



Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID, ASÍ COMO DE LOS ORGANISMOS, ENTES, EMPRESAS Y SOCIEDADES DE ELLAS DEPENDIENTES**



**Aprobado por Acuerdo del Consejo de  
la Cámara de Cuentas de 16 de noviembre de 2006**





## ÍNDICE

<b>I.- INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
I.1.- Presentación .....	1
I.2.- Ámbito subjetivo .....	1
I.3.- El sistema de control interno: Planteamiento general.....	3
I.4.- Objetivos y alcance .....	7
I.5.- Limitaciones.....	8
I.6.- Tratamiento de Alegaciones .....	9
<b>II.- ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO.....</b>	<b>10</b>
II.1.- La Intervención General de la Comunidad de Madrid .....	10
II.1.1.- Marco jurídico, características principales y organización de la Intervención.....	10
II.1.2.- Ejercicio de la función interventora.....	14
II.1.3.- Ejercicio de control financiero .....	24
II.2.- Otras unidades de control interno.....	37
<b>III.- EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....</b>	<b>42</b>
III.1.- Áreas analizadas .....	42
III.1.1.-Contratación .....	44
III.1.2.-Contabilidad .....	54
III.1.3.-Tesorería .....	60
III.1.4.-Inventarios .....	69
III.2.- Examen particularizado de algunos sistemas de control .....	77
III.2.1.-Consejería de Educación.....	78
III.2.1.1. Introducción.....	78
III.2.1.2. Áreas comunes.....	79
III.2.1.3. La Inspección Educativa.....	100
III.2.2.-Metro de Madrid, S.A.....	106
III.2.2.1. Introducción.....	106
III.2.2.2. Áreas comunes.....	107
III.3.- El sistema de control interno y la gestión de la calidad.....	119
<b>IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>131</b>
IV.1.- Conclusiones.....	131
IV.2.- Recomendaciones.....	137
<b>V.- ANEXOS.....</b>	<b>139</b>





## **SIGLAS**

ACAP	Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid
ACF	Anticipo de Caja Fija
AM	Modulo de Activos Fijos
AMTA	Agencia Madrileña la Tutela de Adultos
APD	Agencia de Protección de Datos
ARPROMA	Arrendamientos y promociones de la Comunidad de Madrid S.A.
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
COSO	Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CSER	Aplicación Informática de Carta de Servicios
CRT	Consortio Regional de Transportes
DAT	Direcciones de Área Territorial
DGCD	Dirección General de Centros Docentes
DGCSAC	Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano
DGPFT	Dirección General de Política Financiera y Tesorería
DOC	Documentos de Organización de Centros
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EFQM	Fundación Europea para la Gestión de la Calidad
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FI	Módulo de Gestión de Contabilidad y Tesorería
FIESCAM	Agencia Laín Entralgo para la Formación, Investigación y Estudios Sanitarios
GECD	Gestión Económica de Centros Docentes
GEDESMA	Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid S.A.
GESREVE	Gestión de Recaudación y Ventas
ICM	Informática de la Comunidad de Madrid
ID	Intervención Delegada
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGCM	Intervención General de la Comunidad de Madrid
IMADE	Instituto Madrileño de Desarrollo
IMAF	Instituto Madrileño para la Formación
IMAP	Instituto Madrileño de Administración Pública
IMDER	Instituto Madrileño del Deporte, Esparcimiento y la Recreación
IMIDRA	Instituto Madrileño de Investigación, Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions.



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

IRIS	Instituto de Realojamiento e Integración Social
IRSST	Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo
IVIMA	Instituto de la Vivienda de Madrid
LEADER	Liaisons entre actions de Development L'Economie Rural
LOE	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
LHCM	Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid
MINTRA	Madrid, Infraestructuras del Transporte
MM	Módulo de Aprovisionamientos para compras y contratación
Modelo EFQM	Modelo Europeo de Excelencia
PAMAM	Patronato Madrileño de Áreas de Montaña
PJ	Pagos a Justificar
RSUB	Registro de Subvenciones de la Comunidad de Madrid
S.A.	Sociedad Anónima
S.A.U.	Sociedad Anónima Unipersonal
SERMAS	Servicio Madrileño de Salud
SICA	Sistema Informático de Contratación Administrativa
SICE	Sistema Integrado de Centros Educativos
SIEF	Sistema de Información Económico-Financiero
SRBS	Servicio Regional de Bienestar Social
SINGE	Sistema de Información de Inventarios de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid
SINM	Sistema de Inventario de Bienes Muebles e Incorporales
SUAC	Subsistema de Anticipos de Caja Fija y pagos a Justificar
VIREN S.L.	Vertedero de Inertes y Recuperación de Neumáticos





## **I.- INTRODUCCIÓN**

### **I.1.- Presentación**

El artículo 44 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, conforme a la redacción introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, dispone que el control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución.

La Cámara de Cuentas, en virtud de la iniciativa fiscalizadora que le confiere el artículo 10.1 de su ley reguladora (Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid), ha elaborado el presente Informe, previsto en el Programa de Fiscalizaciones para el ejercicio 2006. Este informe incorpora los resultados del análisis del sistema de control interno de la Administración y de las Universidades Públicas madrileñas, describiendo y evaluando los procedimientos utilizados por las distintas entidades fiscalizadas.

### **I.2.- Ámbito subjetivo**

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituyen la Administración de la Comunidad de Madrid y entidades de ella dependientes, así como las Universidades madrileñas. Para la elaboración del presente Informe se ha utilizado como referencia el censo de entidades del ejercicio 2005, sin perjuicio de que, al tratarse de una fiscalización de sistemas y procedimientos, se hayan excluido las que en el momento de realización de las comprobaciones hubieran dejado de existir.

Durante el ejercicio 2005 han existido 17 Organismos autónomos -5 de ellos mercantiles y 12 administrativos-, 24 Sociedades mercantiles, 8 Entes de derecho público, 9 Entes públicos con estatuto jurídico especial y 6 Universidades. Sin embargo, para concretar el ámbito subjetivo de la presente fiscalización es preciso realizar las siguientes consideraciones:

- 1) En el ámbito de la Administración de la Comunidad, se crea, mediante Decreto 85/2005, de 15 de septiembre, la Consejería de Inmigración, pasando de 12 Consejerías a 13. Esta Consejería, si bien empieza a funcionar en ese momento, ha sido considerada para la realización del informe.



