DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de determinadas áreas de la Diputación Provincial de Córdoba

Ejercicio Fiscalizado 2015

(SL 02/2016)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, ha incluido en el Plan de Actuaciones correspondiente al ejercicio 2016 un informe denominado "Fiscalización de determinadas áreas de la Diputación Provincial de Córdoba" (en adelante DP).

Con esta actuación se pretende mantener la actividad fiscalizadora sobre las Diputaciones Provinciales, iniciada con el análisis de los servicios prestados a los municipios por la Diputación Provincial de Jaén y de Almería y el control interno de su actividad económico-financiera y contable" (2013) y la fiscalización de determinadas áreas de la Diputación Provincial de Sevilla (2012).

La Cámara de Cuentas de Andalucía está habilitada para realizar la presente fiscalización, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1/1988, de 17 marzo.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

La fiscalización que se va a desarrollar, limitada a las áreas de personal y de contratación, es de cumplimiento de legalidad lo que supone llevar a cabo una verificación independiente que trate de determinar si la entidad cumple o no, en todos los aspectos significativos, con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, que se han identificado como marco legal de referencia.

Dado que el ejercicio fiscalizado, 2015, es el primero en el que resulta de aplicación la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por la Orden HAP/1.781/2013, de 20 de septiembre, también se examinará la apertura extraordinaria de la contabilidad y la información a incluir en las cuentas anuales, acuerdo con las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la mencionada Orden.

Teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a este tipo de trabajos, que imposibilitan alcanzar una seguridad absoluta sobre el cumplimiento de la legalidad por el ente fiscalizador en las áreas sujetas a examen, la fiscalización que se ha diseñado, en función de los objetivos, el alcance y los procedimientos de obtención de evidencia que se definen, proporciona una seguridad razonable sobre la existencia o no de incorrecciones materiales e incumplimientos significativos del marco normativo aplicable, que servirá de base para la formulación de una opinión.

La presente fiscalización se realizará conforme a las normas y directrices establecidas en ISSAI-ES 100 "Principios Fundamentales de Fiscalización del sector público", ISSAI-ES 400 "Principios Fundamentales de la Fiscalización de cumplimiento" y ISSAI-ES 4000 "Directrices para la Fiscalización de cumplimiento"

2.2. Objetivos Generales

Los objetivos generales que se pretenden alcanzar con la presente fiscalización son los siguientes:

Emitir una opinión acerca de si las actuaciones y operaciones revisadas en las áreas de personal y de contratación se han desarrollado sujetándose, en todos sus aspectos significativos, al marco normativo que resulta de aplicación a la entidad fiscalizada.

Concluir acerca de la adecuada implementación de la nueva instrucción de contabilidad, mediante el examen de la apertura extraordinaria de la contabilidad y de la información a recoger en las Cuentas Anuales de la Entidad, correspondiente al ejercicio 2015.

2.3. Alcance de la fiscalización

2.3.1. Ámbito subjetivo y temporal

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituye la DP, y el ejercicio fiscalizado será 2015, sin perjuicio de los procedimientos y comprobaciones que puedan aplicarse sobre actividades anteriores o posteriores al mencionado ejercicio, si éstas incidieran de forma significativa sobre la materia fiscalizada.

2.3.2. Ámbito objetivo o material

La materia fiscalizada está constituida por las actividades, las operaciones presupuestarias y financieras desarrolladas por la entidad en materia de personal y de contratación administrativa; así como el contenido del asiento de apertura del ejercicio, de los ajustes realizados en el mismo y de la información incluida en las Cuentas Anuales.

Los procedimientos de fiscalización seleccionados dependerán del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos por incumplimientos debidos a fraude o error, y se aplicarán sobre la información presupuestaria, contable o cualquier otra de distinta naturaleza que se considere necesaria para obtener evidencia suficiente y adecuada en la que sustentar la opinión sobre el cumplimiento de la legalidad.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD

3.1. Naturaleza y objeto

La Provincia, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), es una entidad local territorial determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y de equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, en particular:

a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
b) Participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

El gobierno y administración de la Provincia de Córdoba corresponde a la DP. Según los datos del censo publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, referidos a 1 de enero 2015, la provincia tenía una población de 795.611 habitantes y una superficie de 13.769 km², lo que supone una densidad de 57,78 hab/km².

