de Prestacions d'Assistència Mèdica al Personal Municipal (PAMEM).
- En societats de capital íntegrament municipal: auditoria de compliment sobre la contractació en les societats Barcelona Infraestructures Municipals, SA i Barcelona Activa, SA.

Aquest pla incloïa les actuacions que va realitzar la Intervenció respecte al control posterior per mostreig en substitució de la fiscalització prèvia i les actuacions de control financer que la Intervenció va executar com a accions complementàries de les auditories sobre els comptes anuals de les entitats dependents de l'Ajuntament.

Els informes de fiscalització plena posterior es feien des de la Intervenció amb mitjans propis. El conjunt d'informes de la Intervenció es van agrupar en l'informe de fiscalització a

posteriori de l'exercici de 2012, que es compon de vuit volums. No hi havia un índex de tots els volums, sinó que per cada volum hi havia un índex independent.

Atès que la fiscalització prèvia limitada s'aplicava en tot l'àmbit de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms, el control posterior s'havia d'executar igualment sobre el mateix àmbit sense que cap organisme en quedés exclòs. No obstant això, no es realitzava la fiscalització plena posterior de tots els organismes sinó que cada any es feia aproximadament la fiscalització de la meitat dels ens de manera alterna. D'aquesta forma l'organisme que era fiscalitzat un any pot preveure que el següent no ho seria.

L'informe de comprovacions de fiscalització posterior plena es va enviar al Ple amb el Compte general de l'exercici.

2.3.1.3. *Funció de control financer*

La Llei 1/2006, del 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona, estableix en l'article 74 que la funció de control financer s'ha de portar a terme mitjançant una auditoria externa als comptes anuals individuals i consolidats de l'Ajuntament, dels seus organismes autònoms locals, de les seves entitats públiques empresarials i de les societats mercantils, sense perjudici de les funcions que corresponguin a l'interventor.

L'Ajuntament, mitjançant la Comissió de Govern municipal del 17 d'octubre del 2012, va adjudicar els serveis d'auditoria dels comptes anuals dels exercicis 2012, 2013 i 2014 de l'Ajuntament de Barcelona i del seu grup econòmic municipal a PricewaterhouseCoopers Auditores, SL y Gabinete Técnico de Auditoría y Consultoría, SA, UTE.

L'abast del contracte era el treball d'auditoria sobre els comptes anuals del grup municipal (Ajuntament, organismes autònoms locals, entitats públiques empresarials, societats amb participació majoritària, directa o indirecta de l'Ajuntament); sobre els comptes anuals de deu consorcis, dues fundacions i una associació en què participava l'Ajuntament de Barcelona; i sobre els comptes anuals consolidats. El contracte també incloïa el suport a la Intervenció en l'exercici del control financer respecte de quinze subvencions cada una d'un import inferior a 60.000 € i el control financer de cinc concessions administratives.

L'abast del contracte es limitava a l'auditoria financera d'acord amb el règim especial del municipi de Barcelona, segons el qual la funció de control financer té com a objectiu comprovar el funcionament economicofinancer dels serveis (article 74 de la Llei 1/2006). No obstant això, l'article 220 del TRLRHL estableix que l'objectiu del control financer és informar de l'adequada presentació de la informació financera, del compliment de les normes i directrius que siguin d'aplicació i del grau d'eficàcia i eficiència en la consecució dels objectius previstos.

La Intervenció complementava l'auditoria sobre els comptes anuals amb el control posterior, que contenia el compliment de legalitat d'acord amb el pla d'auditoria aprovat, i

emetia un informe de compliment de legalitat sobre dues entitats públiques empresarials i sobre dues societats mercantils.

Respecte de l'externalització del control financer cal dir que la Intervenció col·laborava en l'elaboració dels plecs de contractació. En el plec de clàusules tècniques, entre altres aspectes, es va establir que el treball d'auditoria se subjectava a les normes d'auditoria del sector públic i que els programes i papers de treball i la resta de la documentació que hagessin servit de suport per elaborar els informes havien d'estar sempre a disposició de la Intervenció per al control de qualitat.

2.3.1.4. Funció de control d'eficàcia

La Llei 1/2006, del 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona, estableix en l'article 75 que l'execució del control d'eficàcia és competència dels òrgans especialitzats, encarregats del control de la gestió, que determini el Reglament orgànic municipal. La comptabilitat analítica estava integrada en el sistema de la informació comptable i, per tant, el seu control no corresponia a la Intervenció.

Així, doncs, la Intervenció General de l'Ajuntament de Barcelona tampoc no exercia la funció del control d'eficàcia. En el 2012 aquesta funció va recaure en la Direcció de Management i Pressupost Executiu, i posteriorment en la Gerència Municipal.

Les memòries justificatives del cost i rendiment dels serveis públics i demostratives del grau en què s'hagin complert els objectius programats amb indicació dels previstos i aconseguits i el seu cost van ser elaborades per la Direcció de Pressupostos i Política Fiscal.

La Intervenció no fiscalitzava les memòries ni verificava l'informe econòmic que determinava el cost del servei en el cas de taxes i preus públics per prestació de serveis.

2.3.2. Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat

El pressupost general de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat per a l'exercici 2012 estava integrat pels pressupostos de la corporació i els estats previsionals d'ingressos i despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal que es detallen en el quadre següent:

Quadre 9. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
Ajuntament	206.694.000,00	200.000.000,00
La Farga, Gestió d'Equipaments Municipals, SA (SPM)	9.848.100,00	9.848.100,00
L'H 2010 – Societat Privada Municipal, SA	5.325.746,07	6.535.535,95
Total agregat	221.867.846,07	216.383.635,95

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* del 23 de gener del 2012.

2.3.2.1. Organització i mitjans personals

La plaça d'interventor estava classificada de lliure designació per la Resolució GAP/1312/2007, del 3 de maig, i ha estat ocupada ininterrompudament des del setembre del 2007. A més existia el lloc de col·laboració immediata reservat a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal de viceinterventor classificada de lliure designació per la Resolució GAP/60/2008, del 10 de gener, i ocupada des del maig del 2008.

En l'organigrama de la Intervenció hi havia onze places més per a les tasques de fiscalització de la gestió economicofinancera i per al Servei de comptabilitat. La distribució segons el grup de personal de la Intervenció s'ha mostrat en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització, inclòs el de direcció, era de sis persones d'un total de tretze, tal com s'ha exposat en el quadre 4.

A l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat li és aplicable la segregació de funcions que indica l'art. 133.b de la Llei 7/1985, de bases de règim local, atès que la seva població (257.057 habitants) el situa en el règim d'organització de municipis de gran població (art. 121 de la Llei 7/1985). Per complir amb aquesta prescripció, es va acordar en Ple adaptar el "Reglament de govern i administració de l'Ajuntament" i modificar la relació de llocs de treball en funció del que preveu el títol X de la Llei. El Reglament es va aprovar per Decret d'alcaldia de 19 de desembre de 2011 i la modificació de la relació de llocs de treball es va sol·licitar al director general d'Administració Local que la va autoritzar mitjançant Resolució del 2 de juliol de 2011. La separació de les funcions de comptabilitat i de fiscalització de la gestió economicofinancera, que es va establir formalment, no es produeix de forma total atès que, segons l'Ajuntament, per necessitat de mantenir l'eficiència en la gestió municipal, la funció d'intervenció prèvia limitada de la Intervenció General està delegada a la viceintervenció/funció comptable que és on radica tota la competència en comptabilitat.⁷

Els manuals de procediment i funcionament dels serveis constaven en la web de l'Ajuntament.

Quant al grau d'informatització, l'Ajuntament feia servir una aplicació per gestionar de manera integrada tot el procediment de gestió de les propostes d'acord, de resolució, etc. incloses en l'ordre del dia del Ple o de la Junta de Govern Local (JGL), i dels decrets i les resolucions que de les diferents àrees gestores en què s'organitzava l'Ajuntament. Aquesta aplicació va ser desenvolupada des del mateix Ajuntament pels serveis informàtics seguint les indicacions de la Intervenció.

7. Paràgraf modificat arran de les al·legacions formulades per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

Durant el període fiscalitzat, la Intervenció va organitzar la funció interventora a l'entorn de l'òrgan que havia d'aprovar els diferents expedients. La Intervenció General s'ocupava dels acords que havia de prendre el Ple i la Junta de Govern Local i la resta d'expedients els intervenia la Viceintervenció.

Cada gestor és el responsable d'iniciar el tràmit dels expedients. Aquest inici de tramitació s'havia de fer per dues vies: l'expedient físic (en paper) i l'expedient informàtic. La Intervenció rebia els expedients per les dues vies. Ara bé, no es començava el procediment d'intervenció fins que no arribés l'expedient físic.

Tots els tipus d'expedients que s'han anat emprant s'han estandarditzat mitjançant models tipus. Cada departament i cada àrea tenia assignats els models que podia gestionar. La seva assignació a cadascuna de les àrees depenia de la definició del circuit (si no estava subjecte a fiscalització, si ho estava en limitada prèvia o en prèvia plena). La tipificació dels expedients de l'aplicació la definia l'interventor general.

El sistema, que estava informatitzat, tenia integrada tota la gestió dels expedients i també permetia aplicar tècniques de mostreig estadístic per a la revisió posterior en aquelles àrees subjectes a fiscalització prèvia limitada.

2.3.2.2. *Funció interventora*

Les bases d'execució del pressupost per al 2012 establien en l'article 32è que la Intervenció General exercia la funció de control intern conformement a l'acord de la sessió del Ple de l'1 de març de 1996, pel qual es va aprovar la instrucció reguladora en matèria de fiscalització prèvia limitada de drets i obligacions i en matèria de fiscalització plena posterior aplicant tècniques d'auditoria mitjançant el sistema de mostreig, i l'acord del Ple del 19 de setembre de 1997, pel qual es va aprovar la instrucció que desenvolupava el règim de control intern.

La instrucció reguladora vigent en el 2012 establia els aspectes a revisar en la fiscalització prèvia limitada per a cada tipologia d'expedients en matèria de despeses i d'ingressos, el procediment de classificació de subjecció a la fiscalització prèvia limitada i el procediment de mostreig per al control posterior. Durant l'exercici del 2012 les àrees subjectes a fiscalització prèvia limitada van ser els expedients referits a personal i a nòmines quant a despeses. La fiscalització dels ingressos es va substituir per la presa de raó en comptabilitat i les actuacions comprovadores posteriors mitjançant tècniques d'auditoria excepte per a les devolucions d'ingressos indeguts.

Es van realitzar proves de la fiscalització prèvia limitada amb resultat satisfactori. Els expedients seleccionats en la mostra comptaven amb els corresponents papers de treball que descriuen els aspectes revisats.

D'acord amb l'article 218 del TRLRHL l'òrgan interventor va elaborar un informe referent a la fiscalització prèvia de despeses i d'ingressos corresponent a l'exercici 2012 (informe 10/2013) que es va trametre al Ple. El detall del resultat de les actuacions fiscalitzadores classificades per òrgans és el que es presenta en el quadre següent:

Quadre 10. Expedients fiscalitzats per la Intervenció

Actuacions fiscalitzades	Dictàmens Ple i CADP		Acords JGL	Decrets i resolucions	Total
	Ple	CADP			
No subjectes	74	7	141	447	669
Correctes	59	-	846	1239	2.144
Condicionats	4	1	9	36	50
Observacions	2	3	34	14	53
Objeccions no essencials	-	-	5	6	11
Omissió fiscalització	16	-	-	-	16
Objeccions essencials	-	-	-	-	-
Total	155	11	1.035	1.742	2.943

Font: Dades facilitades per la Intervenció de l'Ajuntament.
CADP: Comissió d'Assumptes Delegats del Ple.

Durant l'exercici 2012 no es va efectuar cap objecció essencial en la fiscalització prèvia plena i limitada prèvia en matèria d'obligacions i despeses, ni en matèria de drets i ingressos.

Respecte del control posterior, la Intervenció va elaborar dos informes corresponents a l'exercici 2012 i que són els següents:

- Informe referent al resultat de la fiscalització plena posterior, mitjançant l'aplicació de tècniques de mostreig, de les obligacions o despeses no sotmeses a fiscalització o sotmeses a fiscalització prèvia limitada (informe 07/2013).
- Informe referent a la fiscalització d'ingressos mitjançant l'aplicació de tècniques de mostreig (informe 16/2013).

Les actuacions de fiscalització prèvia plena que va realitzar la Intervenció feien referència a la comprovació material de les inversions i l'aplicació de les subvencions i la fiscalització de pagaments a justificar i bestretes de caixa fixa. La Intervenció ha estat present en noranta-set recepcions d'obra en les quals s'han posat objeccions en sis. L'aplicació de les subvencions s'efectua mitjançant el control financer.⁸

En l'exercici 2012 no van intervenir mitjans externs en la funció interventora.

8. Paràgraf incorporat arran de les al·legacions formulades per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

2.3.2.3. *Funció de control financer*

El control financer estava regulat en la instrucció que desenvolupava el règim de control intern esmentat en l'apartat anterior. Segons les BEP corresponent al 2012, la Intervenció havia d'elaborar el pla d'auditories, i el titular de l'Àrea d'Hisenda i Recursos Generals l'havia d'elevat al Ple, que en quedava assabentat.⁹

A continuació es resumeix el contingut del Pla d'auditories i d'actuacions de control financer de l'exercici 2013 referit als comptes i estats anuals de l'any 2012:

- Auditoria financera sobre les societats privades municipal, amb capital totalment municipal: La Farga, Gestió d'Equipaments Municipals, SA i L'H 2010 Societat Privada Municipal, SA (en liquidació). També de la Fundació privada Arranz Bravo.
- Treballs d'auditoria sobre els adjudicatariis de la gestió indirecta de serveis públics.
- Auditories de procediments i altres treballs de verificació.
- Subvencions atorgades amb càrrec al pressupost de l'Ajuntament i les subvencions rebudes de fons europeus.

Totes les auditories contingudes en el pla es van contractar a auditors externs. Aquests auditors actuaven com a coadjuvants de la Intervenció General. La Intervenció va emetre un informe sobre l'estat d'execució del Pla d'auditories (informe 19/2013 i informe complementari 1/2014). S'ha comprovat que el pla s'ha executat. Els informes d'auditoria es van trametre juntament amb el Compte general.

La Intervenció també ha elaborat els informes de control financer, que inclou el compliment de legalitat sobre les societats privades municipals i la Fundació privada Arranz Bravo amb aportació íntegrament municipal.

Per a l'execució del pla l'Ajuntament tenia vigents diversos contractes de serveis d'auditoria, que són els següents:

- Contractació d'empreses auditores en qualitat de coadjuvants de la Intervenció General en la realització de treballs de control financer en l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (revisions limitades del compliment de les encomandes de gestió, inclosa la

9. Segons ha manifestat la Intervenció de l'Ajuntament, a partir de l'exercici 2014, el pla ha estat aprovat per resolució de l'interventor general i s'ha tramès a la tinent d'alcalde d'Hisenda perquè l'elevi al Ple per al seu coneixement.

verificació de l'aplicació de tarifes dels poliesportius municipals i altres treballs d'auditoria, sobre els comptes anuals de la Fundació privada Arranz Bravo, etc.).

- Auditories previstes en els contractes de serveis (revisions limitades de contractes de serveis a càrrec de l'adjudicatari).
- Fons europeus: Fons de cohesió – FEDER.
- Fons europeus: Desenvolupament local EMIDEL.
- Assignació dels treballs als auditors externs, en qualitat de coadjuvants de la Intervenció, per a la realització de les certificacions auditores de subvencions atorgades a càrrec del pressupost de l'Ajuntament d'import superior a 600 €.

Les auditories de les dues societats mercantils municipals es van contractar per les mateixes societats. Per tant, la Intervenció no va participar en la contractació ni tampoc va supervisar o dirigir l'auditoria sobre els comptes anuals d'aquestes dues societats. No obstant això, la Intervenció va elaborar l'informe de control financer de les dues societats referit a l'adequada presentació de la informació financera (recull l'informe d'auditoria ratificat per la Intervenció) i al compliment de les normes i directrius que li eren d'aplicació.

Es van analitzar les dues contractacions d'auditors externs següents:

- Servei d'auditories en qualitat de coadjuvants de la Intervenció General en la realització de treballs de control financer per quatre anys (2010-2013). Es van contractar diversos treballs: revisions limitades del compliment d'encomandes de gestió, revisions limitades del compte d'explotació de concessions administratives i auditories de compliment.

L'adjudicació es va atorgar als quatre licitadors més ben puntuats. La Intervenció va assignar els treballs a cadascun dels adjudicataris per a cada exercici. Els treballs es van dur a terme d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic i amb la metodologia establerta per la Intervenció i les directrius que aquesta va determinar per a l'execució de cada treball.

Aquesta contractació ha valorat l'experiència en treballs de similars característiques com a criteri d'adjudicació. Aquest criteri es pot fer servir com a criteri de solvència tècnica, però no com a criteri de valoració de les ofertes.

- Contracte de servei d'auditoria per a la realització de certificacions auditores en qualitat de coadjuvants de la Intervenció General de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat per a la verificació de les despeses corresponents al contracte de subvenció del projecte Desarrollo local y emigración en Latinoamérica EMIDEL, regulat pel regla-

ment CE 1905/2006 del Parlament i del Consell Europeu, pel qual s'estableix un instrument de finançament de la cooperació al desenvolupament, corresponent al programa URB-AL III.

Els treballs es van dur a terme d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic i amb el Reglament CE 1905/2006, pel qual s'estableix l'instrument financer d'ajuda al desenvolupament. A més, s'especificaven les verificacions que l'auditor havia d'efectuar per elaborar les certificacions auditores en el plec de prescripcions tècniques.