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

- 2) Se han excluido de la fiscalización por no tener actividad en el ejercicio 2006 las siguientes entidades:
- Sociedad Inspección Técnica de Vehículos, S.A.U., ya que por acuerdo de 5 de mayo de 2005 del Consejo de Gobierno, se autoriza la enajenación de todas las acciones de la empresa pública.
  - La sociedad Madrid Excelente, S.A.U., al autorizarse por Acuerdo de 2 de agosto de 2005 del Consejo de Gobierno, la disolución de la empresa pública, como consecuencia de la creación de la Fundación Madrid por la Excelencia.
  - La sociedad Residuos de Construcción y Demolición de Navalcarnero, S.A., que no tiene actividad y está en proceso de liquidación.
  - Turmadrid, S.A., que aunque sigue existiendo como sociedad en el ejercicio 2006, permanece sin actividad desde el ejercicio 2005, asumiendo el Consorcio Turístico de Madrid, S.A. la promoción turística de la Comunidad.
  - Deporte y Montaña de la Comunidad de Madrid, S.A., por estar incurso en el ejercicio 2006 en un proceso de desinversión por parte de la Comunidad de Madrid, habiéndose integrado ya la práctica totalidad del personal de esta entidad en la Administración autonómica.
  - El Instituto Madrileño de Salud, en el que, por Decreto 14/2005, de 27 de enero, se integra el Servicio Madrileño de Salud, manteniéndose a partir de entonces la denominación de Servicio Madrileño de Salud, objeto de esta fiscalización.
- 3) Tampoco se ha incluido en la fiscalización el ente público Consejo de la Juventud, por ser objeto de una fiscalización específica completa por parte de esta Cámara.
- 4) Aunque ya en el ejercicio 2005 se prevé la creación, por Ley 4/2005, de 14 de diciembre, del Organismo Autónomo Administrativo Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, en el ejercicio 2005 aún no está en funcionamiento, por lo que tampoco se ha considerado a efectos de esta fiscalización.
- 5) Por último, la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas modifica la naturaleza jurídica de los Organismos autónomos Tribunal de Defensa de la Competencia e Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid, que pasan a ser entes públicos de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de



noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante LHCM), pasando además a denominarse este último Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid. También prevé la Ley 7/2005 el cambio de denominación del Instituto Superior de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Madrid, a partir de entonces Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el detalle de las distintas entidades incluidas a efectos de esta fiscalización se presenta en los anexos I.1. y I.2., recogiendo este último la relación de organismos, sociedades, entes públicos y demás entidades dependientes de las Universidades de la Comunidad. Este último censo ha sido elaborado a partir de la información que obra en esta Cámara, al no haber aportado las Universidades el censo solicitado.

### **I.3.- El sistema de control interno: Planteamiento general**

La Cámara de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora, debe analizar la eficacia de los sistemas de control de legalidad y regularidad internos, mediante la evaluación de las estructuras y procedimientos de la gestión económico-financiera. Así lo establece el art. 7.2 de la Ley 11/1999, de 29 de abril que, no obstante, permite que para el citado análisis aproveche los controles de la Intervención General o de otros órganos equivalentes, evitando así –como declara el Preámbulo de la Ley y en línea con la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, de INTOSAI - duplicidades innecesarias.

Aunque el análisis del sistema de control interno de la entidad fiscalizada parezca necesario en todas las fiscalizaciones, con el presente Informe se pretende una primera aproximación general al conocimiento y evaluación del sistema de control interno existente en la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Universidades públicas, así como a la Intervención General de la Comunidad de Madrid (en adelante, IGCM) y a otras unidades de control interno.

Por consiguiente, se analiza y evalúa el trabajo de la IGCM y el de otras unidades existentes (control interno subjetivo o control ejercido por determinados órganos encuadrados en el interior de la Administración y de las Universidades públicas); e, igualmente, se analizan y evalúan los planes, métodos y procedimientos implantados para ofrecer una garantía razonable del cumplimiento de los objetivos de las organizaciones



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

(control interno objetivo o control interno entendido como estructura o sistema de control establecido en la Administración y las Universidades públicas).

Ambos conceptos –control interno como actividad ejercida por determinados órganos y control interno como sistema o estructura de una organización- no son inconciliables sino que, como se verá más adelante, se encuentran estrechamente relacionados.

Tradicionalmente, la expresión «control interno» se ha utilizado en España para referirse a la actividad desplegada en el interior de la Administración por un órgano administrativo – la Intervención General- cuya función principal consiste en controlar la gestión económico-financiera pública mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero y la auditoría pública. Especialmente en las dos últimas modalidades (control financiero y auditoría) y precisamente por tratarse de un control «a posteriori», la relación con la función fiscalizadora ejercida por los Tribunales de Cuentas u Órganos de control externo es más estrecha y resulta imprescindible conocer el modo de operar del órgano de control interno y sus resultados al objeto de lograr la máxima colaboración y coordinación de los controles sobre la actividad económico-financiera de las Administraciones públicas. Control financiero y/o auditoría pública, por un lado, y fiscalización, por otro, son funciones ejercidas por órganos internos a las organizaciones y externos a las mismas, respectivamente, que se realizan mediante técnicas y procedimientos similares y que finalizan con la emisión de informes cuyos destinatarios difieren, los órganos gestores en un caso y el poder legislativo en el otro.

Pero también los resultados de la función interventora interesan a los Tribunales de Cuentas u Órganos de control externo, en la medida en que resulten indicativos de modos de operar que requieran atención por parte del órgano de control externo. Se abre así otra forma de colaboración y de aprovechamiento por parte del control externo de los resultados alcanzados por el control interno.

No obstante, el modelo español de la Intervención General, con funcionarios independientes funcionalmente del órgano en cuya estructura se insertan y que deben manifestar la conformidad o el desacuerdo respecto de los actos, documentos o expedientes sometidos a fiscalización, teniendo incluso capacidad para suspender la tramitación de los expedientes de que conocen, se encuentra en franca retirada hoy en Europa. Así, numerosos países están en la línea de la reforma emprendida en la Comisión Europea, basada en la «cultura de la autonomía de la gestión» que, por lo que aquí interesa, ha consistido en la supresión del «visado previo» (equivalente a nuestra fiscalización de conformidad o reparo) y en la adjudicación de la responsabilidad de la implantación del control a los órganos directivos, ayudados ahora por la figura de nuevo



cuño del auditor interno, que asesora a la dirección de la organización mediante la emisión de opiniones acerca del modo en que se lleva a cabo la gestión económico-financiera pero sin que sus informes tengan ni puedan tener carácter paralizante de la actividad, recayendo toda la responsabilidad –disciplinaria, política, financiera y/o penal- por los errores, defectos e irregularidades cometidas únicamente en los directivos, obligados a rendir periódicamente cuentas de su gestión.

Cobra así cada vez más importancia el concepto de sistema de control interno, instrumento de gestión que, como tantas otras técnicas, procede del campo del denominado «management» o gestión privados y que poco a poco ha ido incorporándose a la cultura de gestión pública.

En particular, el auge del nuevo concepto de control interno se produce a raíz de la publicación en 1992, en Estados Unidos, del primer «Informe COSO sobre Control Interno» (el acrónimo COSO significa «Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission», comisión o comité creado en 1985 en aquel país por una serie de instituciones privadas con la finalidad de identificar los factores que originan la presentación de información financiera falsa o fraudulenta y emitir las recomendaciones que garantizaran la máxima transparencia informativa).

