

INFORME 11/2013

CONTROL  
INTERNO  
EN MUNICIPIOS  
DE ENTRE  
20.000 Y 100.000  
HABITANTES



SINDICATURA  
DE COMPTES  
DE CATALUNYA



INFORME 11/2013

**CONTROL  
INTERNO  
EN MUNICIPIOS  
DE ENTRE  
20.000 Y 100.000  
HABITANTES**

---

Nota: Este texto en castellano es una traducción no oficial que constituye sólo una herramienta de documentación.

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

CERTIFICADO:

Que en Barcelona, el día 28 de mayo de 2013, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, I. Sr. D. Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Sr. D. Andreu Morillas Antolín, Sra. D<sup>a</sup> Emma Balseiro Carreiras, Sr. D. Enric Genescà Garrigosa, Sr. D. Jordi Pons Novell y H. Sr. D. Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Sr. D. Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico H. Sr. D. Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 11/2013, relativo al control interno en municipios de entre 20.000 y 100.000 habitantes, con el voto particular en contra del síndico Sr. D. Jordi Pons Novell, que figura al final del informe.

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

Barcelona, 18 de junio de 2013

[Firma]

V<sup>o</sup> B<sup>o</sup>  
El síndico mayor

[Firma]

Jaume Amat Reyero

## ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
1. INTRODUCCIÓN .....	7
1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME .....	7
1.1.1. Origen, objeto y finalidad .....	7
1.1.2. Metodología.....	7
1.2. INTRODUCCIÓN A LOS ENTES ANALIZADOS.....	9
2. ANÁLISIS REALIZADO .....	10
2.1. ORGANIZACIÓN Y MEDIOS PERSONALES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO.....	10
2.1.1. Cobertura de la plaza de la Intervención .....	10
2.1.2. Medios personales de la corporación destinados a la función de control interno.....	13
2.1.3. Manuales de procedimientos relativos al control interno del ente local .....	15
2.2. FUNCIONES DE CONTROL INTERNO .....	15
2.2.1. Función interventora .....	16
2.2.2. Función de control financiero .....	17
2.2.3. Función de control de eficacia y economía.....	18
3. CONCLUSIONES.....	19
3.1. RECOMENDACIONES.....	21
4. ANEXO: RESPUESTAS RECIBIDAS A LAS PREGUNTAS GENÉRICAS RELATIVAS AL CONTROL INTERNO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.....	23
5. VOTO PARTICULAR DEL SÍNDICO DON JORDI PONS NOVELL.....	28

## **ABREVIACIONES**

FHE	Funcionario de Administración local con habilitación de carácter estatal
TRLRHL	Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME**

#### **1.1.1. Origen, objeto y finalidad**

De conformidad con la normativa vigente, esta Sindicatura de Cuentas emite el presente informe, relativo a los cincuenta y cuatro municipios de Cataluña con una población de entre 20.000 y 100.000 habitantes según el padrón municipal del año 2010.

La revisión practicada ha tenido su origen en la iniciativa de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en la ejecución del Programa anual de actividades vigente, aprobado por el Pleno de la institución.

El objeto del trabajo ha sido el análisis de la función de control interno, con la finalidad de verificar el cumplimiento de determinados aspectos de la normativa legal relativos a la función interventora, y analizar y sintetizar el resultado de carencias y puntos de mejora con relación a la función de control interno.

El alcance de la revisión ha tenido un carácter limitado, ya que se ha centrado en este análisis, y según la información facilitada por los ayuntamientos. Por lo tanto, las conclusiones del informe no pueden utilizarse fuera de este contexto ni extrapolarse a otras muestras de municipios.

#### **1.1.2. Metodología**

Para el cumplimiento del objeto del trabajo se han aplicado los siguientes procedimientos de revisión:

- Elaboración de cuestionarios que abarcan los diferentes componentes de la función de control interno en las entidades locales.
- Envío de los cuestionarios a los ayuntamientos objeto de la revisión. Se ha requerido que la persona responsable de formalizarlo fuera quien ocupaba la plaza de la Intervención en el momento de este envío, y que la respuesta tuviera el visto bueno del presidente o presidenta de la corporación local. No obstante, se han registrado como válidos algunos cuestionarios que no cumplían estos requisitos.
- Análisis crítico y tabulación de las respuestas obtenidas. Durante el trabajo de campo se ha pedido información adicional para determinadas áreas para contrastar y/o ampliar los datos aportados. La respuesta a alguna de las cuestiones no se ha incluido en este trabajo porque se ha considerado que no se ajustaba al objeto del informe.

El trabajo ha abarcado los siguientes aspectos:

a) Organización y medios personales:

- Comprobar que los ayuntamientos han cubierto las vacantes de las plazas de la Intervención de acuerdo con los requisitos de la normativa legal vigente.
- Analizar los medios personales destinados al control interno con base en las respuestas del cuestionario.
- Verificar la existencia de manuales de procedimientos y normas de organización y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de las corporaciones.

b) Función interventora:

- Verificar que la función interventora se realiza en los términos que establece el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL).
- Analizar los diferentes sistemas de seguimiento de los informes y las advertencias emitidos por la Intervención con base en las respuestas recibidas.

c) Función de control financiero:

- Confrontar la existencia y posterior consecución de un plan de actuaciones de control financiero y de auditorías sobre la entidad local y sus entes dependientes.
- Analizar la implicación de la Intervención en las posibles auditorías que realice personal externo.

d) Función de control de eficacia y economía:

- Comprobar la existencia de sistemas de definición, cuantificación y evaluación de los objetivos de la entidad local, y de sistemas de análisis de coste de funcionamiento y el rendimiento de los servicios o inversiones con base en los resultados de los cuestionarios.

Durante el trabajo de campo se han hecho preguntas en las que se pedía la opinión de los responsables del control interno sobre la actual normativa de las haciendas locales con relación a las funciones de control interno y fiscalización en las entidades locales, y se les ha sugerido que hicieran aportaciones adicionales relacionadas con mejoras en estas funciones, que se han agrupado por temática en un anexo a este informe. El anexo recoge una síntesis de las respuestas dadas por los encuestados sin hacer ninguna valoración por parte de la Sindicatura de Cuentas.