3.2. Estructura organizativa de la Diputación Provincial

Durante el ejercicio 2015 se celebraron elecciones municipales que dieron lugar a un cambio en el equipo de gobierno, por lo que en la determinación de su estructura política y organizativa hay que tener en cuenta dos momentos: el que se deriva de las elecciones municipales celebradas el 22 de mayo de 2011, que se plasma en el acta de la sesión constitutiva celebrada el 23 de junio de 2011; y el resultante de las elecciones municipales celebradas el 24 de mayo de 2015, que dio lugar a la constitución de la nueva corporación mediante acuerdo plenario de 25 de junio de 2015.

3.3. Órganos de Gobierno

Según lo previsto en los artículos 55 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales, son órganos necesarios en la DP, los siguientes:

- El Presidente.
-Los Vicepresidentes, que en número de cuatro, a partir del 25 de junio de 2015, fueron nombrados por Decreto de la Presidencia de 30 de junio de 2015.
-El Pleno, integrado por 27 diputados provinciales.
-La Junta de Gobierno, órgano colegiado que está integrado además de por la presidencia por nueve diputados, que asume las competencias que les hayan sido delegadas por el Pleno o por la Presidencia.

Como órganos complementarios se destacan los siguientes:

-La Junta de Portavoces, creada en virtud del acuerdo del Pleno de 15 de julio de 2015. Entre sus atribuciones se encuentran conocer, pronunciarse y tratar de llegar a un consenso sobre los asuntos que deban someterse al Pleno.

-Las Comisiones Informativas Permanentes, que a partir del 25 junio de 2015, son las siguientes:

1. Comisión Informativa de Hacienda, Gobierno Interior y Desarrollo Económico.
2. Comisión Informativa de Cooperación a municipios.
3. Comisión Informativa de Bienestar Social.
4. Comisión Informativa Especial de Cuentas.

3.4. Organización Funcional

Funcionalmente la DP se organiza en las siguientes cuatro Áreas:

-Área de Bienestar Social
-Área de Desarrollo Económico
-Área de Cooperación con los Municipios y Carreteras
-Área de Hacienda, Recursos Humanos y de Gobierno Interior

3.5. Entidades Dependientes

La DP lleva a cabo la prestación de determinados servicios a través de los siguientes organismos y sociedades mercantiles de capital íntegramente provincial:

-Instituto de Cooperación con la Hacienda Local (I.C.H.L.)
-Instituto Provincial de Bienestar Social de Córdoba (I.P.B.S.)
-Patronato Provincial de Turismo de Córdoba.
-Agencia Provincial de la Energía de Córdoba.
-Fundación Provincial de Artes Plásticas "Rafael Botí".
-Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA)
-Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (EMPROACSA)
-Promotora Provincial de Viviendas de Córdoba (PROVICOSA)
-Empresa Provincial de Informática, S.A. (EPRINSA)

3.6. Presupuesto General

El Presupuesto General de la Corporación correspondiente al ejercicio 2015, está integrado por los siguientes:

		Presupuesto/ Est. Prev. G e I (€)
DP	**Diputación Provincial**	207.377.527,45
OOAA	Instituto Provincial de Bienestar Social	33.739.184,79
	Patronato Provincial de Turismo	556.000,00
	Fundación de artes Plásticas "Rafael Botí"	506.275,44
	Instituto de Cooperación con la Hacienda Local	10.794.370,97
	Agencia Provincial de la Energía de Córdoba	328.461,81
Consorcio Provincial	Desarrollo Económico	2.836.764,00
	Prevención y Extinción de Incendios	15.050.000,00
Sociedades Mercantiles	EMPROACSA	20.694.932,81
	EPRINSA	6.862.619,28
	EPREMASA	25.863.917,08
	PROVICOSA (Participa la DP en un 99,34%)	1.400.861,72
	Total	326.010.915,35
	Ajustes	-51.389.302,74
	TOTAL CONSOLIDADO	**274.621.612,61**

El Presupuesto General consolidado del ejercicio 2015, de acuerdo con el artículo 164 del TRLHL, está integrado por el presupuesto de la propia DP, el de sus OOAA y por los estados de previsión de gastos e ingresos de las SS.MM. de capital íntegramente dependiente de la entidad local. Además, se incluye el estado de previsión de gastos e ingresos de la Empresa PROVICOSA, al tener la DP un 99,34% de participación en su capital social.