También en 1992 INTOSAI publicaba las «Directrices para las Normas de Control Interno», actualizadas en 2004, a la vista, precisamente, del primer Informe COSO, como «Guía para las normas de control interno del sector público». El «Diccionario terminológico de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)», editado en 2002, y, en nuestro ámbito, las «Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas» (1997), se refieren igualmente al sistema de control interno de una entidad y a la importancia de su fiscalización.

Puede definirse el sistema de control interno como el conjunto de instrumentos, métodos y procedimientos establecidos por las organizaciones para alcanzar una serie de objetivos generales tales como el cumplimiento de las normas aplicables, la protección de los activos y recursos y la fiabilidad de los registros contables, en suma, para lograr una buena gestión financiera. Según COSO, en la adaptación al sector público que realiza INTOSAI, los componentes de todo sistema de control interno son:

En primer lugar, un adecuado entorno de control (el «tono» de la organización) como fundamento de los restantes componentes, a los que disciplina y estructura. Se incluye aquí la integridad personal y profesional y los valores éticos, la competencia del personal, la estructura organizativa y las políticas de recursos humanos.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

En segundo lugar, una evaluación de los riesgos a los que se enfrenta la organización, lo que implica la identificación, la valoración, la evaluación de la tolerancia al riesgo de la organización y el desarrollo de respuestas.

En tercer lugar, las actividades de control, es decir, las políticas y procedimientos establecidos para disminuir los riesgos y lograr los objetivos de la entidad.

En cuarto lugar, la información y comunicación necesarias para que una organización dirija y controle sus operaciones.

Y, en quinto lugar, el seguimiento del sistema de control interno para comprobar que asegura los objetivos, el entorno, los recursos y el riesgo.

Las funciones de los órganos de control interno como la IGCM se inscriben entre las actividades de control (componente tercero) y las actividades de seguimiento (componente quinto) que todo sistema de control interno debe contemplar. Por lo tanto, no hay incompatibilidad entre uno y otro control sino que el sistema de control es un concepto más amplio que abarca también, como otro componente más, las actividades de control que, desde otra filosofía organizativa, llevan a cabo las unidades de control del tipo de la IGCM. En efecto, en el sistema de control interno que se encuentra en boga, el diseño y la implantación de las actividades de control y seguimiento corren a cargo de la dirección de la organización y su responsabilidad no se encuentra atribuida a órganos independientes funcionalmente de la misma. No obstante, esas actividades pueden llevarse a cabo también, como ocurre en España, por órganos de la naturaleza de la IGCM o similares, de modo que sin perjuicio de que el modelo español de órganos de control interno no sea ya el modelo predominante en Europa, no por ello puede decirse que haya quedado obsoleto y deba imperativamente ser reformado.

Con este Informe, además de fiscalizar el control interno de la Administración y de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid en su doble acepción de control interno subjetivo (órganos) y control interno objetivo (sistema), se pretende también llamar la atención sobre el papel que la IGCM y órganos similares juegan en el sistema de control interno de las organizaciones públicas de la Comunidad de Madrid. Al analizar y evaluar sus funciones conviene recordar que, sin ser necesariamente consciente de ello, la IGCM y otras unidades constituyen un pilar esencial de la estructura de control interno, una estructura que debe estar implantada y funcionar adecuadamente si se quiere que las organizaciones públicas de la Comunidad de Madrid alcancen sus objetivos. En efecto, la posición que ocupan en el procedimiento de ejecución del gasto público y los controles financieros que llevan a cabo mediante la emisión de los correspondientes informes



suponen sin duda una garantía esencial de la existencia de un buen sistema de control interno en las organizaciones públicas.

Por último, una vez conocido el modo de actuación de la IGCM y de los otros órganos de control existentes, así como el grado de implantación del sistema de control en la Administración y las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, se aspira a que la Cámara de Cuentas esté en condiciones mejores de aprovechar los resultados, lo que resulta de utilidad para la planificación de actuaciones futuras y para la apertura de nuevas vías de colaboración con la IGCM.

#### **I.4.- Objetivos y alcance**

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas con fecha 21 de marzo de 2006, se han establecido los siguientes objetivos:

1. Evaluar el sistema de control interno como conjunto de instrumentos, procedimientos y métodos establecidos por la entidad fiscalizada para lograr el cumplimiento de las normas que le son aplicables, la protección de sus activos, la fiabilidad de sus registros contables y una gestión adecuada de sus recursos.
2. Verificar el funcionamiento de los métodos y procedimientos de control interno de la Intervención General en la Administración de la Comunidad y sus Organismos autónomos así como de los Entes públicos y las Empresas públicas de la Comunidad de Madrid, evaluarlo y examinar sus relaciones con otras posibles unidades de control interno.
3. Verificar los métodos y procedimientos de control interno que hayan establecido las Universidades públicas madrileñas, en virtud de su autonomía institucional, y evaluar su funcionamiento.

Esta fiscalización es la primera de este tipo que se realiza en la Cámara de Cuentas de Madrid, lo que supone un paso incipiente en la realización de fiscalizaciones de sistemas y procedimientos. La cultura de la gestión de calidad, a la que también se refiere el Informe, exige no realizar cambios radicales sobre los modos de hacer anteriores, sino en dar pequeños pasos en una nueva dirección y a este propósito quiere servir el informe presentado.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

En el informe se realiza, en primer lugar, un estudio detallado de los procedimientos de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, como órgano titular del control interno entendido en el sentido tradicional del término (control interno subjetivo). También se realiza un análisis de las unidades de control interno que determinadas entidades hayan podido crear en su seno.

Sin embargo, el concepto de sistema de control interno tal y como ha sido definido (control interno objetivo), exige ampliar el alcance de la fiscalización. Para ello, se han seleccionado cuatro áreas consideradas como clave en toda organización según los objetivos del sistema de control interno, y analizado dichas áreas a través del diseño y envío de cuestionarios a todos los sujetos de la fiscalización, acerca de los procedimientos y normativas o protocolos de actuación internos. Estas áreas son contratación, contabilidad, tesorería e inventario.

Asimismo, se ha profundizado en el análisis de los sistemas de control interno en la Consejería de Educación y en la Sociedad mercantil Metro de Madrid, S.A., escogidas por el importante volumen de gasto que generan y, fundamentalmente por el trascendental servicio público que prestan a la sociedad madrileña.

Por último, y por la estrecha relación existente entre el control interno y la gestión de la calidad, se incorpora un apartado en el que se exponen las actuaciones llevadas a cabo por unidades con competencia específica en esta materia y, en particular por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (en adelante DGSAC) de la Consejería de Presidencia.

### **I.5.- Limitaciones**

Los resultados y conclusiones de este Informe deben interpretarse tomando en consideración las limitaciones derivadas de la falta de contestación a los cuestionarios enviados por parte de las entidades siguientes:

1. No han contestado a ninguno de los cuestionarios enviados (unidades de control interno, contratación, contabilidad, tesorería, inventario y calidad) los Entes públicos Agencia de Policía Local y Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La contestación a los cuestionarios enviados a la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos se ha recibido en periodo de alegaciones, por lo que no ha sido analizada.