El trabajo de campo de este informe finalizó el 28 de septiembre de 2012.



El Ayuntamiento de Olesa de Montserrat ha sido el único que no ha contestado el cuestionario aunque se le ha pedido la información dos veces mediante la EACAT (extranet de las administraciones públicas catalanas).

Hay que agradecer la colaboración prestada por los interventores de los cincuenta y tres ayuntamientos que han enviado sus respuestas.

## 1.2. INTRODUCCIÓN A LOS ENTES ANALIZADOS

Como se ha indicado en el inicio del informe, el análisis abarca un total de cincuenta y cuatro municipios de Cataluña que corresponden a los que tienen una población de entre 20.000 y 100.000 habitantes según el padrón municipal del año 2010, referido al 1 de enero.

En el siguiente cuadro se detallan los ayuntamientos analizados, por orden decreciente según la población del municipio, el importe total de la liquidación de gastos del ejercicio 2010 y el número de entes que dependen de dichos ayuntamientos.

**Cuadro 1. Datos de los ayuntamientos analizados**

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

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

Fuente: Elaboración propia.

## 2. ANÁLISIS REALIZADO

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

En este apartado se analiza en qué términos se ha ocupado la plaza de la Intervención durante un periodo de cinco años, los medios personales que colaboran en la función de control interno, y los procedimientos y manuales que tienen las corporaciones para realizar esta tarea.

#### 2.1.1. Cobertura de la plaza de la Intervención

La normativa reserva el ejercicio de las funciones de control interno relativas a la gestión económica de las entidades locales y de sus entes dependientes –en su triple acepción:

función interventora, para asegurar la observancia de la normativa aplicable en cada caso; función de control financiero, y función de control de eficacia— a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal (FHE), puesto que son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales. Asimismo, atribuye el ejercicio y la responsabilidad de estas funciones al puesto de trabajo de la Intervención.

Adicionalmente, la normativa considera que las funciones de control interno de legalidad y económico-financiero deben ser ejercidas en condiciones adecuadas para garantizar la prestación de manera satisfactoria. El artículo 222 del TRLRHL establece que los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora, así como los que sean designados para llevar a cabo los controles financieros y de eficacia, deben ejercer su función con plena independencia.

Aunque la normativa prevé la independencia funcional, la Intervención está integrada orgánicamente en el ente fiscalizado, que tiene atribuidas, entre otras funciones, la disciplinaria y la retributiva. Este hecho puede condicionar el ejercicio de la función de control.

Para los municipios de este tramo de población, la legislación vigente asigna la función de control interno y la responsabilidad administrativa de la contabilidad, tanto presupuestaria como financiera, al puesto de trabajo de la Intervención, sin regular la segregación de ambas funciones.

La disposición adicional segunda de la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, regula con carácter básico determinados aspectos del régimen jurídico de los FHE y atribuye a las comunidades autónomas competencias en aspectos como la oferta de empleo público, el régimen de selección y provisión de puestos de trabajo, la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario. El Decreto 195/2008, de 7 de octubre, de la Generalidad de Cataluña regula estas competencias.

En el concurso de méritos, que es el sistema normal de provisión de puestos de trabajo reservados a FHE, se deben tener en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada comunidad autónoma y de su derecho propio, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto.

Subsidiariamente, los puestos de trabajo reservados pueden cubrirse mediante nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicios y nombramientos accidentales o de interinos.

Según la normativa, deben coexistir dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. Las comunidades autónomas, en su ámbito territorial, deben regular las bases comunes del concurso ordinario, mientras que el concurso unitario lo efectúa, supletoriamente al anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las corporaciones locales deben efectuar las convocatorias y resoluciones del concurso ordinario, y las deben enviar a la comunidad autónoma correspondiente para que las publique.

La comunidad autónoma debe coordinar las resoluciones de las corporaciones locales para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, y debe comprobar<sup>1</sup> que en la convocatoria se incluyen todos los puestos de trabajo cubiertos por funcionarios interinos, o por un funcionario o funcionaria de la misma entidad local, nombrado con carácter accidental.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debe efectuar, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo que hayan establecido las comunidades autónomas respecto al requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a FHE, que se deban proveer por concurso. A estos efectos tienen la consideración de puestos vacantes los siguientes:

- Los que se encontraban vacantes antes del 10 de febrero, y no fueron convocados por las corporaciones locales en el concurso ordinario.
- Los que fueron convocados en el concurso ordinario pero quedaron desiertos.
- Los que fueron convocados en el concurso ordinario pero no fueron adjudicados por la corporación local por otras causas.
- Los puestos cuya inclusión soliciten expresamente las corporaciones locales por el hecho de haber quedado vacantes con posterioridad a la convocatoria del concurso ordinario.

Están obligados a participar en los concursos ordinarios y unitarios que ofrezcan plazas de su subescala y categoría los FHE con nombramientos provisionales y en cualquiera de las situaciones de excedencia previstas por el artículo 89 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público.

El Tribunal de valoración del concurso acuerda la adjudicación de las plazas vacantes a los FHE que a pesar de estar obligados a concursar no han hecho ninguna solicitud, y a los que han concursado y no han establecido el orden de prelación.

En los 53 ayuntamientos que han respondido al cuestionario, se ha analizado la cobertura de la plaza de la Intervención en el periodo desde 1 de enero de 2007 hasta 31 de diciembre de 2011. Como media, el tiempo en que la plaza ha sido cubierta por el sistema normal de provisión –el concurso de méritos– es de casi tres años y tres meses, es decir, solo un 64% del total del tiempo. El resultado de la información facilitada se presenta en el siguiente cuadro:

---

1. Modificación introducida por el artículo 15 del Real decreto ley 8/2010, de 20 de mayo.

**Cuadro 2. Cobertura de la plaza de la Intervención**

Tiempo de ocupación de la plaza de la Intervención por concurso	Número de ayuntamientos	Media de años	% del periodo analizado
Todo el periodo analizado (5 años)	27	5,0	100,0
Entre 4 y 5 años	4	4,7	94,0
Entre 3 y 4 años	3	3,3	67,0
Entre 2 y 3 años	1	2,6	52,0
Entre 1 y 2 años	3	1,4	28,0
Entre 0 y 1 año	2	0,5	9,0
En ningún momento del periodo analizado	13	-	-
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>3,2</b>	<b>64,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

El concurso de méritos ha sido la forma de provisión en 27 ayuntamientos para todo el periodo analizado. En cambio, hay 13 corporaciones locales en las que la plaza de la Intervención ha sido cubierta durante todo el tiempo analizado mediante las otras formas de provisión previstas en la normativa.