Els auditors es van contractar com a coadjuvants de la Intervenció i van ser dirigits, supervisats i controlats per la Viceintervenció. En el primer dels plecs revisats s'establia com a obligació dels adjudicataris conservar la documentació de suport del treball realitzat durant el termini dels sis anys següents a la finalització del contracte, durant els quals l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat podia examinar en qualsevol moment la documentació de suport del treball. En el segon dels plecs revisats no es va arribar a utilitzar aquesta clàusula.

2.3.2.4. *Funció de control d'eficàcia*

Segons la Intervenció, encara que en el pressupost hi figurava una relació nominal de programes, aquesta no es desenvolupava posteriorment; és a dir, per a cada programa no es fixaven objectius a assolir ni es determinaven indicadors de seguiment, que permetrien avaluar el grau d'execució dels programes pressupostaris. Aquesta impossibilitat d'emetre informes de control d'eficàcia va fer que el control i fiscalització del govern, recollit en la LRBRL, fos de difícil efectivitat, tant en la fase d'aprovació com a la fase d'execució del pressupost.

Per aquest motiu, no es va elaborar la Memòria demostrativa del grau d'execució dels objectius programats, ni la Memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics.

La Intervenció, a més, feia constar com una limitació en els informes del pressupost i de la liquidació, i en els de control financer de les societats, la impossibilitat de pronunciar-se respecte del grau d'eficàcia i eficiència en la consecució dels objectius.

2.3.3. Ajuntament de Badalona

A més del serveis de l'Ajuntament de Badalona, hi havia els organismes autònoms i les societats mercantils participades íntegrament per l'Ajuntament. El pressupost general per a l'exercici del 2012 es presenta en el quadre següent:

Quadre 11. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	150.132.921,35	150.132.921,35
Patronat de la Música de Badalona (PMB)	2.984.656,73	2.984.656,73
Institut Municipal de Serveis Personals (IMSP)	20.331.658,67	20.331.658,67
Museu de Badalona (MB)	1.143.581,00	1.143.581,00
Institut Municipal de Promoció de l'Ocupació (IMPO)	2.378.253,73	2.378.253,73
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal		
Badalona Serveis Assistencials, SA (BSA)	70.688.382,84	69.891.155,02
Badalona Comunicació (BCo)	2.467.236,00	2.427.881,60
Reactivació de Badalona, SA (REBASA)	1.096.697,55	1.076.697,55
Ens de Gestió Urbanística, SA (ENGESTUR)	12.675.826,52	12.675.826,65
Badalona Cultura, SL (BCu)	1.255.106,22	1.180.106,22
Total agregat	265.154.320,61	264.222.737,52
Total del pressupost general consolidat, una vegada eliminades les operacions internes	247.946.619,54	247.015.036,45

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* del 27 d'abril del 2012.**2.3.3.1. Organització i mitjans personals**

L'interventor de Badalona ocupava la plaça de manera ininterrompuda des de 1996. El nomenament va ser pel sistema de lliure designació. No existien places de col·laboració immediata reservades a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal.

Segons la informació facilitada per la DGAL, en l'exercici 2012 la plaça de viceinterventor figurava com a vacant però aquesta plaça no constava en la plantilla anual aprovada, ni en l'organigrama de l'Ajuntament de Badalona. No es va poder verificar la Relació de llocs de treball.

La distribució segons els grups de personal de la Intervenció és la que figura en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització s'ha detallat en el quadre 4.

La Secció de Comptabilitat era el gruix del departament amb un cap de comptabilitat, dos tècnics intermedis i sis administratius. Aquest Departament en la pràctica exercia les funcions de comptabilitat i fiscalització, per tant no hi havia una separació real de funcions entre les dues tasques. El Departament de Fiscalització i seguiment d'organismes autònoms i societats mercantils l'ocupava una persona.

L'Ajuntament comptava amb manuals de procediment i de funcionament dels serveis responsables de la gestió de la corporació per a determinades àrees. També tenia els manuals i fluxogrames per a la gestió informàtica dels expedients.

La fiscalització es feia a mesura que s'avançava en les fases pressupostàries i estava inserida amb la comptabilitat. Els diferents serveis de l'Ajuntament feien els assentaments provisionals (les reserves de crèdit). Diàriament, des de comptabilitat, es repassaven, juntament amb l'interventor, els assentaments que estaven en estat provisional i se'ls donava el vistiplau per fer la comptabilització definitiva. La resta de fases pressupostàries es registren al departament de comptabilitat/intervenció de manera que fins que no s'havien intervingut no es comptabilitzaven.

L'Ajuntament disposava de dues aplicacions: una de gestió d'expedients i l'altra de comptabilitat. La primera era un mòdul de control flexible en el qual es poden dissenyar diferents procediments. A més, guardava els registres de totes les accions que s'havien dut a terme, els tràmits que s'havien superat, la data en què s'havien fet, la informació comptable relacionada, l'usuari que havia realitzat els diferents tràmits i la documentació que s'hi hagués pogut adjuntar. No obstant això, no tots els expedients guardaven la mateixa documentació; encara que fossin el mateix tipus d'expedients, la documentació podia variar segons els diferents serveis o usuaris i per la disponibilitat d'eines com escàners.

Els organismes autònoms no podien fer servir l'aplicació de gestió d'expedients perquè no disposaven de suficient potència en els seus servidors informàtics. En conseqüència no hi havia cap registre ni cap llista de les diferents actuacions que la Intervenció hagués dut a terme. La intervenció era sobre els expedients en paper que enviaven els diferents organismes autònoms. No hi havia constància de verificacions efectuades sobre els ingressos propis d'aquests organismes.

La manca de recursos informàtics dificultava la tasca del control. Així mateix, aquesta falta d'infraestructura limitava la implantació del programa de gestió d'expedients, que hagués facilitat la gestió i la selecció per mostreig. Per tant, sense aquest recurs no es podia fer la fiscalització prèvia limitada amb la consegüent fiscalització plena posterior per mostreig.

La gestió de la recaptació tributària es va delegar a l'Organisme de Gestió i Recaptació Tributària de la Diputació de Barcelona l'abril del 2012, tant pel que fa a la via de recaptació en voluntària com l'executiva. També es va arribar a un acord perquè es permetés fer a l'Ajuntament el manteniment dels padrons des de les aplicacions de l'Organisme de Gestió i Recaptació Tributària.

2.3.3.2. *Funció interventora*

La fiscalització prèvia de les obligacions i els drets en l'Ajuntament es realitzava de manera plena. L'Ajuntament de Badalona tenia aprovat un règim de fiscalització prèvia limitada de despeses només per a expedients de contractes menors inferiors a 3.000 € (article 28 de les BEP del 2012). Així mateix, la fiscalització prèvia dels drets es podia substituir per la presa de raó en comptabilitat sempre que, a proposta de la Intervenció, fos aprovat pel Ple

de l'Ajuntament (article 63 de les BEP del 2012). Aquesta substitució no s'havia donat en l'exercici 2012.

Es van revisar alguns expedients per comprovar la fiscalització efectuada per tipus d'ens (ajuntament i organismes autònoms) i per tipus de concepte. La selecció dels expedients es va fer amb les dades facilitades per la Intervenció a partir del registre d'expedients fiscalitzats segons el programa de gestió d'expedients de l'Ajuntament. Pels organismes autònoms la selecció es va fer amb les dades dels registres de comptabilitat proporcionats. La revisió ha estat satisfactòria.

Respecte a les observacions complementàries de la fiscalització, en l'informe d'Intervenció per a l'aprovació del Compte general corresponent a l'exercici 2012 hi havia la relació de totes les notes de requeriment i les objeccions que s'havien emès. El nombre total d'aquestes notes era de 176 entre Ajuntament i els organismes autònoms.

No hi ha mitjans externs a l'Ajuntament que hagin col·laborat en les tasques d'intervenció o fiscalització prèvia.

2.3.3.3. *Funció de control financer*

La Intervenció no comptava amb un pla d'auditories però es van realitzar les auditories financeres i de compliment de les societats mercantils dependents de l'Ajuntament. Els organismes autònoms estaven subjectes a fiscalització prèvia i sobre ells no es van fer actuacions de control financer, ni tampoc sobre els serveis de la corporació.

Les auditories de les societats dependents de l'Ajuntament van ser contractades directament per les mateixes entitats d'acord amb l'obligació de sotmetre els seus comptes anuals a auditoria. La Intervenció no va participar en la contractació; no obstant això, l'interventor va comunicar a les entitats que les auditories havien de complir els requisits de l'article 220 del TRLRHL que, per tipus d'auditoria, eren els següents:

- Auditoria financera: s'ha de dur a terme d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Els documents de treball han d'estar a disposició de la Intervenció de l'Ajuntament.
- Auditoria de compliment: s'ha d'opinar sobre el personal, la contractació i encomandes de gestió.
- Auditoria d'economia i eficiència: s'han de determinar ràtios per analitzar la utilització de recursos i valorar el nivell d'execució de les actuacions previstes.

D'acord amb aquests requeriments, a més de les auditories financeres, les societats dependents comptaven amb els informes d'auditoria de compliment i d'economia i eficiència,

però només els informes d'auditoria sobre els comptes anuals constaven en la tramesa del Compte general.

La disposició addicional catorzena de la Llei general de subvencions (LGS) estableix quin ha de ser el control financer per a les subvencions en les administracions locals. La Intervenció va dur a terme la fiscalització prèvia plena de les subvencions atorgades a càrrec del pressupost municipal i també va emetre informes puntuals de control posterior sobre expedients de subvencions.

2.3.3.4. Funció de control d'eficàcia

En l'aprovació del pressupost, l'interventor informava per a cada exercici que del pressupost no es desprèn la informació necessària per poder identificar els objectius plantejats ni la proposta d'indicadors que permetin valorar al final de l'exercici el seu nivell de compliment. Per aquest motiu no es feia el control d'eficàcia, ni tampoc s'elaboraven les memòries justificatives del cost i rendiment dels serveis públics i demostrativa del grau d'execució dels objectius programats.

2.3.4. Ajuntament de Terrassa

El pressupost general de l'exercici 2012 estava integrat pels pressupostos de l'Ajuntament de Terrassa, del seu organisme autònom i de les societats mercantils dependents. Aquest pressupost és el que es presenta en el quadre següent:

Quadre 12. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
Ajuntament	153.024.090,00	153.024.090,00
Patronat Municipal d'Educació (PAME)	22.517.550,00	22.800.245,00
Eco-Equip, SAM	20.725.820,00	20.725.820,00
Egarvia, SA	5.250.230,00	5.250.230,00
Foment de Terrassa, SA	6.186.970,00	6.186.970,00
Societat Municipal de Serveis Funeraris de Terrassa, SA	8.071.075,00	8.071.075,00
Societat Municipal de Comunicació de Terrassa, SA	2.151.700,00	2.151.700,00
Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa, SA	5.020.000,00	5.020.000,00
Terrassa Neta, SA	5.263.170,00	5.263.170,00
Vapor Universitari, SL	1.476.910,00	1.476.910,00
Patrimoni Municipal de Terrassa, SL	3.417.650,00	3.417.650,00
Total agregat	233.105.165,00	233.387.860,00
Estat de consolidació	196.137.585,00	196.137.585,00

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* del 14 de febrer del 2012.

Les societats mercantils dependents eren de capital íntegrament municipal. També formava part del grup empresarial la societat Parc Audiovisual de Catalunya, SL amb participació majoritària (80%) a través de Patrimoni Municipal de Terrassa, SL.

2.3.4.1. Organització i mitjans personals

El nomenament de l'interventor es va publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* en la Resolució GAP/2569/2009, del 18 de setembre, per la qual s'efectuava la formalització definitiva d'adjudicacions del concurs de trasllats ordinari de Catalunya per proveir llocs de treball reservats a personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal vacants en les entitats locals.

A l'Ajuntament de Terrassa no hi havia llocs de col·laboració immediata de l'interventor reservats a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal.

La distribució segons els grups de personal de la Intervenció es mostra en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització, inclòs el de direcció, era de dotze persones d'un total de vint-i-una tal com s'ha exposat en el quadre 4.

El servei de comptabilitat el formaven nou persones i el servei de control intern i fiscalització onze, més l'interventor. El servei de comptabilitat estava separat del de control intern.

En les BEP hi havia instruccions de comptabilitat general, d'ingressos tributaris, manuals de contractació i de gestió del cadastre. Dins l'aplicació de gestió d'expedients hi havia integrat el procediment administratiu per als diferents tipus d'expedients.¹⁰

Per tant, l'Ajuntament no disposava d'instruccions formalitzades per a tots els àmbits (vegeu el quadre 5), però sí que se n'anaven aprovant gradualment per cobrir els diferents àmbits d'actuació.

L'entitat disposava d'un programa de gestió d'expedients propi desenvolupat pels serveis informàtics de l'Ajuntament amb la col·laboració dels diferents departaments involucrats en la gestió dels expedients de contractació. El procés d'implantació va començar el 2011. En el 2012 la gestió dels expedients en paper per als expedients que estaven oberts i la gestió integrada al programa de gestió d'expedients van conviure.¹¹

10. En el 2013 s'han integrat a les bases d'execució del pressupost els annexos d'instruccions de gestió de subvencions, dietes i el registre de factures i s'han aprovat instruccions de gestió patrimonial i inversions municipals. En el 2014 s'han aprovat instruccions de gestió de personal.

11. En el 2014 els únics expedients de despesa que no es controlen mitjançant el programa de gestió d'expedients són els de personal i de subvencions, que es gestionen amb altres aplicacions.

El programa permetia gestionar tots els tràmits de la fiscalització, adjuntar els documents dels expedients i validar els tràmits amb la signatura electrònica. A més estava enllaçat amb el programa de comptabilitat i també permetia gestionar l'inventari.

L'organisme autònom administratiu rebia el mateix tractament que un servei de l'Ajuntament i per tant utilitzava la mateixa aplicació.

Per als ingressos l'Ajuntament feia servir un programa de gestió i recaptació d'ingressos tributaris que estava enllaçat amb comptabilitat. La gestió dels ingressos tributaris era pròpia, és a dir, no estava delegada a cap ens supramunicipal.

2.3.4.2. *Funció interventora*

El règim de fiscalització es va establir en les bases d'execució del pressupost del 2012. En concret, en la base vint-i-quatrena, Comptabilitat i control, es determinava la intervenció prèvia limitada per a les despeses i la substitució de la fiscalització en matèria d'ingressos mitjançant la presa de raó en comptabilitat, d'acord amb l'article 219 del TRLRHL.

Les despeses sotmeses a la fiscalització prèvia limitada eren objecte d'una altra de plena posterior, i de la mateixa manera els drets i ingressos públics quedaven subjectes a la fiscalització mitjançant actuacions comprovadores posteriors amb tècniques d'auditoria.

En la fiscalització prèvia limitada, a part dels aspectes que marca l'article 219 del TRLRHL sempre es revisava que hi hagués una proposta de resolució i un informe de necessitat de la despesa, i d'altres elements depenent de la tipologia dels expedients. Les bases d'execució del pressupost eren poc concretes amb els punts que s'havien de revisar en la fiscalització prèvia de manera que l'interventor decidia les directrius, que es donaven en reunions de treball que es feien amb els tècnics del departament de fiscalització.

Es van fer proves de compliment de la fiscalització prèvia limitada. En la selecció dels expedients analitzats es van tenir en compte les tipologies següents: despeses de personal, contractes menors, contractes d'obres, contractes de serveis, contractes de subministraments, subvencions i ingressos. Els resultats han estat satisfactoris.

La Intervenció no emetia informes amb caràcter suspensiu de la fiscalització prèvia limitada. Els expedients que no eren correctes es retornaven a l'òrgan gestor. Les observacions quedaven registrades en el programa amb indicació de quin era el punt de l'expedient que s'havia de completar, corregir o fer. Segons la informació facilitada únicament hi havia un expedient aprovat amb l'observació no resolta.

Quant a la fiscalització plena posterior, la Intervenció va elaborar un informe que recull les actuacions que es van dur a terme. Els resultats es donaven per tipologies d'expedients

classificades per àmbits (despeses de personal, contractació administrativa, subvencions i ingressos i recaptació) i subàmbits (contractes menors, contractes amb procediment negociat, contractes amb procediment obert, concessions administratives, etc.). Es presentava una fitxa per cada subàmbit amb la relació d'expedients seleccionats de la població total i les conclusions.

La fiscalització dels serveis de l'Ajuntament i de l'organisme autònom es feia amb els mitjans propis de la Intervenció. En el 2012 l'organisme autònom es va tractar com un servei municipal més, no es va diferenciar en l'informe de control a posteriori.¹²

2.3.4.3. Funció de control financer

En l'Ajuntament no hi havia cap document que recollís el Pla d'auditories. No obstant això, es van auditar les deu societats dependents (nou societats amb capital íntegrament municipal i una societat amb capital majoritari) d'acord amb els criteris establerts per la Intervenció. Els treballs d'aquest control financer es va dur a terme per auditors externs.

Els treballs contractats abastaven dos aspectes: treballs d'auditoria sobre els comptes anuals i una auditoria específica derivada del caràcter públic de la societat. Els informes específics s'elaboraven segons els requisits que marcava la Intervenció i que es van establir en els plecs de clàusules tècniques de la contractació dels serveis d'auditoria i contenien aspectes de comprovació del compliment de la legalitat tals com personal, contractació, obligacions fiscals, i altres aspectes com l'anàlisi del control intern, la gestió dels ingressos, la gestió de tresoreria i altres.

Els informes d'auditoria dels comptes anuals dels ens dependents es van trametre amb el Compte general, juntament amb els comptes anuals i amb l'informe de l'interventor de l'Ajuntament, amb el qual assumia els resultats de l'auditoria. Els informes específics no es lliuraven al Ple.