2. No han contestado al cuestionario sobre unidades de control interno el Organismo autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (en adelante BOCM) y el ente público Servicio Madrileño de Salud (SERMAS).
3. No han contestado al cuestionario de calidad el Consorcio Turístico de Madrid, el BOCM, el SERMAS, el Instituto de Realojamiento e Integración Social (en adelante IRIS) y la Universidad Complutense de Madrid.<sup>2</sup>
4. La información remitida por las Universidades sobre los Organismos, empresas y Entes de ellas dependientes, ha sido incompleta.

### **I.6.- Tratamiento de Alegaciones**

Los resultados provisionales obtenidos de las actuaciones realizadas en esta Fiscalización se trasladaron a todos los sujetos fiscalizados a fin de que pudieran realizar las alegaciones y aportar los documentos que entiendan pertinentes en relación con la fiscalización realizada.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto cuando así se ha estimado conveniente. En otras ocasiones el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas vertidos, o no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que la Cámara de Cuentas haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en este Informe.

---

<sup>2</sup> Las contestaciones a los cuestionarios de calidad enviados al Consorcio Turístico de Madrid y al Instituto de Realojamiento e Integración Social se han recibido en periodo de alegaciones, por lo que no han sido analizadas.



## **II.- ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO**

### **II.1.- La Intervención General de la Comunidad de Madrid**

#### **II.1.1.- Marco jurídico, características principales y organización de la Intervención**

La Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, reproduce el modelo de control interno establecido por la legislación presupuestaria estatal de 1988, basado en una regulación minuciosa del control previo de legalidad y en la previsión legal del ejercicio del control posterior, diferenciando el control financiero y el control de eficacia, pero sin llegar a la regulación de la actual Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, más completa que la normativa autonómica.

Las principales normas que conforman el marco jurídico del control interno de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en sentido estricto, según su orden jerárquico y de prelación son la citada Ley 9/1990, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, el Decreto 210/1995, de 27 de julio, por el que se establece la modalidad de intervención previa plena, el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la IGCM, el Decreto 326/2003, de 11 de diciembre, por el que se adaptan las Intervenciones Delegadas en las Consejerías y organismos de la Comunidad de Madrid al número y denominación de Consejerías que establece el Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, el Decreto 114/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, y el Decreto 29/2006, de 30 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la Intervención Delegada en la Consejería de Inmigración.

A la Consejería de Hacienda le corresponde el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en las materias de Hacienda Pública, Patrimonio, Presupuestos, Tributos y Precios Públicos, Ordenación Económico-Financiera, Reclamaciones Económico-Administrativas, Informática, Recursos Humanos así como Ordenación y Gestión del Juego.

A estos bloques de competencias responde la estructura actual, establecida por el Decreto 114/2004, de 29 de julio, de la que depende la IGCM, órgano al que se atribuye el ejercicio del control económico-financiero de la Administración autonómica madrileña.

Las principales notas que caracterizan al control interno son las siguientes:



- a) Se ejerce con plena independencia y plena autonomía respecto de las autoridades y órganos controlados. El Interventor General tiene la categoría personal de Viceconsejero, pero actúa con plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, de manera que, funcionalmente, sólo responde ante el Consejo de Gobierno.
- b) Se realiza por medio de la función interventora, el control financiero y el control contable, procedimientos que intentan adaptarse a la actividad económico-financiera del sujeto fiscalizado.
- c) Se ejerce de forma desconcentrada de acuerdo con las competencias del órgano controlado, y según la distribución de competencias establecidas en el artículo 8 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo y el Decreto 114/2004, de 29 de julio, del Consejo.
- d) Se analiza la actividad económico-financiera pública tanto desde su aspecto legal, como desde los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Debe añadirse que la IGCM, con independencia de las funciones de control interno, tiene atribuidas funciones de asesoramiento e informe de los proyectos de normas sobre cuestiones de su competencia y/o sobre actos de contenido económico-financiero al Consejo de Gobierno y a los órganos gestores relativos a los procedimientos de ejecución presupuestaria o en materia contable.

Además, corresponde a la IGCM la gestión del Registro de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante RSUB) y la remisión a la Asamblea de la información relativa a las subvenciones otorgadas a las entidades públicas y privadas y a los particulares con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, participa como vocal permanente en diversos órganos colegiados como, entre otros, la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y la Junta Superior de Hacienda, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 49/2003, de 3 de abril y el 14 del Decreto 286/1999, de 23 de septiembre.

El Decreto 114/2004, de 29 de julio, establece la estructura de la IGCM en las siguientes unidades administrativas con rango orgánico de Subdirección General:

- Subdirección General de Contabilidad
- Subdirección General de Control Financiero.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

### – Subdirección General de Intervención y Fiscalización.

El establecimiento de las Intervenciones Delegadas en las diversas Consejerías, Órganos de Gestión sin personalidad jurídica, Organismos autónomos, Empresas y Entes públicos se efectuará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Hacienda.

Al frente de cada Intervención Delegada hay un Interventor Delegado Jefe, con las funciones que le encomiende el Interventor General, que cuenta con un equipo de Interventores Delegados e Interventores Delegados Adjuntos a quienes encomienda, bajo su dirección y tutela, el ejercicio de las funciones interventoras, contables y de control financiero y de eficacia.

Los Interventores Delegados y Adjuntos tendrán la consideración, respecto a las funciones encomendadas, de Interventores Delegados, a todos los efectos, y dependen orgánica y funcionalmente de la Intervención General; por consiguiente, ejercen sus competencias bajo la dirección y tutela de aquélla, no estando las Intervenciones Delegadas integradas en la estructura de la Consejería donde estén destacados.

En la actualidad están constituidas Intervenciones Delegadas en todas las Consejerías, y además, hay destacada una Intervención Delegada para el Consejo de Gobierno y una Intervención Delegada en la Tesorería Central.

El Organismo autónomo Instituto de la Vivienda de Madrid (en adelante IVIMA) y el Ente de Derecho Público Madrid, Infraestructuras del Transporte (MINTRA) también tienen creada su propia Intervención Delegada aunque no están en funcionamiento.

En el Anexo II puede consultarse el organigrama completo de la IGCM y el personal adscrito a cada unidad.

Respecto de la cualificación técnica del personal al servicio de la IGCM, debe señalarse que, a pesar de haberse propuesto la creación de cuerpos específicos de intervención y fiscalización, por el momento, el personal procede de los cuerpos generales y/o especiales de la Administración General del Estado, de la Administración de la Comunidad de Madrid o de la Seguridad Social.