En las convocatorias anuales del periodo 2007-2011, la tasa de adjudicación final de los puestos ha sido muy baja con respecto al concurso ordinario –publicado por la Generalidad de Cataluña–, un 22%, y por el concurso unitario –convocado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas–, un 9% de las plazas convocadas.

### **2.1.2. Medios personales de la corporación destinados a la función de control interno**

En el cuestionario se pedía, por una parte, una estimación de las horas de dedicación anual del personal del Ayuntamiento y de los organismos autónomos, –aunque no pertenezcan a la unidad de Intervención–, que realizan tareas de control interno o colaboran en estas, y por otra, las horas dedicadas a tareas de gestión contable y presupuestaria.

De los 53 ayuntamientos que han completado el cuestionario y lo han enviado a la Sindicatura, en 6 casos esta información no ha sido considerada, porque no contenía este dato o porque no se ha contestado de manera adecuada.

Con respecto a la persona que ocupa la plaza de Intervención el resultado de la encuesta ha sido que esta dedica, por término medio, un 55% de su tiempo a tareas de control interno, y un 45% a tareas de gestión contable y presupuestaria. Los resultados han sido muy dispares entre corporaciones y no existe ninguna correlación significativa entre una mayor dedicación horaria del interventor o la interventora a tareas de control interno y más medios dedicados a tareas de gestión presupuestaria.

Si se analiza a qué destina las horas el personal de todas las categorías profesionales del Ayuntamiento y organismos autónomos que realizan tareas de control interno, el resultado

del cuestionario es que, como media, destina un 68% del tiempo a gestión contable y presupuestaria, y un 32% a control interno.

La media de horas dedicadas a tareas de control interno y de gestión presupuestaria y contable desglosadas por categorías profesionales con base en las respuestas del cuestionario sigue la siguiente distribución:

**Cuadro 3. Media de dedicación horaria del personal destinado a las funciones de control interno y gestión presupuestaria**

Clasificación profesional	Control interno			Gestión presupuestaria		
	Horas anuales	Personas*	% sobre total control interno	Horas anuales	Personas*	% sobre total gestión presupuestaria
Intervención	829	0,5	22,1	690	0,4	8,5
Subgrupo A1	542	0,3	14,5	740	0,5	9,1
Subgrupo A2	361	0,2	9,6	792	0,5	9,8
Subgrupo C1	1.523	0,9	40,6	3.865	2,3	47,7
Subgrupo C2	448	0,3	11,9	1.885	1,1	23,3
Otro personal	50	0,1	1,3	134	0,1	1,6
<b>Total</b>	<b>3.753</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>	<b>8.106</b>	<b>4,9</b>	<b>100,0</b>

\* El número de personas en términos absolutos se calcula con una jornada teórica de 1.650 horas anuales.  
Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que el grupo C es el mayoritario, tanto en control interno (53%) como sobre todo en gestión presupuestaria (71%), de las horas totales que se dedican a estas tareas. El subgrupo A1 porcentualmente predomina para la función de control interno, aunque en número absoluto las horas imputadas son superiores en gestión presupuestaria.

Se ha hecho una estimación del porcentaje que representa el coste de las horas imputadas para la función de control interno sobre el total del gasto del capítulo I ejecutado en el año 2010. El porcentaje medio es del 0,60%, con un rango entre corporaciones locales que va desde el 0,14% hasta el 2,08%. Esta amplia variación puede ser por diferentes motivos como la implementación de un sistema de fiscalización previa limitada o el diferente grado de colaboración externa en el ejercicio de estas funciones.

De la información facilitada se desprende que las entidades locales apenas utilizan la posibilidad prevista en la normativa de crear puestos de colaboración reservados a FHE para el ejercicio de funciones de colaboración inmediata con las de Intervención.

En el cuestionario también se pidió información sobre la posibilidad de que medios externos colaboraran en las tareas de control interno y/o de gestión presupuestaria y contable.

En general, para las tareas de control interno, únicamente se requiere de participación de medios externos para realizar las auditorías financieras de las sociedades municipales. Solo hay cuatro ayuntamientos que han tenido colaboración externa para otros aspectos, y ha sido para hacer las siguientes actuaciones de control:

- Control de una concesión administrativa y de subvenciones concedidas
- Auditoría de gestión de una sociedad municipal
- Fiscalización plena posterior y diferentes informes de auditoría de regularidad
- Tareas de control sobre aspectos puntuales

Con relación a las tareas de gestión presupuestaria y contable, solo una corporación local ha informado de la contratación de una sociedad externa como apoyo en la confección de la contabilidad de un organismo autónomo municipal.

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

En el cuestionario se preguntó si existían manuales de procedimientos y de funcionamiento de los servicios responsables de la corporación en diferentes áreas.

En las 53 respuestas recibidas se pone de manifiesto una falta casi generalizada de manuales de procedimientos en la mayoría de las corporaciones locales. Un 70% (37 ayuntamientos) manifiestan no tener ninguno para las áreas requeridas y el resto, un 30% (16 ayuntamientos), tienen manuales para determinados ámbitos. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Ayuntamientos con manuales de procedimiento**

Área	Número de ayuntamientos	% sobre respuestas
Intervención	12	22,6
Subvenciones	10	18,9
Tesorería	9	17,0
Contabilidad general	8	15,1
Ingresos tributarios y otros ingresos	7	13,2
Contratación	4	7,5
Patrimonio	2	3,8
Contabilidad analítica	1	1,9
Personal	1	1,9
Otros	5	9,4

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el área en la que los ayuntamientos fiscalizados tienen un mayor porcentaje de procedimientos establecidos es la de la Intervención, con un 23% (12 ayuntamientos). En el último lugar se situarían el área de contabilidad analítica y la de personal, con un 2% cada una (1 ayuntamiento).