En cumplimiento de DF 2ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), también se recoge en el Presupuesto General consolidado el de los Consorcios de Desarrollo Económico y el de Prevención y Extinción de Incendios.

En el Anexo II se incluyen diversos estados integrantes de la liquidación presupuestaria de la entidad, correspondiente al ejercicio 2015.

3.7. Marco legal y regulatorio

En el Anexo I se detalla tanto el marco normativo general como el específico de las materias sujetas a revisión, que resultan aplicables a esta fiscalización**.**

3.8. Control Interno

El control interno se define como un conjunto de prácticas diseñadas, implementadas y mantenidas por los responsables de la entidad, destinadas a garantizar con una seguridad razonable, entre otros, el funcionamiento de la organización de acuerdo con la normativa de aplicación, una adecuada gestión, que los recursos disponibles se dedican al cumplimiento de los objetivos de la entidad y la fiabilidad de la información financiera o de otro tipo que emana de la organización.

La evaluación que se ha realizado del control interno, hasta el momento, se basa en el resultado de las siguientes actuaciones:

-Entrevistas mantenidas con los responsables de los servicios de contabilidad, intervención, recursos humanos y de contratación.

-Análisis del organigrama aportado por la Diputación Provincial.

-Examen formal de las distintas fases del ciclo presupuestario (elaboración, aprobación y liquidación del presupuesto), así como del contenido de la Cuenta General de la Corporación.

-La disponibilidad de manuales y de otras normas internas aprobadas por la entidad, reguladoras de los procedimientos más relevantes relacionados con las áreas a fiscalizar.

-Se han examinado los informes de control financiero relativos a los gastos de personal, correspondientes a los ejercicios 2012 y 2014.

-Dentro del examen del control interno destaca el conocimiento de los sistemas de información que utiliza la corporación en el desarrollo de su actividad. Para ello se ha remitido un cuestionario con el fin de evaluar el entorno tecnológico en el que trabaja la corporación.

El apoyo tecnológico a la DP lo ofrece EPRINSA, Sociedad Mercantil de capital íntegramente provincial. Las principales aplicaciones informáticas con las que cuenta la entidad, relacionadas con las áreas sujetas a revisión, se enumeran a continuación:

-EPRIPER, aplicación con la que se gestionan los recursos humanos de la entidad.

-EPRICAL, aplicación con la que se gestiona la contabilidad del organismo.

-GEX, aplicación destinada a la gestión documental de expedientes.

4. INFORME A EMITIR

A continuación se define la estructura de informe propuesta, tomando como base la GPF-OCEX 4001:

1. Título.
2. Destinatario.
3. Introducción.
4. Objetivos y alcance de la fiscalización, incluido el período de tiempo cubierto.
5. Identificación o descripción de la normativa aplicable.
6. Criterios identificados.
7. Responsabilidad del órgano de dirección / de gobierno de la Entidad en relación con el cumplimiento de la legalidad.
8. Responsabilidad del Órgano de Control Externo.
9. Identificación de las normas de auditoría aplicadas al trabajo efectuado.
10. Resumen del trabajo realizado / fundamento de la opinión.
11. Opinión / conclusiones.
12. Recomendaciones (cuando corresponda).
13. Alegaciones de la entidad auditada.
14. Anexos

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO PREVISTO

Consejero responsable: Enrique Benítez Palma.

Coordinador de Corporaciones Locales

Personal del Departamento de Corporaciones Locales asignado a esta actuación específica, será:

-Un Responsable Técnico
-Dos Técnicos de Auditoría
-Administrativo

DIRECTRICES TÉCNICAS

Personal de apoyo del Departamento de informática asignado a esta actuación específica, será:

-Jefa del Departamento de Desarrollo, del servicio de Informática
-Técnico de sistemas

El **calendario previsto** para la presente actuación se detalla a continuación:

FASES	FECHAS
Inicio de la planificación	Diciembre 2016
Inicio de los trabajos de campo	Febrero 2017
Finalización de la planificación (DT)	Abril 2017
Finalización de los trabajos de campo	Junio 2017
Elaboración del Borrador del Informe	Julio 2017
Entrega a la Consejero	Septiembre 2017

La estimación de las horas disponibles para la realización del presente trabajo será la siguiente:

MES	AÑO	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICOS	HORAS INFORMÁTICA	HORAS ADMINISTRATIVO	TOTAL HORAS
Diciembre	2016	10	70	70	70	0		140
Enero	2017	15	105	105	105	0		210
Febrero	2017	19	133	133	222	20	5	380
Marzo	2017	23	161	161	306	20		487
Abril	2017	18	118	118	203	20		341
Mayo	2017	21	139	139	242	20		401
Junio	2017	22	154	154	234	10		398
Julio	2017	21	147	147	49	0		196
agosto	2017	14	98	98	0	0		98
septiembre	2017	17	119	35	0	0	7	42
TOTAL	2017	**180**	**1.244**	**1.160**	**1.431**	**90**	**12**	**2.693**

ANEXO I

MARCO NORMATIVO

General

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (LRSAL)

- Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

- 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 (TRLRHL).

- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

Personal

- Ley 57/2003 de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para La Reforma de la Función Pública.

- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

- Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de Administración Local.

- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

- Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

- Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público.

- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Contratación

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley d Contratos del Sector Público. (TRLCSP).

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

-Real decreto 1627/1997 de 24 de Octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

ANEXO II

ESTADOS PRESUPUESTARIOS

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO CORRIENTE

1.Liquidación Presupuesto corriente							
Estado de Gastos				Estado de Ingresos			
Cap	Descripción	Créditos Definitivos	ORN	Cap	Descripción	Previsiones definitivas	DRN
1	Gastos de personal	41.270.454,11	37.210.899,23	1	Impuestos directos	8.639.053,97	8.598.296,10
2	Gtos. en bienes ctes. y servicios	15.561.911,24	12.798.134,65	2	Impuestos indirectos	9.101.091,79	9.396.495,56
3	Gastos financieros	2.248.460,84	1.994.469,52	3	Tasas y otros ingresos	2.239.314,04	3.551.690,13
4	Transferencias corrientes	63.255.664,71	60.693.955,69	4	Transferencias corrientes	136.752.379,23	131.150.693,69
5	Fondo contingencias y otros imprevistos	1.000.000,00	0,00	5	Ingresos patrimoniales	421.181,00	110.735,36
6	Inversiones reales	43.790.416,36	32.098.900,90	6	Enajenación inversiones reales	11.000,00	322.944,77
7	Transferencias de capital	26.581.760,28	16.577.250,13	7	Transferencias de capital	17.704.226,25	27.872.546,33
8	Variación activos financieros	26.143.423,02	17.110.905,30	8	Variación activos financieros	57.651.554,72	17.043.155,17
9	Variación pasivos financieros	31.198.700,42	31.160.472,28	9	Variación pasivos financieros	18.530.989,98	16.530.989,98
	TOTAL	**251.050.790,98**	**209.644.987,70**		**TOTAL**	**251.050.790,98**	**214.577.547,09**

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS CERRADOS

2. Liquidación Presupuesto cerrados			
Estado de Gastos		Estado de Ingresos	
Pdte. de pago a 1 de enero	Pdte. de pago a 31 de dic.	Pdte. de cobro a 1 de enero	Pdte. de cobro a 31 de dic.
6.960.894,47	344,85	12.322.736,54	1.999.543,36

RESULTADO PRESUPUESTARIO

Conceptos	2015
DRN	210.656.804,03
ORN	209.644.987,70
Resultado presupuestario	**1.011.816,33**
Desviaciones negativas	14.072.706,45
Desviaciones positivas	21.127.146,11
Gastos financiados con R.Tª	20.121.931,72
Resultado presupuestario ajustado	**14.079.308,39**

REMANENTE DE TESORERÍA

	Ejercicio actual
0. Fondos líquidos	40.265.625,32
I. Remanente de Tesorería Total	34.459.987,07
II. Saldos de dudoso cobro	964.637,57
III. Exceso de financiación afectada	5.125.974,93
IV. Remanente de Tesorería para gastos generales	28.369.374,57