No obstante, la IGCM viene fijándose los objetivos anuales de formación específica y continuada del personal de sus Intervenciones Delegadas; de potenciación de las reuniones de coordinación y armonización de actuaciones de las mismas respecto del marco económico-financiero de la Comunidad de Madrid habiéndose iniciado la



elaboración de protocolos de fiscalización; de mantenimiento y actualización de la página web de la IGCM, y de dotación de la biblioteca y el archivo documental.

La Secretaría General de la IGCM es la que tiene atribuidas las funciones de organización y dirección del personal adscrito a la IGCM y su formación continuada. Además, para garantizar el funcionamiento regular en las mejores condiciones de eficacia y eficiencia, esta unidad realiza actuaciones de control, seguimiento, supervisión y coordinación del funcionamiento de las Intervenciones Delegadas, entre las que se destacan:

- a) Seguimiento del volumen de los documentos contables que han de ser objeto de fiscalización por la Intervenciones Delegadas.
- b) Control de los periodos medios de fiscalización en cada una de las Intervenciones Delegadas.
- c) Control horario de presencia de todo el personal de la Intervención General de la Comunidad de Madrid.
- d) Control de las Mesas de contratación que se celebran en los Centros Hospitalarios de de la Comunidad de Madrid y a los que asisten los funcionarios pertenecientes a la Subdirección General de Control Financiero.

El seguimiento del volumen de documentos contables que van a ser sometidos a fiscalización se realiza por el personal de la Secretaría General de la IGCM a través del Sistema de Información Económico-Financiero (en adelante SIEF) que permite obtener diferentes listados como el "Trasit" y los "Parametrizados".

El listado "Trasit" permite examinar el número de documentos contables que se encuentran en situación de "propuestos", es decir, en el trámite inmediatamente anterior a ser fiscalizados. El listado de "Parametrizados" complementa al anterior, ya que permite conocer si los documentos contables propuestos por el órgano gestor están en sus dependencias, por no haberse remitido a las oficinas de la Intervención Delegada respectiva o porque hayan sido devueltos por la misma, o si están físicamente en las oficinas de las Intervenciones Delegadas.

Con esta información la Secretaría General conoce tanto el volumen de documentos que están en las oficinas de las Intervenciones Delegadas como los que próximamente llegarán a la Intervención. Este último aspecto resulta especialmente importante en aquellas Consejerías en las que existe una tramitación masiva de documentos y que



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

requieren una aportación adicional de recursos humanos, para evitar el colapso y poder realizar la fiscalización en tiempo y forma.

Este listado puede obtenerse por Consejerías, Centros Presupuestarios y tipos de documentos, distinguiendo los documentos contables propuestos por importe y por el capítulo del Presupuesto de Gastos al que se imputan.

El control de los periodos medios de fiscalización de los documentos contables se realiza también por medio del SIEF mediante el correspondiente listado. Este listado proporciona una información aproximada sobre el ritmo de fiscalización, debido a que el periodo que cuantifica es hasta el momento de contabilización de los documentos, de manera que no acusa el tiempo en que los documentos han estado en los servicios de los órganos gestores por cualquier causa o en la oficina contable.

A continuación, en los apartados 1 y 2 de este epígrafe se exponen los resultados del ejercicio de la función interventora y del control financiero que realiza la IGCM, mientras que el control contable se examina más adelante en los apartados III.1.2 y III.1.3, sobre contabilidad y tesorería.

### **II.1.2.- Ejercicio de la función interventora**

#### **II.1.2.1. Concepto y contenido**

La regulación de la función interventora está contenida en las normas generales citadas en el apartado II.1.1, en la Circular 1/1997, de 26 de junio, de la IGCM, por la que se dictan instrucciones sobre la comprobación material del gasto en contratos, convenios y subvenciones y en la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la IGCM, sobre el ejercicio de la función fiscalizadora.

La función interventora es la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, expediente, documento o negocio jurídico susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos o valores, con el fin de asegurar que se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

Se realiza dentro del procedimiento administrativo, como un trámite interno necesario, con ocasión de la autorización, disposición y reconocimiento de obligaciones, la comprobación



de inversiones, la ordenación de pagos y el reconocimiento y liquidación de derechos, así como en la realización de los ingresos y pagos que de ellos se deriven.

La Intervención Delegada debe fiscalizar en el plazo máximo de quince días a contar desde el siguiente a la fecha de recepción. Este plazo se reduce a ocho días cuando se haya declarado urgente la tramitación del expediente.

El Consejo de Gobierno, a través del Decreto 75/1989, de 6 de julio, estableció el régimen de fiscalización limitada previa, que fue sustituido por el de fiscalización plena por el Decreto 210/1995, de 27 de julio. Se aplica la función interventora en la modalidad de fiscalización previa plena a la Administración de la Comunidad de Madrid y a sus Organismos autónomos administrativos sobre toda su actividad. Además, y con la misma amplitud, resulta de aplicación a la Agencia de Protección de Datos y Consejo Económico y Social, por haberlo establecido su normativa específica.

Están igualmente sujetos a la función interventora en esta modalidad, los Organismos autónomos mercantiles, las empresas públicas y demás entes públicos autonómicos, respecto de las subvenciones y ayudas públicas por ellos concedidas.

La fiscalización previa limitada está establecida para la fiscalización del personal de centros docentes no universitarios, por el Decreto 153/2000, de 29 de junio, y para el Servicio Madrileño de Salud, por el Decreto 14/2005, de 27 de enero, con la salvedad de los gastos que deba aprobar el Consejo de Gobierno, los cuales se fiscalizarán de forma plena.

La fiscalización por muestreo está prevista en el artículo 57.1 de la Ley 6/2005, de 23 de diciembre, para la fiscalización previa de las pensiones de carácter asistencial, no contributivas, rentas mínimas de inserción y proyectos de integración. Así mismo, se utiliza para la fiscalización de los Pagos a Justificar y Anticipos de Caja, en virtud de la Orden de 9 de marzo de 2005.

Para completar la descripción del modelo de la función interventora instaurado en la Administración de la Comunidad de Madrid debe destacarse el compromiso anual que, desde el ejercicio 2000, viene asumiendo la IGCM de fiscalizar la comprobación material del 85 por 100 de las inversiones que se instrumentan en un negocio jurídico contractual (contratos y convenios) y del 75 por 100 de las financiadas por medio de subvenciones o ayudas públicas, así como el control posterior de aquellos expedientes que por sus características hayan sido objeto de certificación posterior por el órgano gestor.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

De acuerdo con lo expuesto, la Administración de la Comunidad de Madrid está sometida a la forma tradicional de fiscalización previa plena, de manera que el interventor participa en los procedimientos de tramitación de los actos administrativos generadores de gastos pudiendo, incluso, suspender dicha tramitación.

No obstante, los efectos suspensivos del reparo de la Intervención se han limitado, a través del artículo 87 de la LHCM, a aquellos supuestos que afectan a los requisitos básicos del acto administrativo en tramitación, y para determinados tipos de gasto se han introducido las modalidades de fiscalización previa y fiscalización por muestreo, en la línea de limitar el examen del interventor y responsabilizar al órgano gestor del cumplimiento de la legalidad.