## 2.2. FUNCIONES DE CONTROL INTERNO

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

### **2.2.1. Función interventora**

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

En relación con la función interventora el cuestionario preguntaba si se realizaba en los términos que establece el TRLRHL. De las 51 respuestas obtenidas, en 47 casos, el 92% del total, han contestado de forma afirmativa; los 4 ayuntamientos que han manifestado no ejercer la función interventora en estos términos han argumentado la falta de medios personales para su ejercicio.

Se preguntaba también si se hacía un seguimiento de los informes emitidos por la Intervención. En este caso, 43 ayuntamientos (84%) han contestado de manera afirmativa y 8 ayuntamientos (16%) declaran no hacer el seguimiento de los informes; mayoritariamente aducen o bien falta de medios personales o bien que la aplicación informática no permite hacer el seguimiento de los informes.

La falta de un desarrollo informático que permita tener información de las notas de conformidad y de los informes emitidos por la Intervención también es el motivo por el que muchos de los ayuntamientos no han contestado la pregunta de cuál era el número de informes emitidos, o bien han tenido que hacer una estimación para dar una cifra orientativa.

Según establece el artículo 219 del TRLRHL, el Pleno de la corporación puede acordar que la intervención previa de los gastos se limite a comprobar las siguientes condiciones:

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

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

Los órganos de control interno deben emitir un informe escrito en el que hagan constar todas las observaciones y conclusiones que se deduzcan de la fiscalización plena posterior. Estos informes se deben enviar al Pleno con las observaciones que los órganos gestores hayan efectuado.



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

**Cuadro 5. Corporaciones locales según el régimen de fiscalización**

Acuerdo del Pleno de fiscalización previa	Número de ayuntamientos	Fiscalización plena posterior	Actuaciones de comprobación posteriores
Previa de gastos y toma de razón de ingresos	2	-	-
Solo previa de gastos	6	3	n/a
Solo toma de razón de ingresos	9	n/a	6
Sin acuerdo de fiscalización previa	34	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

n/a: No aplicable.

Fuente: Elaboración propia.

El Pleno de ocho corporaciones locales (el 16% de un total de 51 respuestas) optó por acordar un régimen de fiscalización previa limitada de los gastos. En tres casos el órgano de control interno ha emitido un informe de fiscalización posterior, si bien en uno de ellos no se han fiscalizado los organismos autónomos por falta de recursos. En los otros cinco ayuntamientos que han optado por este régimen, han manifestado que no se ha emitido un informe posterior básicamente por la falta de recursos y medios personales. En cuatro de estos casos se ha contestado de manera afirmativa a la primera pregunta de esta sección sobre si la función interventora se lleva a cabo en los términos establecidos en el TRLRHL.

Asimismo, once corporaciones locales (el 22% de las que han contestado este apartado) han acordado la toma de razón como forma previa de fiscalización de derechos. Solo en seis casos se realizaron actuaciones comprobadoras posteriores. En este apartado, hay cuatro ayuntamientos adicionales a los del punto anterior que no han hecho estas comprobaciones y que habían contestado de manera afirmativa al ajuste a derecho de la función interventora.

### 2.2.2. Función de control financiero

Según determina la normativa, el control financiero tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles que dependen de ellos. Este control debe servir para conocer si la presentación de la información financiera ha sido la adecuada y si se han cumplido las normas y directrices aplicables.

El control financiero se debe llevar a cabo por procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas del sector público. Como resultado, se debe emitir un informe escrito en el que se hagan constar todas las observaciones y conclusiones que se deduzcan del examen practicado. Los informes, junto con las alegaciones efectuadas por el órgano auditado, se deben enviar al Pleno para que los examine.

Las corporaciones locales que han contestado el apartado de control financiero –un total de 44– han comentado que no plasman en un documento separado un plan de auditorías y

de actuaciones de control financiero en el que se indiquen los sistemas, procedimientos y conceptos de los cuales se hará una revisión, ni el alcance de esta verificación. En algunos casos, lo único que se determina en las bases de ejecución del presupuesto es que se hará un control financiero de las sociedades municipales.

De los 44 ayuntamientos que han contestado este apartado, 31 (70%) han manifestado efectuar alguna forma de control financiero. En el siguiente cuadro se detalla con qué medios se lleva a cabo.

**Cuadro 6. Medios con los que se realiza el control financiero**

Medio	Número de ayuntamientos	%
Audidores externos	22	71,0
Colaboración recursos externos	6	19,4
Recursos propios	3	9,7
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de las corporaciones que han respondido a la auditoría la realiza una empresa privada bajo criterios financieros y mercantiles (71%), en otros casos el control financiero lo lleva a cabo la Intervención con la colaboración de auditores externos (19%) y únicamente en tres casos (10%) el control financiero lo realiza íntegramente el órgano de control interno.

Solo en el 38% de los casos en los que la auditoría la han hecho sociedades privadas, la Intervención informa de que la ha dirigido y supervisado. Entre los motivos que se aducen por no realizar esta supervisión figura la falta de medios, o la consideración de que, puesto que se trata de una auditoría realizada bajo criterios financieros, no es necesaria una dirección de la Intervención. En algunos ayuntamientos, el interventor ha supervisado determinados aspectos puntuales correspondientes a la auditoría de cumplimiento.

Las auditorías se incluyen en la Cuenta general de la corporación local, por lo que el Pleno de la corporación tiene conocimiento de estas en el momento de su aprobación, si es que no ha sido informado con antelación.

### **2.2.3. Función de control de eficacia y economía**

Según establece el artículo 221 del TRLRHL, el control de eficacia tiene por objeto comprobar periódicamente el grado de cumplimiento de los objetivos, así como analizar el coste de funcionamiento y el rendimiento de los servicios o inversiones.

En el cuestionario se preguntaba si se definían, cuantificaban y evaluaban periódicamente los objetivos de la entidad. De los 52 ayuntamientos que han contestado las preguntas del apartado de control de eficacia y economía, solo un 21% (11 ayuntamientos) ha manifestado hacer algún tipo de evaluación de objetivos.