Els treballs d'auditoria van ser contractats directament per cada societat. No obstant això, les deu contractacions van ser coordinades, totes amb el mateix model de plecs i pel mateix període, exercicis 2009, 2010 i 2011. Es van prorrogar tots els contractes per un exercici més, 2012. Per als tres exercicis següents, 2013, 2014 i 2015, es va modificar el procediment ja que l'Ajuntament va subscriure un sol contracte en deu lots.

En els plecs de prescripcions tècniques s'establí l'obligació de lliurar els informes, tant en fase d'esborrany subjectes a revisió com els exemplars definitius, a la societat corresponent i a la Intervenció General. No s'establien requisits respecte als papers de treball.

12. El Patronat Municipal d'Educació de Terrassa s'ha extingit el 2013.

2.3.4.4. **Funció de control d'eficàcia**

L'Ajuntament comptava amb el pressupost per programes tal com és preceptiu. No obstant això, no duia a terme cap comptabilitat analítica ni la Intervenció realitza cap control d'eficàcia, ja que en el pressupost per programes no es defineixen objectius ni indicadors.

L'Ajuntament avaluava els serveis públics amb la memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics i amb la demostrativa del grau en què s'hagin complert els objectius programats. Aquestes memòries les elaborava el Servei de Recursos Econòmics de l'Àrea d'Hisenda i Serveis Generals de l'Ajuntament.¹³

La Intervenció elaborava l'informe de fiscalització de les ordenances municipals, de les quals formaven part els informes econòmics per determinar les taxes i els preus públics.

2.3.5. **Ajuntament de Sabadell**

El pressupost general per a l'exercici 2012 estava integrat pel de l'Ajuntament de Sabadell, pel dels seus organismes autònoms i pels estats de previsió d'ingressos i despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal.

Quadre 13. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	171.371.000,00	171.371.000,00
Agència Tributària de Sabadell	1.587.708,79	1.587.708,79
Informàtica Ajuntament de Sabadell (IAS)	1.251.250,00	1.251.250,00
Organisme Autònom de Museus i Arxiu Històric de Sabadell	1.327.599,40	1.327.599,40
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal		
Centre de Fires i Congressos Sabadell, SL*	1.488.000,00	1.488.000,00
Comunicacions audiovisuals de Sabadell, SL	855.010,00	855.010,00
Habitatges Municipals de Sabadell, SA (VIMUSA)	11.525.575,87	11.108.992,31
Promoció Econòmica de Sabadell, SL	5.592.462,52	5.592.462,52
Sabadell Equipaments i Serveis, SL*	295.500,00	295.500,00
Total agregat	195.294.106,58	194.877.523,02
Estat consolidat	185.564.722,66	185.148.139,10

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* del 17 de gener del 2012.

* Societats dissoltes el 7 de novembre del 2012.

13. Paràgraf modificat arran de les al·legacions de l'Ajuntament de Terrassa.

L'Ajuntament, en exercici de la seva potestat d'autoorganització, tenia tres organismes autònoms i tres empreses de capital íntegrament municipal. Per escriptura atorgada el dia 19 d'octubre del 2012 va quedar inscrita la fusió per absorció de data 7 de novembre de 2012 de l'empresa Promoció Econòmica de Sabadell, SL i van quedar dissoltes les societats Sabadell Equipaments i Serveis, SL i Centre de Fires i Congressos Sabadell, SL.

2.3.5.1. Organització i mitjans personals

El nomenament de l'interventor de l'Ajuntament de Sabadell es va publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* mitjançant la Resolució GRI/1781/2011, del 15 de juliol, per la qual s'efectuava la formalització definitiva d'adjudicacions del concurs ordinari de Catalunya de trasllats per a la provisió dels llocs de treball reservats a personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal vacants a les entitats locals.

Fins llavors el lloc d'interventor havia estat ocupat de manera accidental des de la jubilació de l'interventor anterior, el 21 d'octubre del 2010.

L'Interventor exercia la funció d'intervenció acumulada de l'Ajuntament de Santa Coloma de Cervelló. L'acumulació de tasques està reconeguda i publicada mitjançant la Resolució GRI/2966/2011, del 15 de desembre, per la qual es fan públiques resolucions en matèria de personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal.

La distribució segons els grups de personal al servei de la Intervenció és la que figura en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització, inclòs el de direcció i suport, era de cinc persones d'un total d'onze tal com s'ha exposat en el quadre 4.

A més de les persones que desenvolupen les tasques d'interventor i de secretària de l'interventor, l'organigrama establia la divisió entre la secció de comptabilitat i la de control intern, amb tres efectius en el control intern i sis en comptabilitat. Amb aquesta estructura la Intervenció gestionava la comptabilitat de l'Ajuntament i els seus organismes autònoms i havia de portar a terme les tasques de control intern.

L'Ajuntament no disposava de manuals de procediments i funcionament excepte per a l'àrea de patrimoni. No s'havien desenvolupat procediments de control intern, tot i que, per fiscalitzar determinades àrees, sí que es disposava de manuals elaborats pel cap de control intern per als usuaris dels programes informàtics utilitzats en el control.

La fiscalització de les despeses es duia a terme amb el programa de comptabilitat. Amb aquesta aplicació es verificava que en l'expedient hi constava la corresponent proposta de despesa, que s'havia efectuat la retenció del crèdit i que estava degudament autoritzada i compromesa, i que existia el crèdit pressupostari corresponent. L'aplicació permetia classificar les operacions en funció de diversos paràmetres per definir les tipologies d'expedients. Segons quina fos la tipologia, es revisaven altres aspectes segons el criteri establert per l'interventor.

L'Ajuntament no disposava d'un programa específic de gestió d'expedients amb el qual la Intervenció pogués fer un seguiment complet de la tramitació administrativa dels diferents actes susceptibles de produir efectes econòmics. Atès que no disposava d'un registre dels expedients revisats, la Intervenció va començar a elaborar aquest registre a partir del novembre del 2012.

Els expedients es lliuraven a la Intervenció per a la seva fiscalització i es portava un control de signatures en la carpeta que contenia l'expedient. En l'aplicació amb què es feien els tràmits de fiscalització no es guardava tota la documentació perquè no s'arxivaven o no s'escanejaven els documents. En l'expedient en paper es podia donar el cas que no s'haguessin imprès els tràmits fets amb l'aplicació. No hi havia cap índex ni llista de control, ni es numeraven els documents, per tant, la integritat dels expedients fiscalitzats per la Intervenció no quedava garantida.

El ingressos es gestionaven amb un programa propi de gestió tributària mitjançant l'Agència Tributària de Sabadell (organisme autònom de l'Ajuntament) i sota la supervisió de la Tresoreria de l'Ajuntament.

2.3.5.2. *Funció interventora*

Les BEP aprovades el 5 de gener del 2012 estableixen un règim de fiscalització prèvia limitada per a les despeses corrents del capítol 2. També s'establí que es podia exercir la fiscalització per tècniques de mostreig en els àmbits de remuneracions de personals i d'ingressos tributaris.

Les BEP no desenvolupaven el procediment per realitzar la fiscalització prèvia limitada ni la fiscalització posterior per mostreig. La fiscalització posterior amb tècniques de mostreig no s'ha d'establir de manera opcional sinó que és obligada en aquells casos en què s'hagi previst la fiscalització prèvia limitada.

Per comprovar la fiscalització s'han revisat uns expedients a partir d'una selecció del fitxer d'operacions comptables de l'Ajuntament i dels organismes autònoms. La revisió dels expedients ha tingut les limitacions següents:

- Manca de documentació d'expedients seleccionats perquè eren en seu judicial.
- Documentació incompleta en alguns expedients. Atès que no es disposava d'un programa de gestió d'expedients la integritat de l'expedient no era del tot fiable; part de la documentació de l'expedient es podia trobar en paper i part en arxiu informàtic en l'aplicació.

S'han detectat també incidències en la fiscalització de nòmines relatives a manca d'informes econòmics en l'expedient i en la fiscalització de contractació per manca de diversos documents de la fase pressupostària del reconeixement de la despesa.

La Intervenció no havia fet informes amb caràcter suspensiu sobre els resultats de la fiscalització prèvia perquè es resolien les observacions o possibles objeccions, amb el centre gestor, abans de la possibilitat de formalitzar l'informe de fiscalització.

No s'havia fet cap informe resum de les fiscalitzacions efectuades amb objeccions. En la revisió efectuada dels informes realitzats durant el 2012 es van detectar tres informes amb observacions no suspensives. Segons la mateixa Intervenció, per a l'exercici 2013 es preveia que es classificarien les fiscalitzacions amb observacions i que s'elaboraria l'informe resum de les fiscalitzacions efectuades amb objeccions.

Per a aquelles àrees en les quals es desenvolupava una fiscalització prèvia limitada s'havia d'establir una fiscalització posterior mitjançant tècniques de mostreig, segons l'article 219 del TRLRHL. Aquesta fiscalització havia de quedar reflectida en els corresponents informes de fiscalització. En l'exercici 2012 no s'han elaborat informes de fiscalització plena posterior.

La Intervenció no comptava amb mitjans externs per a les actuacions de control intern en l'àmbit de la funció interventora.

2.3.5.3. *Funció de control financer*

No ha existit cap pla de control financer ni cap pla d'auditoria. La Intervenció no ha exercit la funció de control financer. No obstant això, hi ha hagut actuacions al marge de la Intervenció. Són les següents:

- Els diversos serveis de l'Ajuntament han contractat serveis d'auditoria sobre les entitats concessionàries de serveis municipals. Es tracta d'auditories limitades sobre el cost dels serveis.
- Les tres empreses públiques dependents de l'Ajuntament han contractat les seves auditories sobre els comptes anuals.

La Intervenció no ha participat en la contractació dels treballs d'auditoria excepte pel que fa a la fiscalització de l'expedient de contractació d'aquests serveis que l'Ajuntament realitza.

La Intervenció no ha participat en els treballs d'auditoria ni ha exercit la direcció, ni la supervisió de les auditories, tan sols s'ha limitat a recopilar els informes d'auditoria i adjuntar-los al Compte general.

El control financer també ha d'abastar les subvencions atorgades a càrrec del pressupost municipal tal com estableix la disposició addicional catorzena de la LGS. En l'exercici 2012 no s'ha realitzat aquest control sobre les subvencions.

2.3.5.4. *Funció de control d'eficàcia*

L'Ajuntament ha comptat amb el pressupost per programes, tal com es preceptiu. No obstant això, no hi ha hagut comptabilitat analítica, ni la Intervenció ha dut a terme cap control d'eficàcia.

L'Ajuntament ha avaluat els serveis públics i el Departament de Serveis Econòmics de l'Àrea d'Hisenda i Serveis Generals ha elaborat anualment la Memòria demostrativa del grau de compliment dels objectius programats i la Memòria del cost i rendiment dels serveis, i la Intervenció les ha integrada en el Compte general.

Les ordenances fiscals per a l'exercici 2012 van ser objecte de modificació; es va revisar l'expedient on en consta la tramitació amb l'objecte de verificar el procediment que s'havia seguit i comprovar el control dut a terme per la Intervenció sobre les propostes efectuades. La tramitació de la modificació de les ordenances fiscals s'ha fet d'acord amb el que estableix la normativa aplicable, el TRLRHL, i l'interventor hi ha afegit les observacions que ha estimat oportunes per tal d'adequar la proposta a la legalitat vigent.

2.3.6. Ajuntament de Lleida

El pressupost general per a l'exercici 2012 aprovat per l'Ajuntament de Lleida és el que es mostra en el quadre següent:

Quadre 14. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	148.979.696,30	148.979.696,30
Institut Municipal d'Ocupació "Salvador Seguí"	4.609.124,26	4.609.124,26
Institut Municipal d'Informàtica*	52.688,36	52.688,36
Institut Municipal de Comerç, Mercats i Consum de Lleida*	5.000,00	5.000,00
Turisme de Lleida	1.028.825,00	1.028.825,00
Institut Municipal d'Acció Cultural*	5.000,00	5.000,00
Institut Municipal d'Acció Esportiva*	5.000,00	5.000,00
Institut Municipal d'Educació*	5.000,00	5.000,00
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal		
Empresa Municipal d'Urbanisme, SL	15.231.190,91	14.741.349,20
Total agregat	169.921.524,83	169.431.683,12

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Lleida* del 31 de gener del 2012.

* Entitats que estan en procés de dissolució.

L'Ajuntament tenia participació majoritària en les societats mercantils Llotja Agropecuària Mercolleida, SA i Centre de Negocis i Convencions, SA. Les fundacions amb aportació majoritària eren: Fundació privada Lleida 21, Fundació privada del Paisatge Urbà i Fundació Pública Teatre de la Llotja. A més participava en altres consorcis i fundacions.

2.3.6.1. Organització i mitjans personals

La plaça d'interventor està classificada de lliure designació i va ser adjudicada pel Decret de 6 de maig del 2008, de l'Alcaldia de l'Ajuntament de Lleida, segons està publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, mitjançant la Resolució del 20 de maig del 2008, de la Direcció General de Cooperació Local.

L'interventor compatibilitzava el càrrec en diverses entitats dependents o relacionades amb l'Ajuntament. Els Estatuts de la Mancomunitat Intermunicipal d'Aigües de Pinyana i els d'altres consorcis estableixen funcions d'intervenció que recauen en l'interventor de l'Ajuntament de Lleida.

La plaça de viceinterventor, que també estava reservada a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal, va ser amortitzada en el 2007 segons la Resolució GAP/3546/2007, del 14 de novembre, d'amortització del lloc de treball de viceintervenció de l'Ajuntament de Lleida.

La distribució segons els grups de personal al servei de la Intervenció és la que figura en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització s'ha exposat en el quadre 4.

L'organigrama de l'Ajuntament no separava les àrees de comptabilitat i control intern. El personal realitzava les funcions de fiscalització i gestió comptable conjuntament; per tant, no hi havia separació real de les tasques de comptabilitat i fiscalització.

L'Ajuntament no disposava de manuals de procediments i funcionament dels serveis responsables de la gestió de la corporació.

Sí que disposava d'un programa per a la comptabilitat i era mitjançant aquest programa que es duia a terme la funció interventora. El programa de comptabilitat permetia fer el seguiment dels expedients però la fiscalització es feia en suport paper atès que l'aplicació no contenia tota la documentació associada dels expedients ni permetia la signatura electrònica.

Pel que fa als expedients de despesa, els serveis de l'Ajuntament i els organismes autònoms feien els assentaments comptables provisionals de les diferents fases pressu-

postàries i des de la Intervenció es feia la fiscalització i es comptabilitzaven els assentaments comptables definitivament.

Les operacions sempre havien d'anar signades pel regidor i el cap de servei. Una vegada han estat revisades pels tècnics del departament d'intervenció es feia l'assentament definitiu al programa de comptabilitat. Aquest assentament definitiu era el que s'imprimia i era el que signava l'interventor.

La gestió i la recaptació tributàries es realitzaven des del mateix Ajuntament mitjançant un programa de gestió tributària que generava fitxers que eren compatibles amb els formats del programa de comptabilitat, de manera que els processos de traspàs d'informació eren automàtics, tot i que encara es feien verificacions manuals. La Intervenció informava sobre la proposta d'aprovació dels diferents padrons.

2.3.6.2. *Funció interventora*

El règim de fiscalització prèvia limitada i de la presa de raó dels ingressos es va introduir per primer cop en les BEP del 2010, aprovades el 22 de desembre del 2009.

En les BEP del 2012 s'establia la regulació de la funció interventora en l'Ajuntament i en els seus organismes autònoms en la modalitat de fiscalització prèvia limitada. En la vessant de les despeses s'havia de comprovar el compliment dels aspectes assenyalats en l'article 219.2 del TRLRHL. La fiscalització prèvia d'ingressos se substituïa per la presa de raó en comptabilitat. La fiscalització plena a posteriori es feia aplicant tècniques de mostreig o auditoria, i es podia aconseguir la participació d'empreses auditores dirigides per la Intervenció municipal.

En les BEP no es desenvolupava el procediment de fiscalització, per tant, els aspectes a revisar eren els mínims que estableix la normativa. No obstant això, la Intervenció ampliava la fiscalització a altres aspectes que poguessin ser transcendents segons els seus criteris. El 2012 la formalització dels models de fiscalització prèvia limitada per tipologia d'expedients que havien de contenir els aspectes addicionals a revisar s'estava elaborant.

Per comprovar la fiscalització efectuada s'han revisat uns expedients a partir de les dades de la comptabilitat respecte dels ingressos i despeses de l'Ajuntament i dels organismes autònoms. El resultat de la revisió ha estat satisfactori.

La Intervenció feia observacions amb caràcter suspensiu i, per aquesta raó, els expedients eren retornats a l'òrgan gestor fins que es modificaven les incidències detectades. Si aquestes no s'esmenaven llavors es formalitzaven els informes amb discrepàncies. Durant l'exercici 2012 la Intervenció va emetre els informes que figuren en el quadre següent:

Quadre 15. Informes d'intervenció prèvia

Concepte	Nombre
Suspensió fins que s'ha resolt	-
Discrepància resolta pel president de la corporació	2
Discrepància resolta pel Ple	3
Altres	13
Total	18

Font: Dades facilitades per la Intervenció de l'Ajuntament.

Es va fer la fiscalització plena a posteriori aplicant tècniques de mostreig o d'auditoria i els resultats dels treballs es van plasmar en l'informe de la Intervenció de fiscalització posterior i control financer de l'exercici 2012, que conté els aspectes analitzats i les incidències detectades per les àrees assenyalades. El control posterior s'ha fet d'acord amb el pla de fiscalització plena posterior i control financer sobre l'Ajuntament i els organismes autònoms. En concret, el control posterior ha estat sobre les àrees següents:

- Ingressos: revisió dels padrons i mostra de liquidacions d'impostos.
- Despeses de personal: verificacions sobre la relació de llocs de treball i mostra sobre contractacions de personal.
- Contractació administrativa: revisió d'una mostra de contractes no menors.
- Subvencions: revisió de mostres de subvencions en règim de concurrència competitiva i en règim de concessió directa.
- Tresoreria: verificació d'arqueig a la fi d'exercici i operacions de tresoreria.
- Organismes autònoms: verificacions sobre subvencions i contractació administrativa.