Actualmente, se está asistiendo a una evolución del control interno desarrollado por la IGCM hacia el fortalecimiento del control previo del reconocimiento de las obligaciones, mediante la potenciación de la fiscalización de la comprobación material de las inversiones, así como el del control posterior, como ha sucedido en la Administración General del Estado y es la tendencia observada en los países de la Unión Europea, aunque aquí se realice por medio de los servicios de auditoría interna.

### **II.1.2.2. Distribución de competencias en el ejercicio de la función interventora**

La distribución de competencias entre el Interventor General de la Comunidad de Madrid y sus Intervenciones Delegadas responde a los criterios de acercamiento y coordinación entre el órgano gestor presupuestario y la unidad que debe fiscalizar su gestión, con la finalidad de lograr la integración en los procedimientos administrativos generadores de actos de contenido económico, evitando disfunciones y dilaciones innecesarias.

De conformidad con el artículo 24 del Decreto 114/2004, de 19 de junio, el ejercicio de la fiscalización previa de los gastos se realiza por la Intervenciones Delegadas destacadas en cada Consejería, con las siguientes matizaciones:

1. Corresponde a la Intervención Delegada de Consejo de Gobierno la fiscalización previa de los gastos reservados al Interventor General, por el artículo 8 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, o que este avoque su ejercicio y la formulación de propuestas de informe de convalidación por omisión de fiscalización previa, conforme a lo previsto en el Decreto antes citado.
2. Corresponde a la Intervención Delegada en la Tesorería de la Comunidad de Madrid:





- La fiscalización previa de los gastos que se originen como consecuencia del endeudamiento y avales de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Interventor General.
  - La función interventora respecto de la actividad de la Tesorería General.
  - La Gestión contable de los ingresos y movimientos de la Tesorería General.
3. Por otra parte, la fiscalización de la comprobación material del empleo de fondos públicos se efectúa por la Unidad de Control Material del Gasto y Registro de subvenciones, a la que se encomienda las funciones siguientes:
- Realización de la función interventora respecto de la comprobación material de la aplicación o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones o servicios, así como la aplicación de las ayudas y subvenciones que reciban las entidades públicas y privadas y los particulares con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.
  - Designación de representantes de la IGCM y de los funcionarios de los cuerpos facultativos de la Comunidad de Madrid, como asesores, cuando para realizar la comprobación material de la inversión sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos.
  - Seguimiento y control de las subvenciones otorgadas a las entidades públicas y privadas y a los particulares con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, así como la gestión del RSUB.

Esta Unidad depende de la Subdirección General de Intervención y Fiscalización y dispone de nueve puestos de Interventores Delegados Adjuntos, todos ellos con diferentes titulaciones técnicas, para adecuar las designaciones de este personal con los conocimientos técnicos que requieren la fiscalización de la comprobación material de las distintas inversiones.

Las solicitudes y designaciones de representante del Interventor General se tramitan a través de una aplicación informática específica y muy básica denominada RECEP. Esta aplicación es independiente del SIEF, aunque para las inversiones de origen contractual el SICA (módulo del SIEF para la tramitación de los contratos administrativos) tiene prevista la solicitud de representante del Interventor General y facilita el modelo para efectuarla en la Circular 1/1997, de 17 de noviembre.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Por último, debe señalarse que la Subdirección General de Intervención y Fiscalización es la unidad competente de la supervisión y unificación de criterios en materia de función interventora. En particular, asume las funciones siguientes:

- Clarificar los procedimientos de gestión del gasto público en general, así como establecer criterios, tanto generales como singulares, sobre la tramitación de los mismos, que incidan en una mejora del control interno en cuanto a la función interventora.
- Proponer al Interventor General la resolución de consultas y discrepancias que plantean tanto los órganos gestores como los interventores, así como adoptar instrucciones y circulares que afectan al control interno.
- Informar, desde el punto económico-financiero, los anteproyectos de normas en la medida que pueden incidir en el incremento del gasto público.
- Realizar labores de apoyo técnico y refuerzo del personal en las Intervenciones Delegadas.

### **II.1.2.3. Resultado del ejercicio de la función interventora en el ejercicio 2005**

Como se expuso anteriormente, no hay una aplicación específica de la IGCM, para realizar el seguimiento del funcionamiento de cada Intervención Delegada pero el SIEF proporciona información sobre el tiempo medio de fiscalización de las Intervenciones Delegadas y sobre la carga de trabajo de las mismas a través de los listados de los documentos contables.

En la tabla siguiente están detallados los tiempos medios de fiscalización en el ejercicio 2005:



<b>INTERVENCIONES DELEGADAS</b>	<b>Tiempo medio de Fiscalización</b>
Vicepresidencia primera y Portavoz de Gobierno	8,75 días
Presidencia	16,17 días
Cultura y Deportes	10,08 días
Economía e Innovación Tecnológica	12,08 días
Educación	9,67 días
Empleo y Mujer	12,08 días
Familia y Asuntos Sociales	10,67 días
Hacienda	3,92 días
Justicia e Interior	9,92 días
M. Ambiente y Ordenación Territorio	28,08 días
Sanidad y Consumo	10,80 días
Transportes e Infraestructuras	7,17 días

Notas:

- Sólo están incluidos los tiempos medios de cada Consejería no están incluidos los Organismos Autónomos a ellas adscritos y que también se fiscalizan por la misma Intervención Delegada.

Según resulta de la tabla expuesta las Intervenciones Delegadas cumplen el plazo de quince días marcado para el ejercicio de la función interventora, con las excepciones de la Intervención Delegada de la Consejería de Presidencia y la Intervención Delegada de la Consejería Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Esta última, como se observa, lo supera ampliamente, a pesar de haber sido reforzada con personal de la Subdirección General de Intervención y Fiscalización, debido al fuerte incremento de documentos tramitados que se produjo en los meses de febrero, junio y julio. No obstante debe tenerse en cuenta lo señalado anteriormente sobre la forma de determinar estos períodos medios.

La Subdirección General de Intervención y Fiscalización tiene encomendadas, entre otras, la función de refuerzo del personal de otras Intervenciones Delegadas. Esta circunstancia ha repercutido en la elaboración de propuestas de solución de discrepancias y de resolución de consultas, que han visto dilatados sus tiempos medios de emisión (63 y 25 días hábiles, respectivamente).