Con respecto a la implementación de algún sistema de contabilidad analítica, únicamente un 13% (7 ayuntamientos) ha manifestado tener uno.

El artículo 211 del TRLRHL dispone que los municipios mayores de 50.000 habitantes deben elaborar una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos que prestan y otra demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, sin indicar cuál debe ser su contenido.

La mayoría de los ayuntamientos obligados por normativa han confeccionado estas memorias. También las han elaborado algunos ayuntamientos que no son del tramo de población obligada: cuatro con respecto a la del coste y rendimiento de los servicios públicos y dos por la del grado de cumplimiento de los objetivos programados. Prácticamente ninguna de las memorias presentadas a la Sindicatura por los entes locales en el proceso de rendición de las cuentas generales se ajustan al enunciado que señala la normativa vigente, aunque puedan informar de otros aspectos de su situación económica y financiera, tal como se indica en los diferentes informes anuales que emite esta Sindicatura sobre la Cuenta general de las corporaciones locales.

En el cuestionario se preguntaba si en el caso de tasas o de precios públicos por prestación de servicios existía un informe económico en el que se pusiera de manifiesto la previsible cobertura de su coste. Solo uno de los ayuntamientos analizados ha manifestado que no había hecho este estudio para el caso de algunas tasas, circunstancia que ya se indicó en el informe de la Intervención referido a la aprobación de las ordenanzas fiscales de aquella corporación local.

### **3. CONCLUSIONES**

De acuerdo con los objetivos previstos, una vez examinadas las respuestas a los cuestionarios relativos a la función de control interno enviadas por los ayuntamientos, se detallan a continuación los aspectos más significativos que se han puesto de manifiesto en la revisión realizada, que se deberían tener presentes y enmendar, si procede, en la medida que sea posible. También se presentan las recomendaciones que se desprenden de este informe.

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

La normativa vigente establece que los funcionarios que tienen a su cargo las funciones de control interno las deben ejercer con plena independencia. La dependencia orgánica de la Intervención de los órganos de gobierno de las corporaciones locales, que se da en la realidad, puede condicionar sustancialmente el ejercicio de las funciones de control interno (véase el apartado 2.1.1).

#### **2) Segregación de funciones**

La legislación vigente, para el tramo de población analizado, asigna al puesto de trabajo de la Intervención, además de las funciones de control interno, la responsabilidad administrativa de la función de contabilidad, tanto presupuestaria como financiera. Por lo tanto, en el marco global de un sistema de control interno, la normativa no considera uno de los aspectos más importantes para su eficacia, como es una adecuada segregación en la atribución de las funciones de contabilidad y de control interno (véase el apartado 2.1.1).

### **3) Cobertura de la plaza de la Intervención**

Existe un porcentaje significativo de plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter estatal que se mantienen vacantes y se cubren mediante formas de provisión previstas por la normativa con carácter excepcional con profesionales que no tienen esta categoría, como son los nombramientos accidentales –en los que se nombra a un funcionario o una funcionaria de la misma entidad local suficientemente capacitado– o bien, con nombramientos interinos en los que las corporaciones locales proponen a una persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala a la que pertenece el puesto (véase el apartado 2.1.1).

### **4) Falta de normalización de los procedimientos**

De manera casi generalizada, no existen manuales de procedimientos ni normas de organización y funcionamiento de los servicios responsables de la gestión de las corporaciones como intervención, tesorería, contabilidad, contratación, subvenciones, personal, ingresos o patrimonio.

Esta falta de procedimientos normalizados supone no prever la realización de controles que sometan estas tareas a sistemas de supervisión y revisión permanentes (véase el apartado 2.1.3).

### **5) Falta de realización del informe de fiscalización plena posterior de los gastos**

En caso de que el Pleno de la corporación local apruebe un régimen de fiscalización previa limitada, la normativa establece de forma expresa la necesidad de realizar fiscalizaciones plenas posteriores sobre una muestra significativa, y documentarlas en un informe escrito en el que consten las observaciones y conclusiones de la actuación, con remisión al Pleno de la corporación junto con las alegaciones de los órganos gestores afectados.

De los ocho ayuntamientos analizados que han optado por esta forma de control, no se ha realizado la fiscalización plena posterior en cinco casos, lo que implica un importante incumplimiento de la función interventora (véase el apartado 2.2.1).

### **6) Falta de realización de actuaciones comprobadoras posteriores en la fiscalización de los ingresos**

El Pleno de una entidad local puede acordar la sustitución de la fiscalización previa de los derechos por una toma de razón inicial en contabilidad y la realización de actuaciones comprobadoras posteriores mediante la utilización de técnicas de auditoría.

De la muestra analizada, once ayuntamientos han optado por este régimen de fiscalización previa limitada de los derechos, y cinco de estas corporaciones locales no han realizado las preceptivas comprobaciones posteriores con detrimento de la función interventora (véase el apartado 2.2.1).

## **7) Inexistencia de un plan anual de auditorías y de actuaciones de control financiero**

En la mayoría de las corporaciones locales no se determina anualmente un plan de auditorías y de actuaciones de control financiero.

Anualmente el Pleno de la corporación debería establecer y aprobar un plan en el que se definieran los objetivos, el alcance, la metodología y los medios asignados para la ejecución del control financiero previsto para los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos, de las entidades públicas empresariales y de las sociedades mercantiles que dependen de ellos (véase el apartado 2.2.2).

## **8) Falta de supervisión de la Intervención en los trabajos de colaboración con auditores privados**

La función de control financiero incluye, entre otras, verificar que las cuentas anuales expresen de manera adecuada el resultado de la gestión y la realidad patrimonial. El ejercicio de esta función está reservado a funcionarios con habilitación de carácter estatal, aunque se puede recurrir a la colaboración de una empresa privada en casos de insuficiencia de medios.

En un alto porcentaje, las entidades locales analizadas han contratado auditores externos para la realización de auditorías financieras de las sociedades municipales, ya fueran obligatorias o no.

En la mayoría de los entes locales en los que ha habido esta colaboración privada no ha existido la necesaria supervisión por parte del titular del órgano de control interno de la corporación local (véase el apartado 2.2.2).