El control posterior sobre l'Ajuntament i els organismes autònoms l'ha dut a terme la Intervenció amb mitjans propis. En el 2012 es va iniciar el procés de dissolució de cinc organismes autònoms municipals. Aquests organismes van quedar inactius però no es van liquidar i es van anar reconeixent ingressos o despeses d'exercicis tancats. No s'ha fet cap control posterior d'aquests organismes.

Els informes de fiscalització posterior s'han enviat al Ple.

2.3.6.3. Funció de control financer

El Pla de fiscalització plena posterior i control financer de l'exercici 2012 el va determinar i el va signar l'interventor. Aquest pla preveia les actuacions següents:

- En l'Ajuntament: els treballs de fiscalització posterior per mostreig en les àrees d'ingressos, despeses de personal, contractació administrativa, subvencions i tresoreria.

- En els organismes autònoms següents, treballs de verificació sobre subvencions i contractació:
 - Institut Municipal d'Ocupació
 - Patronat de Turisme de Lleida
- En les entitats dependents següents, anàlisis dels estats financers i compliment de la normativa de contractació:
 - Empresa Municipal d'Urbanisme, SL
 - Centre de Negocis i Convencions, SA
 - Llotja Agropecuària Mercolleida, SA
 - Fundació Privada Lleida 21
 - Fundació Privada Paisatge Urbà
 - Fundació Pública Teatre de la Llotja

El pla incloïa les actuacions que feia la Intervenció respecte al control posterior per mostreig en substitució de la fiscalització prèvia sobre l'Ajuntament i els organismes autònoms i les actuacions de control financer sobre les entitats dependents de l'Ajuntament de manera que la funció interventora i la funció de control financer es presentaven conjuntament.

El control financer es va executar amb mitjans externs sobre les entitats dependents. La contractació dels treballs d'auditoria es va centralitzar des de l'Ajuntament. L'objecte del contracte van ser les tasques de col·laboració i auxili a la Intervenció en l'exercici del control financer sobre set entitats. A més de les cinc entitats detallades en el pla es van fer treballs d'auditoria sobre el Consorci del Parc Científic, Tecnològic i Agroalimentari de Lleida i el Consorci de Promoció Econòmica.

L'interventor va participar en l'elaboració dels plecs de clàusules que han de regir el contracte encara que fos una contractació menor. En els plecs es va establir que l'adjudicatari actuaria com a coadjuvant dels serveis d'Intervenció i que el treball es realitzaria d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic. L'interventor va revisar els informes i es va quedar còpia dels papers de treball.

L'objecte de la contractació fou el de revisar els comptes de l'exercici 2012. L'abast del treball desenvolupat va ser l'auditoria financera i l'examen del compliment de legalitat.

La societat Empresa Pública d'Urbanisme, SL va contractar directament la seva auditoria sobre els comptes anuals sense la participació de la Intervenció. La Intervenció tampoc no va dirigir ni supervisar aquest treball. L'informe d'auditoria opinava sobre els comptes anuals i sobre el compliment de la normativa de contractació.

Els informes de control financer dels ens dependents compresos en el pla s'han tramès al Ple.

2.3.6.4. Funció de control d'eficàcia

L'Ajuntament comptava amb el pressupost per programes i presentava l'estat de la seva liquidació. No obstant això, no hi havia objectius definits, ni indicadors que permetessin mesurar el grau d'efectivitat dels programes executats. No hi ha hagut comptabilitat analítica, ni la Intervenció ha fet cap control d'eficàcia.

La Intervenció va elaborar la Memòria demostrativa del grau de compliment dels serveis públics a partir de les dades de la comptabilitat per programes. D'altra banda, l'Alcaldia va signar la Memòria demostrativa del grau en què s'han acomplert els objectius programats. D'aquesta manera es va donar compliment a l'article 211 del TRLRHL.

El servei de gestió tributària de l'Ajuntament va elaborar els informes econòmics que determinaven el cost dels serveis per determinar les taxes i preus públics per prestació de serveis. La Intervenció va prestar suport en l'elaboració dels informes, però la seva participació no es va formalitzar.

2.3.7. Ajuntament de Tarragona

El pressupost general per a l'exercici 2012 de l'Ajuntament de Tarragona i dels tres organismes autònoms, i l'estat de previsió d'ingressos i despeses de les societats mercantils participades íntegrament per l'Ajuntament és el que es mostra en el quadre següent:

Quadre 16. Pressupost aprovat de l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	139.268.234,00	139.268.234,00
Patronat Municipal de Turisme	760.050,00	760.050,00
Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona	9.154.399,00	9.154.399,00
Patronat Municipal d'Esports	4.599.625,00	4.599.625,00
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal		
Aparcaments Municipals de Tarragona, SA	5.723.889,61	5.723.884,16
Empresa Serveis i Promocions d'Iniciatives Municipals, SA	21.430.944,64	21.430.944,64
Empresa Municipal de Transports Públics de Tarragona, SA	12.985.783,48	12.985.783,48
Empresa Municipal Mitjans de Comunicació de Tarragona, SA	1.272.212,00	1.272.212,00
Empresa Municipal de Desenvolupament Econòmic, SA	1.529.300,00	1.529.300,00
Servei Municipal de l'Habitatge i Actuacions Urbanes, SA	1.484.809,41	1.484.809,41
Total agregat	198.209.247,14	198.209.241,69
Total consolidat de l'Ajuntament, dels organismes autònoms i de les societats mercantils de capital íntegrament municipal	174.938.801,59	174.938.796,14

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Tarragona* del 28 de febrer del 2012.

L'Ajuntament tenia participació majoritària en les societats mercantils Serveis Fúnebres Municipals de Tarragona, SA (51%) i Empresa Mixta d'Aigües de Tarragona, SA (51%).

2.3.7.1. Organització i mitjans personals

La plaça d'interventor estava ocupada per nomenament definitiu des de l'octubre de 1997 segons les dades facilitades per la DGAL.

Les tasques de control intern de la Intervenció es desenvolupaven en el Servei d'Assessorament i Fiscalització de la Gestió Econòmica (format per nou persones sense incloure l'interventor, segons les dades facilitades). La funció comptable i pressupostària es desenvolupava en el Servei de Control i Estudis Econòmics. La classificació segons els grups de personal de la Intervenció s'ha presentat en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització, inclòs el de direcció i suport, era de dotze persones d'un total de vint-i-cinc tal com s'ha exposat en el quadre 4.

A més de la funció de control intern i la de comptabilitat, de la Intervenció General també en depenien el Servei de Rendes i Exaccions (ingressos) i el Departament d'Inspecció Fiscal.

L'Ajuntament no tenia aprovada la Relació de llocs de treball.

L'Ajuntament tenia manuals de procediments i funcionament dels serveis responsables de la gestió de la corporació que tenien penjats a la intranet a disposició de tots els empleats. També va publicar en el *Butlletí Oficial de la Província de Tarragona* un annex a les BEP en el qual s'especifica quins són els aspectes que es revisaven en els expedients que estiguessin subjectes a fiscalització prèvia limitada.

La comptabilitat i la funció fiscalitzadora estaven separades. El comptable i el cap de fiscalització depenien de l'interventor general i rebien les seves instruccions però els serveis es trobaven diferenciats. Respecte de la gestió d'ingressos, l'Ajuntament només tenia delegada la gestió de les multes a l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Tarragona.

La Intervenció per al control intern disposava de dues aplicacions: el programa per a la comptabilitat i el programa de gestió d'expedients per al suport a la fiscalització prèvia limitada de desenvolupament propi.

Els organismes autònoms tenien el mateix disseny i feien servir les mateixes aplicacions que l'Ajuntament; disposaven del seu servei de comptabilitat i d'intervenció prèvia format per personal al servei de la Intervenció.

El programa de gestió d'expedients no tenia enllaç amb comptabilitat i el seu accés estava limitat al personal del departament de fiscalització i al de comptabilitat. Això, junt amb el fet que no es disposava de signatura electrònica, feia que els expedients es gestionessin en

suport paper i fos el personal del departament d'Intervenció qui havia d'introduir els expedients a l'aplicació.

El programa de gestió d'expedients de suport a la fiscalització prèvia limitada incloïa diferents tipus d'expedients que tenien una sèrie d'ítems que s'havien de verificar. Aquests ítems s'aproven pel Ple i es publicaven en el *Butlletí Oficial de la Província de Tarragona* juntament amb el pressupost de l'exercici (annex a les BEP). La determinació de quins eren els ítems que s'havien de verificar es feia des d'Intervenció amb la col·laboració dels serveis gestors i a partir de les observacions que s'anaven fent durant la tramitació dels expedients.

2.3.7.2. **Funció interventora**

Les BEP del 2012 estableixen les normes del control intern a exercir per la Intervenció General. Com a procediment per a l'exercici de la funció interventora es regulava la fiscalització prèvia limitada d'obligacions i despeses, i respecte al control previ d'ingressos la seva substitució per la pressa de raó en comptabilitat i el control posterior per mostreig. En l'annex I de les bases es detallaven els aspectes a comprovar en la fiscalització prèvia limitada establerts per a les diferents tipologies d'expedients. La Intervenció podia adaptar o modificar els aspectes específics de comprovació de la fiscalització prèvia limitada donant compte al Ple.

S'han realitzat proves de compliment de la fiscalització prèvia limitada sobre l'Ajuntament i els organismes autònoms i el resultat ha estat satisfactori.

D'acord amb l'article 218 del TRLRHL i amb l'article 75 de les BEP, l'òrgan interventor va elaborar i va elevar al Ple un informe de totes les resolucions adoptades pel president de l'entitat local contràries a les objeccions efectuades per la Intervenció i també un resum de les principals anomalies detectades. Aquest informe recull les actuacions de la Intervenció sobre els àmbits que s'exposen en el quadre següent:

Quadre 17. Informes d'intervenció prèvia

Concepte	Nombre
Decrets d'Alcaldia de reconeixement i convalidació de l'obligació de l'Ajuntament amb diferents empreses en concepte d'indemnització de danys i perjudicis per enriquiment injust a favor de l'Ajuntament	88
Subvencions que incompleixen l'article 40.8 de les BEP 2012	3
Acords aprovats en contra dels informes de la Intervenció General	20
Propostes que han arribat al Ple de l'Ajuntament i a la JGL amb ommissió de fiscalització	34
Resolucions d'òrgans unipersonals amb ommissions de fiscalització detectades	22
Total	167

Font: Dades facilitades per la Intervenció de l'Ajuntament.

El detall dels informes sobre el control posterior es va adjuntar a l'informe sobre el control financer. Així, doncs, la Intervenció, quan va presentar els resultats, no va diferenciar entre els d'un tipus de control i els de l'altre.

2.3.7.3. Funció de control financer

L'Ajuntament va regular el control financer en les BEP.

En l'acta del Ple del 22 de juliol del 2005 hi consta que es va aprovar un Pla d'auditories i actuacions de control financer que s'havia d'aplicar en l'exercici econòmic del 2005 i que es prorrogaria per a exercicis posteriors.

Aquest Pla s'executa anualment d'acord amb la planificació dels informes del control financer efectuat per la Intervenció amb la participació d'auditors externs contractats a aquest efecte.

L'execució del pla en l'exercici 2012 es va resumir en l'informe de la Intervenció General sobre el control financer d'aquell exercici dut a terme durant el 2013. Les actuacions de control financer, que inclouen el control posterior de la funció interventora, es materialitzen sobre els aspectes i ens següents:

- Serveis de les entitats locals (inclou concessions i escoles bressol)
- Subvencions
- Fons europeus i plans integrals
- Organismes autònoms
- Societats mercantils
- Ingressos:
 - Impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)
 - Taxes per immobilització, desplaçament i custòdia de vehicles (servei de grues)

La mateixa Intervenció ha realitzat el control financer sobre subvencions, informes de certificació de fons estructurals, ingressos i revisió de crèdits fallits i incobrables. Tanmateix, ha comptat amb mitjans aliens per a l'auditoria financera i de compliment de legalitat pels organismes autònoms i societats mercantils. També ha comptat amb el suport d'auditors externs per al control financer en serveis prestats per gestió indirecta (concessió del servei de neteja, escoles bressol), auditories sobre beneficiaris i entitats col·laboradores per raó de subvencions, fons estructurals i altres (compte justificatiu de la Junta de Compensació Urbanística, etc.).

En l'externalització del control financer i en l'àmbit temporal de l'exercici 2012, la contractació dels serveis d'auditoria la va realitzar l'Ajuntament amb la participació de la Intervenció en l'elaboració dels plecs de contractació. En els plecs, entre altres aspectes, s'especificava el següent:

- Subjecció a les normes d'auditoria del sector públic establertes per la Resolució de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat del 14 de febrer de 1997.
- El treball s'ha de dur a terme amb la supervisió de la Intervenció General i els papers de treball han d'estar a disposició de la Intervenció en qualsevol moment.

Les societats mixtes (amb participació majoritària de l'Ajuntament) estaven sotmeses a una auditoria financera contractada directament per elles mateixes, però no tenien auditoria de compliment. La Intervenció no va participar en la contractació ni tampoc va dirigir ni supervisar els treballs d'auditoria d'aquestes societats.

A més del control financer, les BEP estableixen que l'Ajuntament, els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials i les societats mercantils dependents de l'Ajuntament havien d'elaborar trimestralment un document informatiu de gestió economicofinancera adaptat als models i a les instruccions facilitades per la Intervenció General, que havia de recollir dades sobre ràtios, compte de resultats, plantilla, estat dels programes, previsions de tresoreria i altres aspectes que permetessin revisar la comptabilitat de les entitats dependents.

2.3.7.4. *Funció de control d'eficàcia*

La Intervenció no ha dut a terme el control d'eficàcia, ja que en el pressupost per programes no es definien objectius ni indicadors. No obstant això, el Servei de Control i Estudis Econòmics dependent de la Intervenció de l'Ajuntament ha elaborat la Memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics i la Memòria demostrativa del grau d'execució dels objectius programats (d'acord amb l'article 211 del TRLRHL).

2.3.8. Ajuntament de Mataró

El pressupost general de l'Ajuntament de Mataró per a l'exercici 2012 es presenta en el quadre següent:

Quadre 18. Pressupost aprovat per a l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	106.820.317,78	106.820.317,78
Institut Municipal d'Educació	14.969.619,34	14.969.619,34
Institut Municipal d'Acció Cultural	5.417.018,00	5.417.018,00
Institut d'Esports	2.769.870,44	2.769.870,44
Institut Municipal de Promoció Econòmica	3.781.105,85	3.781.105,85
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal		
Aigües de Mataró, SA	16.616.952,00	16.259.778,00
Promocions Urbanístiques de Mataró, SA	46.943.514,00	50.648.395,00
Gestió Integral del Trànsit, SL	2.726.141,00	3.438.135,00
Prohabitatge Mataró, SA	372.393,00	456.584,00
c) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les entitats públiques empresarials municipals		
Parc Tecnocampus Mataró	2.829.626,54	4.169.312,40
Mataró Audiovisual	492.206,41	492.206,41
Total agregat	203.738.764,36	209.222.342,22
Total consolidat del pressupost general una vegada eliminades les operacions internes	184.452.606,79	184.452.606,79

Imports en euros.

Font: Article 3 de les Bases d'execució del pressupost de l'exercici 2012.

L'Ajuntament tenia participació majoritària en la societat mercantil Mataró Energia Sostenible, SA (un 65% mitjançant la societat Aigües de Mataró SA). A més, participava en altres societats, consorcis i fundacions.

2.3.8.1. Organització i mitjans personals

El lloc d'interventor es va adjudicar pel procediment de lliure designació per un decret de l'Alcaldia del 15 de febrer del 2005 segons la Resolució del 10 de març de 2005, de la Direcció General de Cooperació Local, publicada en el BOE, per la qual s'adjudiquen llocs pel procediment de lliure designació, reservats a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional. La plaça ha esta ocupada ininterrompudament.

Segons l'organigrama de l'Ajuntament, l'interventor exercia també la funció de director de Serveis Econòmics. La classificació del personal de la Intervenció s'ha mostrat en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització s'ha exposat en el quadre 4.

De l'interventor general de l'Ajuntament depenia el cap del Servei de Gestió Econòmica. Aquest Servei s'estructurava en les seccions de Coordinació d'ens dependents i processos (amb tres persones), Comptabilitat i oficina pressupostària (amb vuit persones) i Patrimoni (amb tres persones). En l'organigrama es preveia que el Servei comptés amb un assessor jurídic, assessor que no es va incorporar fins a l'abril del 2013.

La Secció de Comptabilitat i oficina pressupostària era la que exercia la funció interventora; no hi havia, per tant, separació entre les funcions del control intern i les de la gestió comptable.

Segons la resposta al qüestionari l'Ajuntament no disposava de manuals de procediments i funcionament dels serveis responsables de la gestió de la corporació aprovats. No obstant això, la Intervenció va facilitar manuals de procediments puntuals per executar projectes i per gestionar i aprovar despeses, el procediment per aprovar acords per decret, el procediment per tramitar i aprovar expedients de modificació de pressupost, que, segons les bases d'execució vigents, han de ser aprovats per decret, i el procediment per tramitar i aprovar expedients de modificació de pressupost, que, segons les bases d'execució vigents, han de ser aprovats pel Ple.

L'Ajuntament disposava del programa de gestió comptable, mitjançant el qual duia a terme la fiscalització.