Los expedientes de gasto tramitados en el ejercicio 2005, han dado lugar a 582.344 documentos contables, de los que el 38 por 100 han sido fiscalizados y afectan al presupuesto de gastos del ejercicio 2005, como puede observarse en la tabla siguiente:



**Cámara de Cuentas**  
Comunidad de Madrid

<b>SECCION PRESUPUESTARIA</b>	<b>Documentos Tramitados</b>	<b>Documentos Fiscalizados</b>	<b>Documentos Devueltos</b>	<b>Actuaciones Interesadas</b>	<b>Reparos Formulados</b>
03 PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD	276	116	0		
10 VICEPRESIDENCIA PRIMERA Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO	4.182	2.233	166	166	0
11 JUSTICIA E INTERIOR	12.820	8.930	1.773	1.755	18
12 HACIENDA	4.034	2.449	49	49	0
13 ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	19.917	12.761	2.054	524	1.530
14 TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS	5.272	3.726	316	258	58
15 EDUCACIÓN	29.774	20.501	2.542	1.826	716
16 MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	62.549	47.595	5.059	3.256	1.803
17 SANIDAD Y CONSUMO	304.506	15.614	2.438	1.966	472
18 CULTURA Y DEPORTES	18.764	6.805	1.654	1.611	43
19 FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES	66.970	56.970	6.375	5.233	1.142
20 EMPLEO Y MUJER	35.484	28.184	3.884	3.514	370
21 PRESIDENCIA	12.065	9.867	1.732	1.729	3
22 INMIGRACIÓN	1.280	1.018	394	387	7
24 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	544	334	45	45	0
25 DEUDA PÚBLICA	233	223	4	4	0
27 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	3.674	3.232	212	212	0
<b>TOTALES</b>	<b>582.344</b>	<b>220.558</b>	<b>28.697</b>	<b>22.535</b>	<b>6.162</b>

Notas:

- Las secciones 24, 25 y 27 se fiscalizan por la I.D.C.Hacienda
- Las secciones 03, 10 y 21 se fiscalizan por la I.D.C.Presidencia

La diferencia tan importante que se produce en la Consejería de Sanidad y Consumo entre los documentos tramitados y fiscalizados se debe al sistema de fiscalización limitada previa establecida para el SERMAS, al que le corresponden el 92% de los documentos tramitados.

Los documentos devueltos suponen un 5 por 100 de los tramitados y un 13 por 100 de los fiscalizados, de manera que puede inferirse que los expedientes cumplen en general los requisitos legales esenciales prescritos por la legislación que les resulta aplicable, cuando llegan a las oficinas de las Intervenciones Delegadas.

De ellos, el 79 por 100 contienen actuaciones interesadas que son atendidas por los órganos gestores y sólo un 21 por 100 da lugar a la formulación formal de reparos, es decir, menos del 3 por ciento del total de documentos fiscalizados. Por consiguiente, los órganos gestores respetan mayoritariamente los criterios expresados por las Intervenciones Delegadas en sus informes.



Durante el ejercicio 2005 se han registrado 2.245 solicitudes de representante de la IGCM para asistir a la recepción o comprobación material de las inversiones, lo que supuso un incremento del 9,8 por 100 respecto del ejercicio precedente.

El volumen de inversión que representaban ascendía a 806,7 millones de euros, de los que se designó representante de la IGCM para asistir a la comprobación material de inversiones por importe de 511,7 millones de euros, esto es, el 63 por 100 de los casos.

La designación de representante del IGCM para asistir a la comprobación material de las inversiones se efectuó con arreglo a los criterios siguientes:

- Importancia relativa del expediente en orden al uso público, a la prestación del servicio y en relación con la posible incidencia con los administrados (beneficiarios finales).
- Cuantía de los importes del expediente.
- Nivel de confianza generada por el órgano gestor.
- Adecuación y transparencia de la documentación justificativa, en cada caso.

Asimismo, se han mantenido reuniones periódicas y sistemáticas con los Interventores Delegados designados, con la finalidad de realizar un estudio profundo de esta fase de la función interventora y se ha realizado el diseño funcional de una aplicación informática que, como subsistema del SIEF y del SICA, permita la tramitación armonizada y susceptible de evaluación de todos los expedientes de comprobación material de las inversiones, ya sean de origen contractual, convencional o financiados mediante subvenciones o ayudas públicas.

Los reparos formulados por las Intervenciones Delegadas han originado la discrepancia de los órganos gestores en diez expedientes de gasto, tres a instancia de la ID de Justicia e Interior, tres de la ID de Medio Ambiente, dos de la ID de Sanidad y Consumo, una de la ID de Cultura y Deportes y uno de la ID de la Tesorería Central.

La solución de las discrepancias ha favorecido a los órganos gestores en el 85 por 100 de los casos, por importe de 200.194 euros, y solamente en tres expedientes se ratificó el reparo de la Intervención Delegada.

El escaso número de reparos y discrepancias formulados es revelador del conocimiento y cumplimiento de la legislación aplicable por parte de todos los sujetos implicados en los



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

procedimientos económico-financieros y, en este sentido, es preciso destacar la preocupación y el constante esfuerzo que realiza la IGCM por potenciar las reuniones de coordinación con las Intervenciones Delegadas, mantener la página web, elaborar manuales de procedimiento con las actualizaciones normativas y confeccionar los "protocolos de fiscalización".

En relación con las funciones de ordenación normativa, coordinación y armonización de los criterios de fiscalización y asesoramiento en las materias del ejercicio de la función interventora y de la ejecución presupuestaria, la Subdirección General de Intervención y Fiscalización ha recibido y resuelto 12 consultas procedentes de las propias Intervenciones Delegadas o de las Unidades de Control Financiero y 23 consultas formuladas por los órganos gestores, sobre cuestiones relativas al ejercicio de dicha función o a la ejecución presupuestaria.

Este importante incremento de las consultas de los órganos gestores a la IGCM resulta indicativo del interés de éstos por cumplir la legalidad económico-financiera, actitud que también se confirma por la asistencia del personal de los mismos a los cursos de función interventora, que forman parte de la oferta anual de cursos de formación que programa el Instituto Madrileño de Administración Pública (en adelante IMAP), dada la gran aceptación que vienen teniendo.

Como incidencia más significativa de la función interventora durante el ejercicio 2005, se ha detectado la omisión de la fiscalización previa en los expedientes siguientes:



CONSEJERIAS	Nº Expte	Importe (en euros)
Vicepresidencia primera y Portavoz de Gobierno	0	
Presidencia	4	522.411
Cultura y Deportes	2	77.230
Economía e Innovación Tecnológica	1	650.219
Educación	9	12.613.623
Empleo y Mujer	1	37.682
Familia y Asuntos Sociales	4	4.411.286
Hacienda	1	5.598.407
Justicia e Interior	20	6.144.469
M.Ambiente y Ordenación Territorio	4	2.831.740
Sanidad y Consumo	55	85.035.360
Transportes e Infraestructuras	1	493.430
<b>TOTALES</b>	<b>102</b>	<b>118.415.857</b>

Notas:

- Hasta el momento la Consejería de Inmigración no ha tramitado ningún expediente de convalidación, anteriormente sus datos se incluyen en la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Del estudio de la naturaleza de los gastos convalidados por el Consejo de Gobierno resulta que un 73,5 por 100 corresponden a gastos generados por expedientes de contratación, un 24,5 por 100 son gastos generados por la tramitación de concesión de subvenciones y un 2 por 100 son gastos generados por otro tipo de expedientes.