## **9) Falta de ejercicio del control de eficacia, eficiencia y economía**

Una de las notas características de la gestión realizada por los ayuntamientos es la falta mayoritaria de planificación y de definición de objetivos claros y precisos a alcanzar, coherentes con las competencias y recursos de los municipios, y su posterior evaluación.

La falta de formalización y consiguientemente de seguimiento de objetivos de los entes locales provoca que no se ejerza el control de eficacia y eficiencia. Asimismo, en la mayoría de los casos no se ha implementado un sistema de contabilidad analítica que posibilite la obtención de resultados analíticos que pongan de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios (véase el apartado 2.2.3).

### **3.1. RECOMENDACIONES**

A fin de alcanzar una mejora en el ejercicio de las funciones de control interno de las corporaciones locales sería recomendable que se consideraran las siguientes cuestiones:

### **1) Desarrollo normativo de la función de control interno**

El control interno se regula únicamente en diez artículos del TRLRHL, y cada uno de los entes locales es quien desarrolla estas funciones de control según sus facultades de autorregulación. Puesto que la falta de reglamentación no favorece el desarrollo del ejercicio del control interno, sería necesario desarrollar normativamente la función de control interno en su triple acepción: función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia. Algunos de los aspectos que se deberían considerar son los siguientes:

- Prever que, como mínimo, se debe elaborar un informe de control financiero anual referido a la Cuenta general del ente local.
- Regular para el sector público local la práctica del control financiero permanente.
- Habría que establecer explícitamente la obligatoriedad de llevar un sistema de contabilidad analítica, así como establecer unos criterios de contenido mínimo de las dos memorias obligatorias para los municipios de más de 50.000 habitantes relativas al cumplimiento de los objetivos programados y a los costes y rendimientos de los servicios.

### **2) Modificación del régimen estatutario de los funcionarios con habilitación de carácter estatal**

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

Dada la falta de segregación de funciones, se deberían hacer las modificaciones adecuadas a fin de que los funcionarios con habilitación de carácter estatal no tuvieran asignadas tareas de gestión del ente fiscalizado y se dedicaran exclusivamente a la función de control.

### **3) Confección de guías y procedimientos estándares de control interno**

Es imprescindible desarrollar modelos y procedimientos de fiscalización estándares que, por una parte, homogeneicen el ejercicio de la función interventora y, por otra, faciliten el análisis y seguimiento de las advertencias tanto por parte de los órganos de control interno como de los externos.

Sería conveniente establecer unas normas técnicas y guías de ejecución del control financiero homogéneas que definieran programas estándares de trabajo por áreas, metodología de aplicación y criterios de actuación, que faciliten el ejercicio de la función de control a la Intervención de los entes locales.

Sería muy recomendable desarrollar programas informáticos estándares para ejercer la función de control interno en su triple acepción: función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, eficiencia y economía.

#### **4. ANEXO: RESPUESTAS RECIBIDAS A LAS PREGUNTAS GENÉRICAS RELATIVAS AL CONTROL INTERNO DE LAS CORPORACIONES LOCALES**

El cuestionario incluía una pregunta con el siguiente enunciado: “¿Considera que la actual normativa de las haciendas locales regula y desarrolla adecuadamente las funciones de control y fiscalización interna en las entidades locales?”; la respuesta ha sido negativa en 27 casos, hecho que representa un 54% sobre el total de los 50 encuestados que han contestado esta cuestión. En el caso de los encuestados en que la plaza de la Intervención no estaba cubierta por el sistema normal de provisión el porcentaje crítico ha sido sensiblemente inferior: de un 29%. En dicha cuestión también se pedía que si la respuesta era negativa se explicaran detalladamente los motivos.

En el cuestionario también se incluyó una pregunta abierta para que se pudieran hacer otras aportaciones adicionales relacionadas con la función de control interno.

En los siguientes cuadros se presenta una síntesis de las valoraciones y consideraciones que los interventores han hecho a estas preguntas agrupadas por temática, sin hacer ninguna valoración por parte de la Sindicatura de Cuentas.

##### **1. Independencia del órgano de control interno**

Una de las demandas más repetidas es que se debería garantizar la independencia orgánica y funcional del órgano de control interno con respecto a los órganos de decisión y ejecución municipales.

Para alcanzar este objetivo, la mayoría de los encuestados sugieren depender de un organismo supramunicipal, como podría ser la Generalidad de Cataluña, la Diputación o la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Este ente supramunicipal debería establecer las directrices de las actuaciones de control y recibir también el resultado de la acción interventora en el ente local.

Con estas propuestas afirman que se ahorrarían recursos al homogeneizar las actuaciones y se aprovecharían las sinergias generadas por los diferentes ayuntamientos. De esta manera afirman que la figura del interventor saldría reforzada.

También ponen de manifiesto que la práctica de la función cuenta solamente con personas incluidas en la relación de puestos de trabajo del ayuntamiento. Este hecho conlleva limitaciones a la independencia en el ejercicio de sus funciones, ya que cambios del equipo de gobierno municipal pueden afectar directamente al número de puestos, sus condiciones y las personas adscritas a estas tareas.

Concluyen que las normas legales de aplicación declaran la independencia de la función interventora y que el funcionamiento eficaz de una Administración Pública aconseja que el órgano controlador sea realmente independiente con respecto al ente controlado.

## 2. Regulación del órgano fiscalizador y del alcance de la fiscalización

Los interventores encuestados consideran de manera generalizada que la actual regulación del control interno contenida en el TRLRHL resulta insuficiente y confusa y que sería aconsejable modificar esta norma y aprobar un reglamento que desarrollara en detalle las funciones de control y fiscalización interna de las entidades locales.

Los responsables del órgano de control interno piensan que no está lo suficientemente desarrollada la función y que muchas cuestiones quedan abiertas a la interpretación del interventor. Constatan, pues, que la manera como se aplica el control interno puede ser muy distinta dependiendo de cada corporación local.