La comptabilitat estava descentralitzada en els diferents gestors dels serveis. Aquests serveis feien els assentaments provisionals i enviaven l'expedient al Servei de Gestió Econòmica perquè en fes la fiscalització prèvia. Una vegada intervingut l'expedient s'enviava a

l'òrgan gestor perquè l'elevés a l'òrgan competent per a la seva aprovació. Amb el document d'aprovació es feia l'assentament definitiu.

El programa de comptabilitat permetia fer el seguiment dels expedients, però la fiscalització es feia en suport paper, atès que en l'aplicació no hi havia tota la documentació associada.

La fiscalització estava inserida en la comptabilitat, de manera que la fiscalització i la comptabilitat es feien simultàniament. No es podia tenir constància de les verificacions que es feien en la fiscalització prèvia, ja que no es recollien en un informe. Únicament es formalitzaven els informes quan aquests no eren favorables. Tampoc no hi havia un registre dels expedients que s'havien fiscalitzat atès que els actes fiscalitzats corresponien a operacions comptables i no a expedients.

Per a la gestió dels ingressos l'Ajuntament disposava d'un servei de gestió tributària que s'encarregava del manteniment dels padrons, de la liquidació de taxes, preus públics i d'altres ingressos de dret públic. La gestió de cobrament es feia des de l'Òrgan de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona.

2.3.8.2. *Funció interventora*

Les BEP del 2012 establien el règim de fiscalització prèvia limitada en l'Ajuntament i en els seus organismes autònoms i en desenvolupaven el contingut pel que fa als aspectes que calia revisar de tots els actes subjectes a intervenció prèvia i als que calia revisar per a les diferents tipologies d'expedients. La fiscalització prèvia de drets es va substituir per la presa de raó en comptabilitat. Les BEP també establien el procediment de la fiscalització plena a posteriori a partir de mostres.

Totes les operacions tenien fiscalització prèvia limitada amb control posterior excepte els expedients modificatius de crèdit pressupostari que tenien fiscalització prèvia plena.

Es van revisar alguns expedients per comprovar la fiscalització efectuada a partir de les relacions d'operacions de l'Ajuntament i dels organismes autònoms. Cal destacar com a una limitació a l'abast que per a alguns elements de la mostra no es va poder revisar l'expedient complet; així, doncs, es va observar que no es compleix la unitat d'arxiu dels expedients. No obstant això, el resultat de la revisió de la documentació facilitada ha estat satisfactori.

La Intervenció, si detectava mancances en la fiscalització prèvia, demanava a l'òrgan gestor que les esmenés. Tot i això es van formalitzar informes amb incidències no resoltes pels òrgans gestors. La Intervenció va classificar els informes que contenien observacions o objeccions no essencials que es presenten en el quadre següent:

Quadre 19. Informes d'intervenció prèvia

Concepte	Nombre
Objecció simple	13
Observacions	80
Informes condicionats	13
Omissió de fiscalització prèvia	23
Meritació d'exercicis anteriors	4
Fiscalització plena	3
Diligències	2
Total	138

Font: Dades facilitades per la Intervenció de l'Ajuntament.

El registre dels informes de la fiscalització prèvia limitada es portava amb un arxiu físic. Aquests informes de fiscalització prèvia limitada no s'han pogut relacionar amb els que consten en les operacions de l'Ajuntament i dels organismes autònoms.

La funció interventora era competència exclusiva de l'interventor, i en cas que aquesta funció s'externalitzi, els treballs només podien ser de suport a la Intervenció. En tots els casos era l'interventor qui assumia el treball i per tant qui havia de signar els informes.

La fiscalització plena posterior per mostreig es va dur a terme amb la col·laboració d'auditors externs, que van lliurar els resultats en quatre informes relatius als organismes autònoms i dotze corresponents a diverses àrees i serveis de l'Ajuntament.

La Intervenció de l'Ajuntament elaborava anualment un informe de fiscalització plena posterior relatiu als organismes autònoms municipals i als diferents serveis de l'Ajuntament. En aquest informe es recollien els resultats dels informes fets pels auditors externs i s'hi feien recomanacions.

En l'exercici 2012 els treballs de control posterior i financer de l'Ajuntament i dels organismes autònoms es van adjudicar a través d'un contracte menor. Els treballs es van fer d'acord amb les BEP, que establien els procediments de fiscalització plena a posteriori per mostreig.

2.3.8.3. Funció de control financer

Les BEP establien un pla d'auditories de les entitats públiques empresarials i de les societats mercantils. De forma expressa establien que els informes sobre els comptes anuals d'aquestes entitats s'havien d'encarregar a auditors externs i preveïen estendre el control financer a les fundacions, consorcis i qualsevol altra entitat que estigués participada majoritàriament per l'Ajuntament de Mataró i que no estigués sotmesa a fiscalització prèvia. Els contractes vigents en l'Ajuntament per a l'exercici 2012 eren els següents:

- Contracte realitzat l'exercici 2010, mitjançant procediment obert, del servei de suport a l'òrgan interventor en els treballs d'auditories de regularitat financera i de compliment de les entitats públiques empresarials, empreses, fundacions i concessionaris de l'Ajuntament de Mataró:
 - Lot 1: auditoria dels exercicis 2011, 2012 i 2013 de les entitats següents:
 - Promoció Urbanístiques de Mataró, SA (PUMSA) i consolidat
 - Empresa municipal Gestió Integral de Trànsit de Mataró, SL (GINTRA, SL)
 - Societat municipal Prohabitatge Mataró, SA
 - Porta Laietana, SA
 - Lot 2: auditoria dels exercicis 2010, 2011 i 2012 de les entitats següents:
 - Parc Tecnocampus Mataró
 - Fundació Tecnocampus Mataró-Maresme
 - Fundació Tecnocampus Audiovisual
 - Lot 3: auditoria dels exercicis 2010 i 2011 de l'entitat pública empresarial Mataró Audiovisual
 - Lot 4: auditoria dels exercicis 2011 i 2012 de Mataró Energia Sostenible, SA (MESSA)
 - Lot 5: auditoria de l'exercici 2010 de la concessió de la instal·lació esportiva municipal del Sorral
- Contracte realitzat l'exercici 2012 del servei de suport a l'òrgan interventor en els treballs d'auditories de regularitat financera i de compliment de les entitats següents:
 - Lot 1: auditoria per tres anys de durada de la societat Aigües de Mataró, SA
 - Lot 2: auditoria per dos anys de durada del Consorci Museu Bassat de Mataró
- Contracte menor per l'informe d'auditoria dels comptes anuals del 2012 del Consorci Digital Mataró-Maresme. Contractació realitzada l'exercici 2013.

En els plecs de prescripcions tècniques es determinaven el contingut dels informes i els aspectes a revisar, tant en auditoria financera com de compliment, que es duïen a terme d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic. Els treballs s'executaven sota la direcció i inspecció de la Intervenció de l'Ajuntament. Els documents de treball dels auditors es posaven a disposició de la Intervenció de l'Ajuntament.

Com a resultats dels treballs els auditors havien d'emetre un informe d'auditoria financera i un informe d'auditoria de compliment. L'Ajuntament de Mataró publicava els informes d'auditoria financera en la seva web, però no feia públics els informes de compliment.

D'altra banda, la disposició addicional catorzena de la LGS estableix quin ha de ser el control financer de les subvencions en les administracions locals. La Intervenció va dur a terme la fiscalització prèvia limitada de les subvencions atorgades a càrrec del pressupost municipal i també el control de subvencions que es feia juntament amb la resta d'actuacions de cada àrea o servei de l'Ajuntament en la fiscalització plena posterior.

2.3.8.4. ***Funció de control d'eficàcia***

L'Ajuntament elaborava el pressupost per programes d'acord amb la normativa vigent. També executava trimestralment el pressupost per programes; d'aquesta manera hi havia un control econòmic i un seguiment del Pla d'Actuació Municipal, encara que aquest seguiment no el feia la Intervenció, sinó el Servei d'Estudis i Planificació de l'Ajuntament.

La Intervenció no ha dut a terme el control d'eficàcia atès que en el pressupost per programes no es definien objectius, ni indicadors.

La comptabilitat permetia imputar els ingressos i les despeses per a cada programa. El Servei de Comptabilitat i Oficina Pressupostària va elaborar la Memòria sobre el cost i el rendiment dels principals serveis prestats i la Memòria sobre el grau d'execució dels programes d'inversió.

2.3.9. **Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet**

El pressupost general de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet per a l'exercici 2012 estava integrat pels pressupostos individuals de l'entitat i dels seus organismes autònoms i pels estats de previsions d'ingressos i despeses de les societats de capital íntegrament municipal que es detallen en el quadre següent:

Quadre 20. Pressupost aprovat 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	78.396.584,55	78.396.584,55
Patronat Municipal de la Música	840.153,46	840.153,46
Institut Municipal d'Esports	1.715.161,23	1.715.161,23
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses de les societats mercantils de capital íntegrament municipal		
Gramepark, SA	12.459.683,27	13.486.383,54
Grameimpuls, SA	5.879.339,74	5.722.339,74
Total agregat	99.290.922,25	100.160.622,52

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* del 30 de desembre del 2011.

2.3.9.1. ***Organització i mitjans personals***

L'adjudicació de la plaça de l'interventor es va publicar en el DOGC mitjançant la Resolució GAP/2581/2010, del 23 de juliol, per la qual s'efectua la formalització definitiva d'adjudicacions del concurs ordinari de trasllats per a la provisió de llocs de treball reservats a personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal vacants en les entitats locals de Catalunya. L'interventor va ocupar la plaça de manera provisional des de l'1 de març del 2010 fins al 7 de setembre del 2010, data en què va prendre definitivament possessió com a interventor.

Segons l'organigrama de l'entitat dins la Intervenció hi havia dos serveis: el de comptabilitat i el de fiscalització. El nombre d'efectius de la Intervenció era de deu persones

d'acord amb la classificació que s'ha mostrat en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització, inclòs el de direcció i suport, és de sis persones d'un total de deu tal com s'ha exposat en el quadre 4.

La cobertura de les deu places es va assolir durant l'exercici 2012. Segons la Intervenció, es van crear i es van cobrir la plaça de cap del servei de fiscalització i dues places d'economista, una en comptabilitat i l'altra en fiscalització.

L'Ajuntament disposava de diversos manuals de procediments i funcionament dels serveis responsables de la gestió de la corporació (vegeu el quadre 5).

Per al control intern l'Ajuntament feia servir quatre programes informàtics diferents: el programa de comptabilitat, el de gestió d'expedients, la base de dades de contribuents i el programa de cobraments. Excepte el programa de comptabilitat, els programes han estat desenvolupats pel Servei d'Informàtica de l'Ajuntament, que també ha dissenyat els procediments per traspassar la informació d'una aplicació a una altra.

La fiscalització es duia a terme amb l'aplicació de comptabilitat que permetia fer el seguiment dels expedients. Els expedients intervinguts es traslladaven del departament de comptabilitat a l'òrgan competent per ser aprovats sense tornar a passar per l'òrgan gestor. En aquest tràmit s'utilitzava l'aplicació de gestió d'expedients.

La base de dades de contribuents la feia servir el Servei de Gestió Tributària per gestionar els padrons dels diversos impostos. La gestió de l'Impost de vehicles de tracció mecànica i de les multes estava delegada a l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona. La gestió de la tresoreria es feia amb el programa de cobraments.

2.3.9.2. *Funció interventora*

La fiscalització prèvia limitada es va acordar per primer cop en l'aprovació de les BEP del 2002. Aquestes bases, en el capítol VII, Control i fiscalització, establien els principis generals, àmbit de fiscalització i procediment de fiscalització. S'hi regulava la intervenció prèvia limitada de la despesa, amb la determinació dels requisits mínims que han de contenir els expedients i els aspectes addicionals per a cada tipologia d'expedient. La fiscalització prèvia dels drets i ingressos se substituïa per la presa de raó en comptabilitat. Es regulava la fiscalització plena a posteriori, que es realitza a partir d'una mostra aleatòria i representativa i es preveia el suport de professionals externs en la fiscalització plena a posteriori.

S'han revisat expedients per comprovar la fiscalització prèvia limitada efectuada a partir de les operacions de despeses i d'ingressos de la comptabilitat de l'Ajuntament i dels organismes autònoms i el resultat ha estat satisfactori. No obstant això, s'han detectat informes que contenen recomanacions sobre el compliment de la llei de contractes quant a la seva pròrroga. Encara que era una actuació contrària a la normativa se n'acceptava la tramitació per evitar la via de la indemnització de danys i perjudicis derivada de la responsabilitat patrimonial de l'Administració com a conseqüència d'un eventual enriquiment injust a favor seu. L'interventor manifestava que la pròrroga de facto consentida era improcedent i ins-

tava el servei gestor a licitar un nou expedient de contractació. Aquestes observacions són susceptibles de ser informes desfavorables o amb objeccions però únicament queden com a observacions.

En la fiscalització prèvia limitada la Intervenció va emetre informes amb observacions i/o amb recomanacions. No obstant això, els informes, encara que continguessin observacions, es van considerar favorables. La Intervenció portava un full de control dels informes emesos però no classificava les observacions segons la seva rellevància.

La fiscalització plena posterior ha estat efectuada amb el suport d'auditors externs que han elaborat un informe anual que comprèn l'Ajuntament i els seus organismes autònoms. El febrer del 2014 l'informe corresponent a l'exercici 2012 estava en fase d'esborrany.

L'Ajuntament va contractar la col·laboració d'auditors externs amb un procediment negociat sense publicitat per a la prestació de serveis de fiscalització plena posterior de l'Ajuntament, de l'Institut Municipal d'Esports i del Patronat Municipal de la Música dels exercicis 2010-2012. El contracte es va signar en data 28 de novembre del 2011.

Segons les prescripcions tècniques del contracte els adjudicataris actuaven en qualitat de coadjuvants de la Intervenció General i els treballs estaven supervisats, dirigits i controlats per la Intervenció General i d'acord amb el que estableixen les BEP quant a la fiscalització plena posterior. Els papers de treball havien d'estar a disposició de la Intervenció General.

El contracte preveia que el treball dels auditors externs s'havia de lliurar a l'interventor com un informe provisional i, una vegada revisat, es tramitava als diversos serveis perquè hi incorporessin al·legacions, si esqueia. L'informe definitiu el signa l'interventor.

Els informes de fiscalització plena posterior i els de control financer es van trametre a la Comissió Especial de Comptes i a la Junta de Govern Local.

2.3.9.3. *Funció de control financer*

El 28 de juny del 2010 el Ple va aprovar el Pla d'auditories i actuacions de control financer de Santa Coloma de Gramenet que s'havia d'efectuar sota la direcció de la Intervenció Municipal.

En el Pla es definien els objectius, finalitats i l'àmbit d'aplicació. També s'hi estableixen les condicions tècniques que feien referència als objectius del control financer, l'abast (auditoria de compliment i control financer de les subvencions), el contingut i la presentació de l'informe i el desenvolupament dels treballs (clàusules que s'han d'incloure en la contractació d'auditors).

El pla detallava les actuacions concretes per a l'exercici 2009. Per als exercicis següents establí que s'havien de determinar com un apartat en les BEP corresponent. No obstant això, en les BEP del 2012 no hi figurava cap pla d'actuacions d'auditoria. La Intervenció va considerar el pla prorrogat per als exercicis següents.

Els treballs de control financer han estat a càrrec d'auditors externs. Les societats mercantils van contractar les pròpies auditories sobre els comptes anuals que van trametre a l'Ajuntament perquè elaborés el Compte general. Per a la resta de treballs, l'Ajuntament tenia vigents per al 2012 els contractes de serveis següents:

- Auditories de compliment de Gramepark, SA, exercicis 2010 i 2011 (prorrogat per al 2012), i altres treballs d'auditoria dels exercicis 2010, 2011 i 2012 (s'ha fet un informe especial de verificació de despeses del 2011 al 2013 per a la gestió del projecte "Intervenció integral Serra d'en Mena").
- Auditories de regularitat de Grameimpuls SA dels exercicis 2010, 2011 i 2012.
- Control financer de subvencions (certificacions auditores) de l'Ajuntament, de l'Institut Municipal d'Esports i del Patronat Municipal de la Música dels exercicis 2010-2012.

Segons els plecs de prescripcions tècniques, similars en els tres contractes, els adjudicatari es van contractar com a coadjuvants de la Intervenció General. Els treballs es van realitzar d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic i els papers de treball havien d'estar a disposició de la Intervenció.

2.3.9.4. *Funció de control d'eficàcia*

La Intervenció no ha dut a terme la funció d'eficàcia. L'Ajuntament va elaborar el pressupost per programes. La determinació dels objectius anava a càrrec d'un gabinet d'analistes coordinats pels serveis econòmics que recollia les dades pressupostàries de la comptabilitat municipal i les dades de compliment d'objectius dels diferents serveis. Amb tota aquesta informació s'elaborava la memòria anual, que aportava dades sobre indicadors i costos dels serveis.

Aquesta memòria pretenia donar compliment al que estableix l'article 211 del TRLRHL, pel qual els municipis de més de 50.000 habitants han d'acompanyar el Compte general d'una Memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics i d'una Memòria demostrativa del grau en què s'hagin complert els objectius programats amb indicació dels previstos i aconseguits amb el cost d'aquests.

D'altra banda, l'Ajuntament feia informes per determinar els imports de taxes i preus públics. La Intervenció no participava en la elaboració d'aquests informes atès que la fiscalització d'aquests informes no és preceptiva.