Consideran que es precisa una normativa específica que regule detalladamente las funciones de la Intervención, los tipos de control y los aspectos más importantes de este órgano municipal, ya que actualmente las carencias en la regulación hacen que se deba acudir a la normativa de la Intervención General de la Administración del Estado, a pesar de no ser de aplicación supletoria. Según los interventores los aspectos más significativos que se deberían regular son los siguientes:

- Cuáles son las facultades, principios de actuación y prerrogativas de la Intervención. Eso sería posible con un estatuto específico del órgano de control interno local.
- Cuando se entiende que un acto es susceptible de producir derechos u obligaciones de carácter económico.
- Qué fases del gasto pueden quedar no sujetas a la fiscalización previa, y si todas o solo algunas se deben sustituir por una fiscalización posterior.
- Cuál debe ser el contenido del procedimiento contradictorio de resolución de discrepancias, especialmente en el caso de que las advertencias no tengan carácter suspensivo.
- Cuál es el alcance de la revisión de la legalidad por parte de la función interventora.
- Cuáles son el contenido, el procedimiento y el ámbito subjetivo de aplicación del control financiero.
- Cuál es el alcance de la función de control, especialmente con respecto al control de los entes dependientes, y particularmente de empresas municipales.
- Cuáles son las potestades que se otorgan a la Intervención; una podría ser la posibilidad de elevar propuestas de acuerdo al Pleno con la obligación expresa de incluirlas en el Orden del día.

Algunas de las ideas para hacer este desarrollo normativo que aportan las respuestas son las siguientes:

- Tomar como referencia la regulación estatal adaptada a las singularidades de las entidades locales.
- Dictar normas técnicas –de forma similar a lo que hace el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas en materia de auditoría–, lo que conllevaría la necesidad de contar con un órgano supramunicipal encargado de velar por la uniformidad en el ejercicio del control interno en todas las entidades.
- Establecer unos criterios mínimos de auditoría obligados, que deberían ser aprobados por los plenos de las corporaciones locales dentro de unos límites establecidos normativamente que tomaran en consideración la medida de los municipios. Anualmente se debería informar de su cumplimiento en la Cuenta general.



### 3. Establecimiento de procedimientos estandarizados

En las respuestas se ha indicado que dada la amplia normativa que se debe considerar para ejercer la función de control interno, sería preciso que se publicaran modelos y procedimientos de fiscalización que las entidades locales deberían aplicar.

Para poder disponer de una visión más concreta de los resultados de la fiscalización previa, en los cuestionarios se apunta la conveniencia de desarrollar un informe tipo en el que se ponga en relación el universo sujeto a fiscalización (estratificado por expedientes tipo, por ejemplo) y los resultados y, por lo tanto, el grado de cumplimiento o de incumplimiento, las tipologías de los incumplimientos incluso, en la medida posible, su repercusión económica, las recomendaciones derivadas y el seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores. De esta manera se haría más comprensible la función fiscalizadora, se pondría de manifiesto la importancia relativa de los expedientes con advertencias y la fiscalización tendría mejores efectos correctivos –y, por extensión, preventivos–, lo que debería ser el objetivo del control, junto con el de dotar de mayor transparencia a la actuación pública.

Desde el órgano de control interno se considera necesario desarrollar aplicaciones informáticas para el seguimiento de los informes de la fiscalización y disponer de aplicaciones presupuestarias que faciliten el ejercicio del control financiero de los servicios públicos gestionados mediante empresas concesionarias.

### 4. Medios personales

Uno de los puntos que más se ha repetido en las respuestas al cuestionario ha sido la falta de medios personales para el ejercicio de la función de control interno. En general, los responsables de la intervención consideran que habría que garantizar los medios personales suficientes para desarrollar correctamente las funciones de control interno y de gestión contable y presupuestaria.

En las respuestas también se apunta que para realizar la función interventora, es imprescindible disponer de tiempo suficiente para examinar el expediente a fiscalizar y, si procede, pedir los antecedentes e informes necesarios para efectuar una verdadera función de control.

Se comenta también el hecho de que el tiempo disponible para el ejercicio del control interno se deba compartir con la gestión y tramitación de los expedientes económicos y de hacienda provoca que a menudo se imponga la gestión diaria en detrimento de las tareas de control.

Para los encuestados sería deseable que se modificaran las tareas de los funcionarios habilitados, de manera que la Intervención se ocupara de la fiscalización y otra persona asumiera la responsabilidad del presupuesto y la contabilidad.

Una opción propuesta es que a partir de un determinado volumen de ingresos presupuestarios o de población fuera obligatoria la existencia de una infraestructura mínima de control interno que contara con los medios personales y materiales adecuados.

Adicionalmente en los cuestionarios se pone de manifiesto que el control interno, y específicamente las funciones de control financiero y de eficacia, requiere una especialización del personal que realiza estas tareas que no tienen los empleados en la gran mayoría de los entes locales.

También se ha apuntado como necesaria la obligación de cubrir todas las plazas vacantes de la Intervención y proveer todos los puestos de trabajo adscritos a los órganos de control interno de las corporaciones locales.

## 5. Otras cuestiones

De las respuestas a las preguntas genéricas de los cuestionarios se han puesto de manifiesto otros aspectos relacionados con la función de control interno como son los siguientes:

### A) Rendición de información a las administraciones públicas

Uno de los temas recurrentes en los cuestionarios es la necesidad de establecer un sistema más coordinado para la rendición de la información económica a las diferentes administraciones públicas. La Administración local está sujeta a la tutela de otras administraciones, hecho que supone entregarles datos similares con formatos y en momentos diferentes. En los últimos tiempos la demanda de información a enviar ha aumentado en paralelo con los nuevos requerimientos normativos.

Algunos de los interventores han sugerido que las diferentes administraciones a las que se debe entregar información se pongan de acuerdo en un formato único para cada tipo de cuestionario o información, que se podría alojar en una base de datos con acceso telemático.

### B) Asesoramiento y soporte técnico

Según consta en algunas respuestas, existe la opinión de que el trabajo del control interno en la Administración local es más solitario que en una gran Administración, ya que no existe un grupo de técnicos con quienes se puedan comentar los distintos problemas que se plantean en el día a día, ni un jefe funcional (como un interventor general) que marque criterios, directrices homogéneas o soluciones concretas. Muchas veces se consultan temas concretos con compañeros de diferentes municipios y así se puede obtener una visión diferente, que a menudo es enriquecedora.