2.3.10. Ajuntament de Reus

El pressupost general per a l'exercici 2012 de l'Ajuntament de Reus, dels seus organismes autònoms i l'estat de previsió d'ingressos i despeses de les entitats públiques empresarials i de les societats dependents, es mostra en el quadre següent:

Quadre 21. Pressupost aprovat per a l'exercici 2012

Entitat	Ingressos	Despeses
a) Pressupost de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms		
Ajuntament	103.965.649,90	103.965.649,90
Institut Municipal d'Acció Cultural	1.450.450,00	1.450.450,00
Institut Municipal de Formació i Empresa	2.864.664,50	2.864.664,50
Institut Municipal de Museus	760.645,00	760.645,00
Patronat Municipal de Turisme i Comerç	917.338,18	917.338,18
Institut de Puericultura Dr. Frias	112.088,00	112.088,00
b) Estats de previsió d'ingressos i de despeses dels ens empresarials dependents		
Pressupost d'explotació consolidat del grup EPEL INNOVA	176.341.751,00	176.341.751,00
EPEL INNOVA	5.723.884,16	5.723.884,16
Hospital San Joan, SAM	122.176.714,00	122.176.714,00
Gestió Comarcal Hospitalària, SA	20.345.911,00	20.345.911,00
Centre MQ Reus, SA	11.477.304,00	11.477.304,00
Centre Oftalmològic Reus, SL	735.100,00	735.100,00
Gestió Integral Sanitària i Assistencial AIE	5.919.095,00	5.919.095,00
GINSA, SA	62,00	62,00
SAGESSA, Assistència Sanitària i Social, SA	4.247.995,00	4.247.995,00
Grup d'Atenció Primària de Salut SA (GAPS)	61,00	61,00
Laboratori RCT, SA	4.622.150,00	4.622.150,00
Reus Transport Públic, SA	3.474.596,00	3.474.596,00
Reus Esport i Lleure, SA	3.509.575,00	3.509.575,00
Pressupost d'explotació consolidat del grup INNOVA	49.414.223,00	49.127.512,00
INNOVA	14.883.765,00	14.881.587,00
Aigües de Reus SAM*	10.856.374,00	10.723.869,00
Gestió Ambiental i Abastament, SA*	4.693.351,00	4.675.874,00
Sanejament Ambiental, SA*	2.061.290,00	2.042.068,00
Gestió Urbanística Pública SA (GUPSA):	1.534.183,00	1.534.183,00
Aparcaments i Mercats de Reus, SAM	8.591.416,00	8.591.416,00
Gestió de Serveis Funeraris Reus, SA	3.815.538,00	3.700.209,00
Reus Desenvolupament Econòmic, SA	7.806.439,00	7.806.439,00
Pressupost de capital consolidat del grup EPEL INNOVA	2.197.701,00	2.197.701,00
Hospital San Joan, SAM	1.398.618,00	1.398.618,00
Gestió comarcal Hospitalària, SA	292.356,00	292.356,00
Centre MQ Reus, SA	156.898,00	156.898,00
Centre Oftalmològic Reus, SL	57.561,00	57.561,00
Gestió integral Sanitària i assistencial AIE	25.980,00	25.980,00
SAGESSA, Assistència Sanitària i Social, SA	224.923,00	224.923,00
Laboratori RCT, SA	1.365,00	1.365,00
Reus Transport Públic, SA	40.000,00	40.000,00
Pressupost de capital consolidat del grup INNOVA	956.080,00	956.080,00
INNOVA	20.000,00	20.000,00
Aigües de Reus SAM*	100.120,00	100.120,00
Gestió Ambiental i Abastament SA*	50.000,00	50.000,00
Sanejament Ambiental SA*	50.000,00	50.000,00
Gestió Urbanística Pública SA (GUPSA):	20.000,00	20.000,00
Aparcaments i Mercats de Reus SAM	390.000,00	390.000,00
Gestió de Serveis Funeraris Reus SA	215.960,00	215.960,00
Reus Desenvolupament Econòmic SA	110.000,00	110.000,00
Import consolidat del pressupost general una vegada eliminades les operacions internes	320.119.274,49	320.119.274,49

Imports en euros.

Font: *Butlletí Oficial de la Província de Tarragona* del 13 de juny del 2012.

* Durant el 2012 s'ha realitzat una fusió per absorció d'Aigües de Reus Empresa Municipal, SA a Sanejament Ambiental, SA i a Gestió Ambiental i Abastament, SA.

El grup empresarial municipal de Reus s'aglutinava en dos grups: EPEL INNOVA (grup d'entitats públiques empresarials locals) i INNOVA (grup de societats mercantils municipals).

2.3.10.1. Organització i mitjans personals

A l'Ajuntament de Reus hi havia les places d'interventor i de viceinterventor. La provisió de la plaça d'interventor es va convocar en els concursos ordinaris de trasllats per a la provisió de llocs de treball reservats a personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal vacants a les entitats locals de Catalunya que van tenir lloc el 2008, el 2009 i el 2010. La plaça no es va cobrir en cap d'aquestes convocatòries.

La plaça d'interventor va ser ocupada de manera accidental per un funcionari de l'Ajuntament fins al 31 de març del 2011. El Decret de l'Alcaldia de l'1 d'abril del 2011 establia que el viceinterventor acumulava les funcions del lloc de treball d'Intervenció de la corporació mentre aquest estigués vacant.

El viceinterventor ocupava el lloc per lliure designació fins al seu nomenament com a interventor provisional. En la informació tramesa per la DGAL, vegeu el quadre 2, no hi consta el nomenament del viceinterventor de Reus com a interventor per acumulació de funcions per decret de l'alcalde de Reus.

Aquesta situació no es va regularitzar fins que la DGAL, amb la Resolució del 4 d'abril del 2014, va autoritzar la comissió de serveis del viceinterventor de l'Ajuntament de Reus per ocupar el lloc de treball d'interventor.

En el 2012 hi havia vuit persones assignades a la Intervenció i la plaça d'interventor no estava ocupada (vegeu el quadre 2). La distribució segons els grups del personal al servei de la Intervenció s'ha presentat en el quadre 3. El personal de la Intervenció dedicat al control intern i la fiscalització, inclòs el de direcció, era de set persones d'un total de nou tal com s'ha exposat en el quadre 4.

Hi havia dues persones dedicades a comptabilitat que també realitzaven tasques de control. La comptabilitat de l'Ajuntament i dels organismes autònoms era a càrrec, principalment, del servei de Gestió econòmica i pressupostària. La resta del personal de la Intervenció feia les tasques de control i fiscalització.

L'Ajuntament disposava de manuals de procediments i funcionament dels serveis responsables de la gestió gairebé en tots els àmbits (vegeu quadre 5). Els procediments contenien l'objecte, l'abast, les referències normatives, les responsabilitats, un diagrama de

flux, documentació relacionada, indicadors i annexos. No hi havia aprovats els procediments per a la comptabilitat analítica, personal i patrimoni.

Pel que fa al grau d'informatització, cal dir que l'Ajuntament disposava d'una aplicació per a la gestió comptable, d'una per a la gestió de la tresoreria i d'una per a la gestió tributària i la recaptació.

El programa de comptabilitat permetia fer el seguiment dels expedients però la fiscalització es realitzava en suport paper atès que en l'aplicació no hi constava tota la documentació associada ni permetia la signatura electrònica. La Intervenció feia un registre dels expedients que havien estat sotmesos a fiscalització prèvia que constituïa l'univers per a la mostra de les comprovacions a posteriori. Aquest registre permetia fer un seguiment dels expedients sobre els quals es va emetre un informe amb observacions.

La fiscalització s'inseria en la gestió comptable. La comptabilitat de l'Ajuntament i dels organismes autònoms la duia el Servei de Gestió econòmica i pressupostària, que depenia del gerent de Serveis Generals, i el de Comptabilitat-Intervenció. El Servei de Gestió econòmica i pressupostària feia els assentaments provisionals de les fases A (autorització), D (disposició) i O (obligació) i el Servei de Comptabilitat-Intervenció els definitius. La Tresoreria comptabilitzava els cobraments i els pagaments no tributaris. El programa de comptabilitat rebia els assentaments automàticament des del programa de gestió/recaptació tributària.

A la Intervenció li corresponia portar i desenvolupar la comptabilitat financera d'acord amb l'article 204 del TRLRHL. No obstant això, part de la funció comptable no depenia de la Intervenció. La separació de funcions de comptabilitat i de fiscalització de la gestió economicofinancera seria aplicable en municipis de gran població d'acord amb el títol X de la LRBRL però l'Ajuntament de Reus no havia demanat que se li apliqués aquest règim.

2.3.10.2. *Funció interventora*

El règim de fiscalització prèvia limitada va ser aprovat pel Ple el 20 de desembre del 2004 segons consta en les BEP del 2005. Les BEP del 2012 mantenien els procediments establerts des del 2005 amb pocs canvis. En les BEP es regulava el control intern, les normes de fiscalització prèvia limitada (àmbit i contingut, fiscalització d'ingressos, procediment), la fiscalització plena a posteriori i el control financer i d'eficàcia.

S'ha comprovat que es compleixen els requisits mínims de la fiscalització prèvia limitada amb una selecció d'expedients de l'Ajuntament i d'organismes autònoms d'ingressos i des-

peses. La mostra s'ha realitzat a partir de l'univers comptable que ha facilitat l'Ajuntament. Les verificacions que realitzava la Intervenció en relació amb la fiscalització prèvia eren les que estipulava la normativa. La revisió dels expedients de fiscalització ha estat satisfactòria.

La Intervenció ha facilitat el conjunt dels informes que hi havia amb observacions en la fiscalització prèvia limitada de l'Ajuntament i dels seus organismes autònoms durant el l'exercici 2012 que es presenten en el quadre següent:

Quadre 22. Informes amb observacions

Concepte	Nombre
Incompliment de la tipologia de mètode de contractació	6
Despeses sense contracte (per venciment, modificacions no previstes o inexistència)	8
Omissió de la fiscalització prèvia	10
Incompliment de la normativa de l'IVA i l'IRPF	1
Factures sense consignació pressupostària	1
Total	26

Font: Dades facilitades per la Intervenció de l'Ajuntament.

Els informes realitzats per la Intervenció contenien observacions o objeccions no essencials que no van tenir caràcter suspensiu.

El març del 2014, la Intervenció de l'Ajuntament de Reus estava elaborant l'informe de fiscalització plena posterior corresponent a l'exercici 2012. El 19 de setembre del 2014 l'interventor va emetre un informe definitiu de control intern dels exercicis 2012 i 2013 que abasta la fiscalització plena posterior, el control financer i el control d'eficàcia.

El treball de fiscalització posterior es va realitzar sobre les àrees d'ingressos, de despeses de personal, de contractació administrativa, de subvencions, de tresoreria i d'urbanisme de l'Ajuntament. En els organismes autònoms es van revisar les despeses de personal i la contractació. La Intervenció disposava de fitxes de treball per a cada tipus d'expedient en les quals es determinaven quins aspectes de l'expedient s'havien d'analitzar, quin era el resultat de cada aspecte analitzat, la normativa que suportava la revisió de l'ítem en qüestió i les observacions que es feien un cop es coneixia el resultat de l'aspecte analitzat.

2.3.10.3. Funció de control financer

L'Ajuntament tenia el Pla de fiscalització posterior i control financer de l'exercici 2012. L'esmentat pla abastava la corporació i els seus organismes autònoms amb actuacions de fiscalització plena posterior. Les actuacions de control financer es portaven a terme sobre les entitats públiques empresarials locals i les societats mercantils dependents.

Les entitats públiques empresarials locals i les societats mercantils dependents tenen l'informe d'auditoria dels comptes anuals. La realització dels treballs es coordinava a través de l'entitat matriu amb què consolidaven els comptes (EPEL INNOVA i INNOVA). En la seva contractació no va intervenir la Intervenció, que tampoc va participar en la realització dels treballs.

La Intervenció va emetre dos tipus d'informes, que recollien les actuacions realitzades en el control financer, i que són els següents:

- Informe sobre els comptes anuals corresponents a les entitats públiques locals i a les societats mercantils dependents. Referent a l'exercici 2012 l'informe recull un resum de les auditories financeres contractades per les societats amb les opinions de les auditories i les excepcions. També inclou dades financeres. S'hi descriu la situació per a les vint societats que el 2012 depenien de l'Ajuntament. Aquest informe es va adjuntar al Compte general de l'exercici 2012.
- Informe de control financer complementari de l'anterior informe. Un cop feta l'auditoria financera, aquest informe se centra a verificar el compliment de les normes i directrius aplicables. El març del 2014, encara no s'havia realitzat l'informe per al 2012. Com s'ha dit anteriorment, el 19 de setembre del 2014 l'interventor va emetre l'informe definitiu de control intern dels exercicis 2012 i 2013 que abasta la fiscalització plena posterior, el control financer i el control d'eficàcia.

Per l'informe de control financer per al període 2009-2011 es van contractar auditors externs. A resultes d'aquest informe l'alcalde va dictar dues resolucions l'1 i el 2 d'agost del 2012. En la primera s'encomanava a l'interventor el control de totes les societats mercantils de la corporació i en la segona s'ordenava que els òrgans corresponents articuessin les mesures de correcció oportunes per tal de complir les recomanacions de l'informe de control financer per al període 2009-2011. Sobre la base d'aquestes resolucions es va dictar la instrucció de servei conjunta de Secretaria i Intervenció del 10 d'agost del 2012 per la qual s'establí el control previ en les àrees de personal i contractació a més d'altres mesures.

S'ha constatat l'existència d'informes de fiscalització prèvia respecte de l'àrea de personal (contractació i retribucions).

Com a conseqüència de la resolució de l'1 d'agost i la instrucció de 10 d'agost del 2012, la Intervenció havia de realitzar la fiscalització prèvia del grup empresarial constituït per les empreses públiques i societats mercantils, i a més dels consorcis i fundacions en què participés majoritàriament. No obstant això, aquesta fiscalització prèvia estava restringida a determinades matèries i àmbits. La intervenció prèvia sobre les so-

cietats mercantils no està prevista en la legislació. La intervenció prèvia forma part de la funció interventora la qual està prevista pels ens locals i els seus organismes autònoms, mentre que el control de les entitats empresarials dependents es realitza a través del control financer. La funció comptable de la Intervenció comprèn la inspecció de la comptabilitat de les societats mercantils d'acord amb els procediments que estableixi el Ple (article 204.2 del TRLRHL) però no la fiscalització prèvia.

Pel que fa a l'informe de data 19 de setembre del 2014, la part del control financer es va fonamentar en els informes realitzats d'acord amb el desplegament de la instrucció conjunta de Secretaria i Intervenció del 10 d'agost del 2012. En concret, es va centrar en els àmbits de despeses de personal, contractació i operacions financeres. A més, s'hi van analitzar altres aspectes puntuals sobre algunes entitats.

2.3.10.4. Funció de control d'eficàcia

L'Ajuntament presentava el pressupost classificat per programes tal com era preceptiu. No obstant això, no es fixaven objectius ni indicadors tal com s'han de definir en el pressupost per programes. Així, doncs, si no hi havia les eines per mesurar el grau d'eficàcia, eficiència i economia la Intervenció no podia efectuar-ne el control.

No obstant això, l'Ajuntament elaborava estudis econòmics i financers dels serveis públics que es finançaven amb ingressos finalistes (taxes o preus públics), per avaluar la mesura de les prediccions quant a cost, rendiment del servei i nombre de prestacions previstes i realitzades.

També es va elaborar la memòria anual justificativa del cost i rendiment dels serveis públics i la demostrativa del grau en què s'hagin complert els objectius programats amb indicació dels previstos i aconseguits amb el cost d'aquests.

La Intervenció participava en l'elaboració de les memòries i realitzava els informes tecnoeconòmics de taxes i preus públics.

Com s'ha dit anteriorment, el 19 de setembre del 2014 l'interventor va emetre un informe definitiu de control intern dels exercicis 2012 i 2013 que abastava la fiscalització plena posterior, el control financer i el control d'eficàcia. Segons l'informe, aquest control d'eficàcia és el primer que s'ha fet i en ell s'avaluaven els serveis prestats per l'Ajuntament durant l'exercici 2012 i 2013 que han tingut un rendiment associat en forma de taxa i/o de preu públic. Els indicadors de gestió que s'han considerat han estat el cost del servei, el rendiment o els ingressos del servei, el cost estimat del servei, el nombre de prestacions realitzades, el nombre de prestacions previstes, el nombre d'empleats directes del servei i el rendiment esperat del servei.

3. CONCLUSIONS

D'acord amb els objectius previstos, un cop examinades les respostes dels ajuntaments als qüestionaris enviats per la Sindicatura relatius a la funció de control intern i efectuades les verificacions en els ajuntaments objecte d'aquest informe, es detallen a continuació els aspectes més significatius que s'han posat de manifest en la revisió realitzada, els quals caldria tenir presents i esmenar, si escau, en la mesura que sigui possible. També es presenten les recomanacions que, com a resultat d'aquest informe, es considera que millorarien la situació actual del control intern.

3.1. OBSERVACIONS

Les principals observacions del resultat del treball realitzat són les següents:

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

La normativa vigent estableix que els funcionaris que tenen a càrrec seu les funcions de control intern les han d'exercir amb independència plena. Els òrgans de govern de les corporacions locals tenen atribuïdes, encara que amb limitacions normatives, les competències retributiva, disciplinària i també el nomenament per lliure designació d'aquests funcionaris. Aquest fet pot condicionar l'exercici de les funcions de control intern (vegeu l'apartat 2).

2) Segregació de funcions

La legislació vigent assigna a la Intervenció, a més de les funcions de control intern, la responsabilitat de la funció de comptabilitat, tant pressupostària com financera. Només estableix la segregació d'aquestes funcions per als municipis de gran població.

La segregació de funcions s'ha establert a l'Ajuntament de Barcelona amb el règim especial donat per la Llei 1/2006, del 13 de març, i al de l'Hospitalet de Llobregat, subjecte al règim d'organització de municipis de gran població segons el títol X de la LRBRL. No obstant això, a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat la separació de les funcions de comptabilitat i de fiscalització de la gestió economicofinancera no s'ha produït totalment atès que la funció d'intervenció prèvia limitada, competència de la Intervenció General, està delegada a la viceintervenció/funció comptable on radica la competència en comptabilitat (vegeu l'apartat 2.3.2.1).¹⁴

14. Paràgraf modificat arran de les al·legacions formulades per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

3) Manca de normalització dels procediments

La manca de manuals de procediments interns de les unitats gestores i, fins i tot, de la mateixa Intervenció, dificulten l'exercici de la funció interventora. La manca de procediments normalitzats pot suposar no preveure la realització de controls que sotmetin aquestes tasques a sistemes de supervisió i revisió permanents (vegeu l'apartat 2.1.3).

4) Entorn informàtic del control intern

La diversitat de metodologia i la manca d'un desenvolupament reglamentari del control intern fa que en general no hi hagi aplicacions informàtiques específiques per gestionar el control intern, ja sigui en l'exercici de la funció interventora a través de la fiscalització prèvia plena o prèvia limitada, en el control posterior per mostreig, en la funció de control financer o en la d'auditoria.

En els ajuntaments de Barcelona, Badalona, L'Hospitalet de Llobregat, Terrassa i Tarragona s'hi ha desenvolupat aplicacions per a la gestió dels expedients que faciliten la fiscalització per part de la Intervenció (vegeu l'apartat 2.1.4). Malgrat això l'Ajuntament de Badalona patia una manca de recursos i d'eines informàtiques que dificultava la tasca del control, no afavoria la introducció d'un règim de fiscalització prèvia limitada amb control posterior i, que no permetia fer servir l'aplicació de gestió d'expedients en els organismes autònoms (vegeu l'apartat 2.3.3.1).

En els ajuntaments de Sabadell (vegeu l'apartat 2.3.5.1), Lleida (vegeu l'apartat 2.3.6.1), Mataró (vegeu l'apartat 2.3.8.1), Santa Coloma de Gramenet (vegeu apartat 2.3.9.1) i Reus (vegeu l'apartat 2.3.10.1) la Intervenció no comptava amb un programa específic de gestió d'expedients que donés suport a la fiscalització, i aquesta fiscalització es recolzava en les funcionalitats del programa informàtic de gestió comptable.

5) Desenvolupament de la fiscalització prèvia limitada

El desenvolupament de normes d'aplicació del control intern depèn del desenvolupament reglamentari que es determini en cada ajuntament. Les normes de control s'estableixen en les bases d'execució del pressupost, en altres ordenances o en instruccions internes.

El règim de fiscalització prèvia limitada s'aplicava en nou dels deu ajuntaments analitzats. La normativa dels ajuntaments en què es desenvolupava la fiscalització prèvia limitada era bastant heterogènia. En la majoria dels casos aquesta fiscalització es regulava en les BEP. En alguns aquesta era suficientment extensa i exhaustiva i determinava tots els aspectes a revisar en cada tipologia d'expedients, i en altres es limitava a exposar l'aprovació d'aquest règim de fiscalització, sense indicar ni els mínims a què obliga la normativa, la qual cosa esdevenia manifestament insuficient (vegeu l'apartat 2.2.1). Les particularitats són les següents:

- En els ajuntaments de Sabadell (vegeu l'apartat 2.3.5.2) i de Lleida (vegeu l'apartat 2.3.6.2) es va aprovar el procediment de fiscalització prèvia limitada però no es va desenvolupar.
- En l'Ajuntament de Barcelona (vegeu l'apartat 2.3.1.2) i en el de Terrassa (vegeu l'apartat 2.3.4.2) mancava desenvolupar procediments de la fiscalització prèvia limitada, amb la concreció dels aspectes que calia revisar segons la tipologia dels expedients.

6) Fiscalització prèvia

En la fiscalització prèvia la Intervenció pot efectuar, a més d'objeccions de caràcter suspensiu, les observacions complementàries que consideri oportunes. A causa de la falta d'un desenvolupament reglamentari, no existeix una classificació que permeti ordenar els informes de fiscalització segons la importància, el registre i el seguiment de les observacions. En els ajuntaments fiscalitzats la gradació de les observacions era bastant heterogènia (vegeu l'apartat 2.2.1).

El resultat de la revisió efectuada de la fiscalització prèvia plena i prèvia limitada han estat satisfactoris en general. No obstant això, cal fer constar les particularitats següents:

- Ajuntament de Barcelona: El procediment de la fiscalització de nòmines no constava recollit en les BEP ni en les instruccions de la funció interventora aprovades per l'Ajuntament. Tampoc no quedava constància dins dels procediments de fiscalització de les revisions efectuades sobre les variacions de les nòmines (vegeu l'apartat 2.3.1.2).
- Ajuntament de Sabadell: Es van detectar incidències en la fiscalització de nòmines per la manca d'informes econòmics en l'expedient i en la fiscalització de contractació per la manca de diversos documents de la fase pressupostària del reconeixement de la despesa (vegeu l'apartat 2.3.5.2).
- Ajuntament de Mataró: Per a alguns elements de la mostra no es va poder revisar l'expedient complet; cal destacar, doncs, que no es complia el principi de la unitat d'arxiu dels expedients (vegeu l'apartat 2.3.8.2).
- Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet: Algunes de les observacions que efectuava la Intervenció en la fiscalització prèvia eren susceptibles de ser informes desfavorables o amb objeccions però únicament en quedava constància com a observacions (vegeu l'apartat 2.3.9.2).

7) Control posterior per mostreig

El control posterior per mostreig hauria d'abastar tots els àmbits on s'aplica la fiscalització prèvia limitada; no obstant això, depenent dels mitjans disponibles, pot ser que determi-

nats àmbits quedin al marge d'aquest control posterior obligatori i, per tant, aquest esdevé insuficient (vegeu l'apartat 2.2.1). Així, cal fer les observacions següents:

- Ajuntament de Barcelona: La Intervenció no va realitzar el control posterior sobre el total dels organismes autònoms subjectes a fiscalització prèvia limitada (vegeu l'apartat 2.3.1.2).
- Ajuntament de Sabadell: No va realitzar els corresponents informes de fiscalització plena posterior, fiscalització complementària obligada de la fiscalització prèvia limitada (vegeu l'apartat 2.3.5.2).

8) Control financer

En la funció de control financer s'han detectat les incidències següents:

- La Intervenció en l'Ajuntament de Sabadell no ha exercit la funció de control financer encara que les societats municipals contracten serveis d'auditoria financera i que diferents centres gestors contracten auditories sobre serveis gestionats de forma indirecta (vegeu l'apartat 2.3.5.3).

El control financer també s'ha d'exercir sobre les subvencions atorgades a càrrec del pressupost municipal tal com s'estableix en la disposició addicional catorzena de la LGS. L'Ajuntament de Sabadell no ha dut a terme el control financer sobre subvencions (vegeu l'apartat 2.3.5.3).

- La Intervenció ha de participar en tot el procés de contractació de serveis d'auditoria amb col·laboració externa i portar la direcció i supervisió dels treballs fins a l'emissió dels informes finals. En general, la forma mínima en què la Intervenció participa en la contractació d'auditors externs és en l'elaboració dels plecs. Quan això succeeix, els auditors són contractats com a coadjuvants de la Intervenció o per realitzar treballs que li donin suport.

En la contractació d'auditors externs la valoració de l'experiència en treballs de característiques similars al requerit no pot ser considerada com un paràmetre puntuable a efectes d'adjudicació. La solvència es l'element que mesura l'aptitud de les empreses, mentre que els criteris d'avaluació han de mesurar les característiques de l'oferta. A l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat en un dels contractes de serveis d'auditoria l'experiència era un criteri d'adjudicació (vegeu l'apartat 2.3.2.3).

- En general, la Intervenció ha participat en la contractació i en la direcció i supervisió de serveis d'auditoria amb col·laboració externa (vegeu l'apartat 2.2.2). No obstant això, en alguns casos les auditories sobre els comptes anuals de les societats mercantils depen-

dents dels ajuntaments són contractades directament per les mateixes societats d'acord amb l'obligació de sotmetre els seus comptes anuals a auditoria i la Intervenció no ha participat en la contractació ni tampoc les ha dirigit ni supervisat. Aquests casos es donen: en els ajuntaments de l'Hospitalet de Llobregat (vegeu l'apartat 2.3.2.3), i Reus (vegeu l'apartat 2.3.10.3); en ambdós ajuntaments la Intervenció va assumir els resultats de les auditories practicades. En el cas de Lleida (vegeu l'apartat 2.3.6.3) aquest fet s'ha produït en l'Empresa Municipal d'Urbanisme, SL i en l'Ajuntament de Tarragona (vegeu l'apartat 2.3.7.3) en les dues societats mixtes participades majoritàriament per l'Ajuntament. En l'Ajuntament de Badalona (vegeu l'apartat 2.3.3.3), la Intervenció no ha participat en la contractació però sí en la supervisió.

9) Control d'eficàcia

En general la Intervenció no ha realitzat el control d'eficàcia perquè, encara que els ajuntaments disposen de pressupost per programes, manca que els òrgans rectors de les corporacions formalitzin els objectius explícits i quantificables a assolir. Així mateix, també en general, manca el desenvolupament de la comptabilitat analítica (vegeu l'apartat 2.2.3).

3.2. RECOMANACIONS

Per millorar en l'exercici de les funcions de control intern de les corporacions locals seria recomanable que es consideressin les qüestions que s'indiquen a continuació.

1) Potenciació del control intern

En la línia d'altres informes emesos per la Sindicatura de Comptes de Catalunya es considera que els ens locals haurien de potenciar, sempre en funció de les seves possibilitats, l'àrea de gestió economicofinancera, la d'administració i comptabilitat i la unitat responsable del control intern de l'entitat per aconseguir l'estricta compliment de la legislació vigent, el màxim rigor i una plena responsabilització en matèria econòmica, financera i patrimonial.

Vistes les àmplies competències de control atribuïdes a la Intervenció caldria que aquesta es dotés de recursos humans i tècnics, per poder exercir la funció amb garanties i independència.

2) Desenvolupament normatiu de la funció de control intern

El control intern es regula únicament en deu articles del TRLRHL, i cada un dels ens locals desenvolupa les funcions de control segons les seves facultats d'autoregulació. Atès que la manca de reglamentació no afavoreix el desenvolupament de l'exercici del control intern,

seria necessari desenvolupar-lo normativament.¹⁵ Alguns dels aspectes que s'haurien de considerar són el de preveure que, com a mínim, s'ha d'elaborar un informe de control financer anual referit al Compte general de l'ens local i el de regular per al sector públic local la pràctica del control financer permanent.

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

S'hauria de desenvolupar un règim estatutari dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal que facilités l'exercici de les funcions de control i fiscalització amb independència plena respecte a l'ens que sigui objecte del control.¹⁶

4) Segregació de funcions

La legislació vigent en el període fiscalitzat assigna la funció de control intern i la responsabilitat administrativa de la comptabilitat, tant pressupostària com financera, al lloc de treball de la Intervenció, si bé, el títol X de la LRBRL determina la segregació de les funcions de comptabilitat i de fiscalització de la gestió economicofinancera en els municipis amb població superior als 250.000 habitants.

El règim d'organització dels municipis de gran població que es regula en el títol X de la LRBRL també és d'aplicació a les capitals de província i als municipis amb població superior a 75.000 habitants que presentin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials, si ho decideix així el Parlament a iniciativa de l'ajuntament corresponent.

Aquells municipis que compleixin els requisits previstos en l'article 121 de la LRBRL haurien d'iniciar els procediments per ser declarats municipis de gran població per tal de poder segregar les funcions de control intern i de gestió comptable.

15. El desenvolupament reglamentari de la funció interventora de l'Administració local està previst en la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. En la modificació de l'article 213 del TRLRHL que disposa aquesta Llei s'estableix que el Govern dictarà les normes sobre els procediments de control, la metodologia d'aplicació, els criteris d'actuació, els drets i deures del personal controlador i els destinataris dels informes de control que s'hauran de seguir en el desenvolupament de les funcions de control.

16. L'entrada en vigor de la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local ha derogat la disposició addicional 2a de la Llei 7/2007, del 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i ha introduït l'article 92 bis de la LRBRL, el qual regula el règim dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional. Aquesta nova disposició estableix, entre altres aspectes, que el govern, mitjançant Reial decret, ha de regular les especialitats de la creació, classificació i supressió de llocs reservats a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional i també les que puguin correspondre al seu règim disciplinari i de situacions administratives.

5) Registre de les places d'Intervenció

El Decret 195/2008, del 7 d'octubre, estableix que la gestió del registre del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de Catalunya recau en la DGAL. Segons s'ha descrit en apartat 2.1.1 (vegeu el quadre 2) aquest registre no es manté permanentment actualitzat.¹⁷ S'ha pogut verificar que existeixen algunes places de col·laboració immediata que a la DGAL li consten com a vacants però que han estat suprimides o no figuren en els respectius ajuntaments. Caldria, per tant, millorar la comunicació entre la DGAL i els ajuntament per gestionar correctament el registre de les places d'Intervenció i aconseguir que aquest estigui permanentment actualitzat.

6) Confecció de guies i procediments estàndards de control intern

És necessari que es desenvolupin models i procediments de fiscalització estàndard que, d'una banda, homogeneïtzin l'exercici de la funció interventora i, de l'altra, facilitin l'anàlisi i el seguiment dels advertiments tant dels òrgans de control intern com dels de control extern. Seria convenient establir unes normes tècniques i guies d'execució del control financer homogènies que definissin programes estàndard de treball per àrees, metodologia d'aplicació i criteris d'actuació, que facilitessin l'exercici de la funció de control a la Intervenció dels ens locals. D'altra banda, també seria recomanable que es desenvolupessin programes informàtics estàndard per exercir la funció de control intern.

7) Informes condicionats

En el cas que hi hagi informes condicionats per la Intervenció es considera que aquests condicionaments només podrien ser acceptats en els casos d'objeccions no essencials. En tot cas i, prèviament a la resolució de l'acte fiscalitzat, la Intervenció hauria de deixar constància en l'expedient que la condició ha estat acceptada, o no, i resolta per l'òrgan gestor.

8) Pla d'auditories

En aquells casos en què no hi hagi un pla d'auditories i control financer, o aquest pla no estigui actualitzat, la Intervenció hauria d'establir i aprovar un pla anual on es definissin els objectius, l'abast, la metodologia i els mitjans assignats per a l'execució del control financer previst respecte als serveis de les entitats locals, i dels seus ens dependents, i també de les subvencions atorgades a càrrec del pressupost municipal. Així mateix, aquest pla s'hauria d'elevat al Ple perquè en tingui coneixement.

17. La Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local estableix que en el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques hi ha d'haver un registre de funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional integrat amb les comunitats autònomes.

9) Inspecció comptable sobre ens dependents

D'acord amb l'article 204.2 del TRLRHL, la Intervenció també té la competència de la inspecció de la comptabilitat dels organismes autònoms i societats mercantils dependents de l'entitat local, d'acord amb els procediments que estableixi el Ple. Caldria, doncs, definir els procediments necessaris per a les inspeccions comptables periòdiques sobre els ens dependents.

10) Documentació dels treballs de control financer amb col·laboració externa

Atès que la disposició addicional 6a de la Llei 26/2009, de mesures fiscals, administratives i financeres, estableix que els ens locals han de sotmetre a auditories financeres els comptes de les entitats del seu sector públic i que les dites auditories s'han de portar a terme sota la direcció o la supervisió dels interventors respectius, s'hauria de preveure que els papers de treball de les auditories contractades pels ens locals quedessin dipositats en el mateix ens local.

11) Control d'eficàcia

De la triple vessant del control intern, la funció de control d'eficàcia és la que ha estat menys desenvolupada. Caldria que els ajuntaments definissin uns objectius explícits i quantificables a assolir en un determinat espai de temps que permetessin fer un seguiment de la gestió en termes d'eficàcia i desenvolupar un pla de comptabilitat analítica. També caldria establir uns criteris de contingut mínim per a les dues memòries obligatòries per als municipis de més de 50.000 habitants relatives al compliment dels objectius programats i als costos i rendiments dels serveis.

4. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

De conformitat amb la Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, el projecte d'aquest informe de fiscalització va ser tramès, el dia 19 de juny del 2015, als ajuntaments de Badalona, Barcelona, Mataró, Lleida, l'Hospitalet de Llobregat, Reus, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona i Terrassa perquè presentessin al·legacions.

4.1. AL·LEGACIONS REBUDES

Els ajuntaments de l'Hospitalet de Llobregat, Sabadell i Terrassa van presentar les al·legacions dins del termini establert, i es reproduïxen a continuació.

La resposta de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, tramesa a través del portal Eacat amb registre d'entrada número E/001087-2015, del 8 de juliol del 2015, una vegada conegut el projecte d'informe, és la següent:

Sr. Joan Ignasi Puigdollers i Noblom
Síndic
Sindicatura de Comptes de Catalunya
Av. Litoral, 12-14
08005 Barcelona

Benvolgut senyor,

En resposta al seu escrit de 19 de juny, en el qual ens remetíeu als efectes de la presentació d'al·legacions, el projecte d'informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 10/2013-E, sobre *El control intern en els municipis de més de 100.000 habitants* corresponent a l'exercici 2012, rebut el dinou de juny de 2015, l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat presenta les següents al·legacions

Al·legació 1. Funció interventora

L'apartat 2.3.2.2. de l'Informe de la Sindicatura fa una descripció del desenvolupament de la funció interventora duta a terme a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat durant l'exercici 2012 prenent en consideració la Instrucció reguladora en matèria de fiscalització prèvia limitada de drets i obligacions i en matèria de fiscalització plena posterior aplicant tècniques d'auditoria mitjançant el sistema de mostreig i a la Instrucció que desenvolupava el règim de control intern, així com el contingut dels informes de la Intervenció general municipal següents: Informe 7/2013 sobre el resultat de la fiscalització plena posterior, mitjançant tècniques de mostreig, de les obligacions o despeses no sotmeses a fiscalització o sotmeses a fiscalització prèvia limitada, l'informe 16/2013 de la fiscalització d'ingressos mitjançant l'aplicació de tècniques de mostreig i l'informe 10/2013 referent a la fiscalització prèvia de despeses i d'ingressos corresponents a l'exercici 2012.