Entre la mayoría de los interventores hay una extensa percepción de que las funciones que les corresponden son excesivamente amplias y abarcan campos normativos complejos y variados. Además, el ámbito de actuación también es heterogéneo, y puede ir desde el control del ayuntamiento hasta el de sociedades mercantiles, con las peculiaridades y diversidad que ello, evidentemente, supone.

Para algunos de los encuestados, este tema es especialmente grave con respecto a la obligada sujeción a la legalidad, que para la Intervención –a diferencia de lo que pasa con otros órganos técnicos del ayuntamiento– no está suficientemente regulada.

Se apunta como elemento relevante la falta de actuación efectiva de una autoridad que asesore y dé soporte técnico en el ámbito de Cataluña. Algunos de los cuestionarios han puesto de manifiesto la necesidad de una mayor implicación de la Sindicatura de Cuentas en cuanto a asesoramiento técnico, tanto en general como en temas concretos como puede ser la responsabilidad contable.

Se ha manifestado que se consideraría positivo y beneficioso para el buen funcionamiento de los mecanismos de control interno que desde la Sindicatura de Cuentas se pudieran ofrecer pautas y recomendaciones para el ejercicio del control interno de las entidades locales, especialmente en los casos en los que no se dispone de los recursos humanos suficientes para ejercerlo de forma óptima.

### C) Creación y control de entes dependientes

Según consta en los cuestionarios, en la puesta en marcha de nuevos servicios se debería exigir un mayor rigor al cubrir su coste, con un estudio de viabilidad a largo plazo. Para crear organismos autónomos,

.../...

entidades públicas empresariales, sociedades u otros entes se debería ser más exigente en la justificación de su necesidad y viabilidad en un futuro.

También creen necesario establecer un sistema de control adecuado para los entes participados por los ayuntamientos y prever, si procede, la dotación de medios personales para el control financiero y de la gestión de estas entidades, y no solo la previsión de que se auditen por parte de una empresa externa.

Asimismo, consideran insuficiente el desarrollo normativo en materia de estabilidad presupuestaria con respecto a las entidades públicas empresariales y a las sociedades municipales.

#### **D) Definición de objetivos y control de costes**

Un aspecto que los responsables del control interno han destacado en los cuestionarios es la falta de definición de objetivos en las entidades locales. Argumentan que el control de eficacia requiere el establecimiento de objetivos e indicadores de consecución, que muchas veces las entidades locales no definen y que este hecho dificulta o imposibilita la valoración de la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo.

La conclusión que extraen es que, si no se puede determinar la eficacia de estas actuaciones hechas por las entidades locales, el análisis de la eficiencia de los recursos que se han destinado lógicamente no se puede desarrollar. Así, pues, como máximo, se puede aplicar un control de economía de los recursos destinados.

Se apunta que la falta de cultura económica y el desconocimiento de la importancia de los costes de los servicios por parte de algunos responsables de los centros gestores del gasto pueden dificultar enormemente la realización de estudios de costes y beneficios.

#### **E) Cultura de control en la gestión pública local**

Algunos de los responsables del órgano de control interno han puesto de manifiesto que el actual sistema de control sitúa al interventor como elemento central del sistema, cuando debería ser toda la organización la implicada en una cultura de control. Por este motivo, opinan que sería conveniente pasar a un sistema de control a posteriori, con informes de conformidad de los mismos técnicos del área gestora, que deberían asumir la responsabilidad del procedimiento y revisar los criterios de eficacia, eficiencia y economía, tal como exige la opinión pública.

En las respuestas han indicado que es especialmente importante que, desde las diferentes instituciones y a través de la normativa que regula el mundo local, se favorezca la cultura del control en la gestión pública local, para conseguir un verdadero sistema integrado que no dependa exclusivamente de la fiscalización del interventor.

#### **F) Control financiero permanente**

Un aspecto que se ha reflejado en los cuestionarios es que podría estudiarse la aplicación de la regulación del control financiero permanente como una de las formas de control, tal como ya han establecido el Estado y algunas comunidades autónomas. Esta forma de control verifica de forma continua la situación y funcionamiento del ente en la triple vertiente de gestión económico-financiera, de estabilidad presupuestaria y de cumplimiento de la normativa. Además, como no se realiza de forma previa, no interrumpe la ejecución de los actos, puesto que tiene por objeto hacer recomendaciones de mejora de la gestión y de los procedimientos de la organización.

## 5. VOTO PARTICULAR DEL SÍNDICO DON JORDI PONS NOVELL

Con respecto a la aprobación del presente informe por el Pleno de la Sindicatura el 28 de mayo de 2013, el síndico en funciones don Jordi Pons Novell, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12, apartados 2 y 3, de la Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas, emitió el voto particular que figura a continuación.<sup>2</sup>

El que suscribe, Jordi Pons Novell, síndico (e. f.) de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente, vota en contra de la aprobación del informe *Control interno en municipios de entre 20.000 y 100.000 habitantes*.

El síndico que suscribe este voto particular, con el máximo respeto que le merecen las opiniones del resto de los síndicos, considera que el análisis y la tabulación de las respuestas obtenidas en un cuestionario contestado por los municipios de entre 20.000 y 100.000 habitantes no tienen cabida entre las funciones que tiene asignadas la Sindicatura de Cuentas. La valoración de este síndico podría haber sido diferente si el análisis y la tabulación hubieran sido el paso previo para fiscalizar de manera exhaustiva la función de control interno (organización y medios personales, función interventora, función de control financiero, y función de control de eficacia y economía) de una muestra de estos municipios.

Jordi Pons Novell  
Síndico (e. f.)  
Sindicatura de Cuentas de Cataluña

---

2. El voto particular original estaba redactado en catalán. Aquí figura una traducción al castellano del mismo.

Sindicatura de Cuentas de Cataluña  
Av. Litoral, 12-14  
08005 Barcelona  
Tel. +34 93 270 11 61  
Fax +34 93 270 15 70  
[sindicatura@sindicatura.cat](mailto:sindicatura@sindicatura.cat)  
[www.sindicatura.cat](http://www.sindicatura.cat)

Elaboración del documento PDF: septiembre de 2013

Número de depósito legal de la versión encuadernada  
de este informe: DL B 22695-2013