Si bé els aspectes ressenyats representen una part substancial de la funció interventora desenvolupada l'any 2012, l'Informe de la Sindicatura no recull altres actuacions, també previstes a l'article 214 del Text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals i desenvolupades a les regles 10 i 13 de l'esmentada Instrucció de l'Ajuntament que desenvolupa el règim de control intern, que a més de les actuacions ja esmentades són les següents:

1. La intervenció prèvia de la liquidació de la despesa o reconeixement d'obligacions, la intervenció formal de l'ordenació del pagament, la intervenció material del pagament, la intervenció de la comprovació material de la inversió¹ i l'apli-

¹ L'aplicació de les subvencions s'efectua mitjançant control financer. L'Informe de la Sindicatura de Comptes en fa esment a l'apartat 2.3.2.3 del mateix.

cació de les subvencions, previstes als punts b), c) i d) de l'apartat 2 de l'art. 214 del text Refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals i a la regla 10, apartats 2, 3 i 4, i a les regles 26, 27 i 29 de la Instrucció de l'Ajuntament que desenvolupava el règim de control intern.

2. La fiscalització de les despeses satisfetes mitjançant ordres de pagament a justificar i bestretes de caixa fixa, objecte de regulació independent per les instruccions aprovades pel Ple municipal el 18 de setembre de 2002 que determinen els procediments de concessió i fiscalització de les bestretes de caixa fixa i dels manaments a justificar, previstes a les regles 22 a 25 de la Instrucció de l'Ajuntament que desenvolupava el règim de control intern.

Val a dir que per a dur a terme les actuacions fiscalitzadores pròpies de la funció interventora la Intervenció general de l'Ajuntament utilitza, a més de l'aplicació de gestió de propostes d'acord de resolució, acords del Ple, Junta de Govern Local, Comissió d'Assumptes delegats del Ple i decrets que la Sindicatura esmenta en el seu informe, altres eines desenvolupades a l'efecte per dur a terme els actes de control i la fiscalització dels actes derivats de les actuacions esmentades en els punts 1 i 2 del paràgraf anterior a partir la informació registrada en el Sistema integrat de gestió pressupostària i comptable de l'Ajuntament, d'acord amb els procediments regulats en els articles 20, 21, 22, 28, 32, 33 i l'apartat 2 de la disposició addicional primera de les Bases d'execució del Pressupost.

Un resum d'aquestes actuacions i del seu resultat figura detallat a l'Informe de la Intervenció general municipal sobre el Compte general de l'exercici 2012 (Informe 20/2013) en el qual es fa referència entre d'altres aspectes, a que durant l'exercici 2012 la Intervenció ha estat present en 97 recepcions, que s'ha dut a terme un total de 283 actuacions de comprovació material d'ajudes i subvencions i en el que es resumeix el resultat de la justificació de l'aplicació de les quantitats percebudes en concepte de despeses a justificar i de bestretes de caixa fixa que es detalla en major profunditat en l'informe 10/2013.

En relació a la importància del volum de les actuacions efectuades esmentar, a títol d'exemple, que del Sistema integrat de gestió pressupostària i es dedueixen un total de 15.700 actes de fiscalització prèvia plena de reconeixement d'obligacions² o les 12.771 intervencions formals i materials de pagaments.

Al·legació 2. Segregació de funcions

L'apartat 2.3.2.1 de l'Informe de la Sindicatura es refereix a l'organització i mitjans personals de la Intervenció de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat i a la Resolució GAP/1312/2007, del 3 de maig, per la qual es classificà la plaça de Intervenció com lliure designació i a que aquesta ha estat ocupada ininterrompudament des de setembre de 2007, així com a la plaça de viceinterventor, també ocupada ininterrompudament des de maig de 2008, la qual va ser classificada de lliure designació per la

² L'article 20 de les Bases d'Execució del Pressupost preveuen que en la liquidació de compromisos de despesa serà suficient la signatura de l'alcalde/ssa o dels/les tinents d'alcalde i regidors/res, presidents/tes de districte en el document de gestió comptable.

Resolució GAP/60/2008 de 10 de gener i no per la Resolució GAP/1312/2007 de 3 de maig, segons figura a l'Informe de la Sindicatura³.

Així mateix l'informe de la Sindicatura senyala que a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat li seria aplicable, d'acord amb l'art. 133.b de la Llei 7/1985, de bases de règim local, (LBRL) el règim d'organització de municipis de gran població i que no s'ha produït efectivament la segregació de funcions.

En aquest sentit esmentar que l'Informe no té en consideració la Resolució de 2 de juliol de 2012 del Director General d'Administració Local per la qual s'adapta la classificació dels llocs de treball reservats al personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat assimilant-se el lloc d'interveentor municipal al d'Interventor/a general municipal i el de viceinterventor al de viceinterventor/a funció comptable.

Amb aquesta adaptació es dóna compliment a l'assignació de les funcions de comptabilitat assenyalades en el Reglament Orgànic Municipal previstes a l'article 134 de la LBRL. Motiu pel qual en l'esmentada Resolució consta que aquesta s'efectua en compliment de l'acord de modificació de la relació de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal aprovada pel Ple de l'Ajuntament el 29 de novembre de 2011, que s'inclou les modificacions orgàniques efectuades després de la seva adaptació al que disposa el títol X de la LBRL, relatiu al règim d'organització dels municipis de gran població, introduït per l'article 1.4 de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la racionalització del govern local, de conformitat amb la disposició addicional cinquena de la llei esmentada i la disposició addicional segona de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic⁴ i les determinacions organitzatives previstes en l'article 1 del Reglament de Govern i Administració de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, aprovat pel Ple del 25 d'octubre de 2011, amb la finalitat d'establir l'organització administrativa i el funcionament del govern municipal en desenvolupament de les previsions legals per atendre la gestió municipal d'acord amb els principis d'eficàcia, eficiència, desconcentració i coordinació per un millor servei al ciutadà.

Per tot l'exposat a criteri d'aquest Ajuntament, cal que l'Informe de la Sindicatura de Comptes 10/2013-E incorpori els aspectes referits en les al·legacions anteriors per tal que en el mateix és reflecteixi íntegrament la globalitat de l'organització i l'amplitud del control intern que es va dur a terme a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat l'exercici 2012, a l'hora que pren en consideració les conclusions de l'Informe als efectes de millorar els aspectes traslladables a l'organització de la Intervenció de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

Hospitalet de Llobregat, 7 de juliol de 2015.
El Tinent d'Alcalde d'Hisenda i Serveis Centrals

Manuel Brinquis

³ Veure al respecte la Resolució de 5 de maig de 2008 de la Direcció General de Cooperació Local del Ministeri d'Administracions Públiques. BOE de 27/5/2008.

⁴ Ara article 92 bis de la LBRL, després de la modificació introduïda per la Llei 27/2013, de 27 de desembre de Reforma i Sostenibilitat de l'Administració Local.

La resposta de l'Ajuntament de Sabadell, tramesa a través del portal Eecat amb registre d'entrada número E/001089-2015, del 8 de juliol del 2015, una vegada conegut el projecte d'informe, és la següent:

L'Alcalde de Sabadell

AL·LEGACIONS

Que formula l'Ajuntament de Sabadell al projecte d'Informe 10/2013-E, Control intern en municipis de més de 100.000 habitants, rebut per via telemàtica el 19 de juny de 2015. Aquestes són les següents:

1a. Malgrat la dificultat que suposa per a un nou Alcalde, escollit tot just sis dies abans de la rebuda de l'esborrany d'Informe, formular al·legacions a un informe de fiscalització sobre el control intern a l'exercici 2012, el nou Govern de la ciutat vol aprofitar l'ocasió per conèixer, analitzar i ponderar els problemes, observacions i recomanacions que la Sindicatura de Comptes assenyali en l'informe esmentat.

2a. En conseqüència, més que d'al·legacions sobre valoracions del control intern a l'exercici 2012 voldria expressar el meu compromís i el del meu Govern de considerar i valorar el contingut de l'Informe, tant tot allò referent a l'anàlisi concreta de l'Ajuntament de Sabadell com les observacions i recomanacions efectuades per a la millora del control intern en general.

Per a la nova etapa que en aquests dies s'inicia a la ciutat de Sabadell, el desenvolupament i millora del Sistema de control intern constitueix un instrument fonamental per situar la transparència i la rendició de comptes al servei de l'avaluació dels serveis i les polítiques públiques que l'Ajuntament desenvolupi.

En aquest sentit, un cop publicat l'Informe definitiu s'encarregarà a la Intervenció municipal l'elaboració d'un Projecte de modernització del control intern que contempli la implementació de les recomanacions de la Sindicatura de Comptes tant aviat com sigui possible, i en qualsevol cas, al llarg del mandat que ara tot just comença.

3a. No obstant, en relació a les deficiències del control intern esmentades en l'esborrany d'informe voldria fer esment als informes de la Intervenció municipal sobre la qüestió els quals no fan sinó avançar les pròpies conclusions de l'Informe de la Sindicatura de Comptes; ens referim a la Diagnosi sobre el Sistema de control intern de l'Ajuntament de Sabadell, de 12 de juny de 2013, al mateix Formulari relatiu a la informació i documentació necessària per a l'inici del treball sobre la funció de control intern corresponent a l'exercici 20102, de 7 de novembre de 2013, i a l'Informe 47/2015 de la Intervenció General de l'Ajuntament de Sabadell sobre la insuficiència i inexistència de mitjans de la Intervenció general per desenvolupar el sistema de control intern establert al text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, de 7 de maig de 2015.

4a. Finalment, voldria agrair a la Sindicatura de Comptes i al seu personal les hores de treball dedicades a l'Ajuntament de Sabadell. Les conclusions i recomanacions contingudes en l'Informe de la Sindicatura, els informes de la Intervenció municipal referenciats en l'apartat anterior i, ben segur, el futur Reglament de Control Intern constituïran elements clau per desenvolupar un Sistema de control intern que permeti avaluar les actuacions que directament o indirecta realitzi el conjunt del sector públic municipal en relació amb els principis de legalitat, eficàcia, eficiència i economia.

Juli Fernández i Olivares

Sabadell, 6 de juliol de 2015

La resposta de l'Ajuntament de Terrassa, tramesa a través del portal Eecat amb registre d'entrada número E/001090-2015, del 8 de juliol del 2015, una vegada conegut el projecte d'informe, és la següent:

AL·LEGACIONS AL PROJECTE D'INFORME 10/2013-E RELATIU AL CONTROL INTERN EN MUNICIPIS DE MÉS DE 100.000 HABITANTS REFERIDA A L'ANY 2012

1. AL·LEGACIONS REFERIDES AL PUNT 2.3.4.1 RELATIU A LA FISCALITZACIÓ REALITZADA A L'AJUNTAMENT DE TERRASSA – ORGANITZACIÓ I MITJANS PERSONALS

Sobre que l'Ajuntament no disposava d'instruccions formalitzades per a tots els àmbits, però que s'anaven aprovant gradualment per cobrir els diferents àmbits d'actuació.(pàgina 22).

En primer lloc, en matèria de gestió tributària i recaptació municipal, es disposaven d'uns fitxers, penjats a la nostra Intranet, a l'abast de tot el personal, sobre els procediments a seguir.

En segon lloc, quan a les instruccions/manuals, vigents al 2012 teníem:

1. Una instrucció de serveis comprensiva de les normes a aplicar en la gestió i tramitació dels expedients en l'àmbit de la contractació administrativa, aprovada per la Junta de Govern al 2008.
2. Una instrucció de serveis per a la tramitació d'expedients administratius en l'àmbit de la Gestió Tributària i Recaptació Municipal aprovada al 2007.
3. Instrucció per a la sol·licitud de subvencions aprovada el 14/02/2011.

4. Instrucció interna d'execució, pressupost i tancament del 2012, aprovades pels Decrets de l'Alcalde - President números 2970, 9601 i 11144.

5. Instrucció interna de fiscalització per l'aplicatiu Informàtic de gestió tributària GRIT (Gestió i Recaptació d'Ingressos Tributaris).

A partir del 2013, aquestes instruccions s'han annexat a les Bases d'Execució juntament amb les següents instruccions: de gestió de subvencions, de dietes, de registre de factures i de gestió patrimonial i inversions municipals. En el 2014 s'han aprovat instruccions de gestió de personal i al 2015 s'ha afegit un nou annex a les Bases d'Execució relatiu a la determinació dels drets de difícil o impossible recaptació.

Sobre que l'entitat disposa d'un programa de gestió d'expedients de contractació propi i el peu de pàgina número 7 on es diu que els únics expedients de despesa que no es controlen mitjançant el programa de gestió d'expedients són els de personal i de subvencions, que es gestionen amb altres aplicacions (pàgina 22).

En el 2015 s'ha posat en marxa el Portal de contractació de Recursos Humans per a gestionar la contractació de personal i per tant els únics expedients de despesa que actualment no és controlen mitjançant un programa són els de subvencions.

2. AL·LEGACIONS REFERIDES AL PUNT 2.3.4.2 RELATIU A LA FISCALITZACIÓ REALITZADA A L'AJUNTAMENT DE TERRASSA – FUNCIÓ INTERVENTORA

Sobre que únicament hi havia un expedient aprovat amb l'observació no resolta (pàgina 23)

La inexistència de reparaments durant l'any 2012 confirma la manca d'entitat de les observacions formulades.

3. AL·LEGACIONS REFERIDES AL PUNT 2.3.4.2 RELATIU A LA FISCALITZACIÓ REALITZADA A L'AJUNTAMENT DE TERRASSA – FUNCIÓ DE CONTROL FINANCER

Sobre que en l'Ajuntament no ho havia cap document que recollís el Pla d'auditories (pàgina 24).

Durant l'any 2012, mitjançant empreses d'auditoria externa, van ser auditades la totalitat de les societats municipals, fins i tot aquelles que no és preceptivament obligatori. El procediment de selecció de les empreses audidores externes va ser dirigit per la Intervenció.

Sobre que els informes específics no es lliuraven al Ple (pàgina 24)

Les observacions i recomanacions que es fan en els informes específics pels auditors s'incorporen a l'Informe anual que es realitza de la fiscalització plena a posteriori, i, dit informe es lliura al Ple.

Sobre que els treballs d'auditoria van ser contractats directament per cada societat (pàgina 24)

Pels exercicis 2013, 2014 i 2015 l'Ajuntament ja ha licitat un sol contracte en 10 lots per tots els treballs d'auditoria, el qual ha estat dirigit per aquesta Intervenció.

Sobre que en els plecs de prescripcions tècniques no s'establien requisits respecte als papers de treball (pàgina 24).

Tal com s'exposa en el plec de prescripcions tècniques que ha de regir el contracte de serveis d'auditoria, en la seva base setena. – DESENVOLUPAMENT I COORDINACIÓ DELS TREBALLS D'AUDITORIA:

“La Intervenció General podrà tenir accés als papers de treball continguts en els expedients de les auditories objecte d'aquest contracte, bé en el transcurs de la seva execució, bé un cop finalitzada aquesta.”

4. AL·LEGACIONS REFERIDES AL PUNT 2.3.4.4 FUNCIÓ DE CONTROL EFICÀCIA I ECONOMIA

Sobre l'afirmació que l'Ajuntament avaluava els serveis públics amb la memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics i amb la demostrativa del grau en què s'hagin complert els objectius programats. Aquestes memòries les elaborava el Servei de Recursos Econòmics de l'Àrea d'Hisenda i Serveis Generals de l'Ajuntament. La Intervenció no participava en l'elaboració ni les fiscalitzava

La Memòria s'elabora des de el Servei de Gestió Econòmica i Financera, on s'inclouen els serveis de comptabilitat, el qual la desenvolupa sota la supervisió i direcció de la Intervenció.

5. AL·LEGACIONS REFERIDES AL PUNT 3.1.7 CONTROL POSTERIOR PER MOSTREIG

Sobre que el control posterior ha d'abastar tots els àmbits on s'aplica la fiscalització prèvia limitada; no obstant, depenent dels mitjans disponibles, pot ser que determinats àmbits quedin al marge d'aquest control posterior obligatori i, per tant, es insuficient

En el nostre Ajuntament la fiscalització plena a posteriori s'aplica a tots els àmbits on s'aplica la fiscalització prèvia limitada: contractació administrativa, personal (nòmines, contractació i al 2014 la percepció de dietes i locomocions), subvencions i ingressos i recaptació.

Interventor General Accidental

Lluís Soria i Suárez
Terrassa, 8 de juliol de 2015

4.2. TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS

Les al·legacions formulades pels ajuntaments de l'Hospitalet de Llobregat, Terrassa i Sabadell han estat analitzades i valorades per la Sindicatura de Comptes.

Com a conseqüència de les al·legacions presentades pels ajuntaments de l'Hospitalet de Llobregat i de Terrassa s'ha modificat puntualment el text de l'informe, tal com s'indica en les notes a peu de pàgina corresponents.

La resta del text del projecte d'informe no s'ha alterat perquè s'entén que les al·legacions trameses són explicacions que confirmen la situació descrita inicialment o perquè no es comparteixen els judicis que s'hi exposen.