Los datos relativos al período 2002 a 2005 muestran una tendencia a la disminución de esta contingencia, con carácter general, tanto en número de expedientes como por importes de gasto convalidado, en la tramitación de los expedientes de todas las Consejerías, con una excepción, la Consejería de Sanidad y Consumo, que tramita un número de expedientes de gasto a convalidar superior a la media.

Respecto a la tendencia de convalidaciones según la tipología del gasto, el estudio temporal confirma la mayor incidencia de las convalidaciones originadas por expedientes de contratación, aunque se observa una disminución de los mismos.



## **II.1.3.- Ejercicio de control financiero**

### **II.1.3.1. Concepto y contenido**

El art. 17 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid establece que el control financiero se ejercerá por la Intervención General respecto a los servicios, Organismos autónomos, Empresas y demás Entes públicos para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero, pudiéndose ejercer esta función con carácter permanente. Este mismo artículo determina que el control de eficacia se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

Además de la normativa general citada en el apartado II.1.1. de este informe, la Circular 2/1997, de 27 de junio, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, dicta instrucciones sobre el ejercicio de control financiero.

La verificación de que la gestión económico-financiera del sector público autonómico se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia constituye el objeto del control financiero, ejerciéndose mediante procedimientos de auditoría. La Disposición Segunda de la Circular 2/1997, de 27 de junio, resalta que los mecanismos de muestreo utilizados en las auditorías estarán en función de la fiabilidad del sistema de control interno de los sujetos controlados. Las auditorías, en función de los objetivos que se persigan en cada una de ellas, pueden ser financieras, de cumplimiento, operativas, de programas presupuestarios y planes de actuación, y de sistemas y procedimientos de gestión financiera.

El instrumento mediante el que se planifican las actuaciones a realizar durante el año es el Plan Anual de auditorías regulado en el art. 17.3 de la Ley de Hacienda. Este Plan se elabora por la Intervención General y se incluye en el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad de Madrid. Los Planes de Auditoría pueden modificarse en función del desarrollo de la función interventora o a solicitud de los propios órganos gestores. La Disposición Adicional 7ª de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid establece que para la ejecución del Plan anual de auditorías previsto en esta Ley, se podrá recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría (sociedades de auditoría de cuentas).

Las incidencias y debilidades recogidas en el presente apartado son las puestas de manifiesto en los informes anuales, regulados en el art. 36 del Decreto 45/1997, elaborados por la Intervención General de la Comunidad de Madrid y comprensivos de los





resultados más significativos de las actuaciones de control financiero realizadas durante los correspondientes ejercicios.

### **II.1.3.2. Organización**

La Subdirección General de Control Financiero, tal y como se observa en el Anexo II, depende directamente del Interventor General de la Comunidad de Madrid existiendo dentro de ella una Unidad general y una Unidad de Coordinación con el SERMAS que engloba las unidades de control financiero creadas en los Hospitales.

Dentro de la Subdirección General de Control Financiero prestan sus servicios 131 personas, de las que 97 (40 técnicos y 57 administrativos) están integradas en las Unidades de Control Financiero del SERMAS. Del resto, 34 personas, 30 son técnicos y 4 administrativos. Por tanto, el 74% de los recursos humanos de la Subdirección General se destinan al control financiero llevado a cabo en materia sanitaria.

### **II.1.3.3. Actuaciones de la IGCM relativas al control financiero**

Las auditorías llevadas a cabo por la IGCM, a excepción de las de sistemas y procedimientos y de subvenciones, son de regularidad, comprendiendo tanto las financieras, consistentes en la revisión y verificación de la información y documentación contable, como las de cumplimiento, que verifican la conformidad de los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera a las normas que los regulan.

Hasta la fecha no consta que se hayan llevado a cabo trabajos de control de eficacia que analicen el coste de funcionamiento y el rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como el cumplimiento de los objetivos de los diferentes programas o planes de actuación, si bien en las auditorías sobre la gestión de la Unidad de Prestaciones Asistenciales y sobre los procedimientos establecidos en el análisis de gasto por adquisición de prótesis en centros sanitarios se han llevado a cabo pruebas de control sobre el coste de dichos servicios.

Dentro de las actuaciones de la IGCM, se distingue el control financiero institucional, control financiero de subvenciones y otras actuaciones.



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

*Control Financiero Institucional*

Las actuaciones de control llevadas a cabo por la IGCM incluyen entre sus objetivos evaluar los sistemas de control interno y procedimientos de gestión relativos a los aspectos contables y administrativos.

El ámbito subjetivo de este tipo de control comprende los Organismos autónomos mercantiles, las Empresas públicas, tanto sociedades mercantiles como entidades de derecho público, y otros Entes públicos.

El art. 89 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid establece que la función interventora se sustituye por el control financiero con carácter permanente en los Organismos autónomos mercantiles.

En los planes de auditoría de los ejercicios 2000 a 2006 se incluyen los controles de los 5 Organismos autónomos que realizará el personal del servicio de control financiero en colaboración, según los planes anuales, con las Intervenciones Delegadas de las Consejerías a las que están adscritos. No obstante, el control sobre el Consorcio Regional de Transportes se realizaba por una sociedad de auditoría de cuentas hasta el ejercicio 2005, a partir del cual se ha llevado por la IGCM.

En la práctica, tan solo en las auditorías de regularidad del Instituto Madrileño de Investigación, Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (en adelante IMIDRA) y el IVIMA participa personal de las Intervenciones Delegadas en la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica y en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, respectivamente.

Al margen de las incidencias en el aspecto económico-financiero de los controles incluidos en el último informe anual facilitado, en el siguiente cuadro se presentan las debilidades observadas en los sistemas de control interno y procedimientos de gestión de los Organismos autónomos mercantiles:



Alcance Subjetivo	Debilidades de Control Interno
<b>General</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausencia de manuales internos de organización.</li><li>- Ausencia de procedimientos adecuados de gestión y control de los bienes de inmovilizado material e inmaterial.</li><li>- Ausencia de instrucciones en gestión de cobro de los derechos pendientes de recaudación.</li><li>- Información de los registros extracontables de deudores insuficiente.</li><li>- Ausencia de instrucciones que regulen un sistema de gestión que garantice el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.</li></ul>
<b>Específico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausencia de instrucciones que regulen el funcionamiento de cajas y cuentas bancarias. (IVIMA y BOCM).</li><li>- Utilización de una aplicación informática (AXIS) para el registro de sus operaciones económicas que no está debidamente coordinado con las cuentas del PGCP. (BOCM)</li><li>- Ausencia de supervisión en las tareas realizadas en los almacenes y de realización de recuentos de existencias. (BOCM)</li><li>- Debilidades en el procedimiento de gestión para la recaudación de los ingresos. (BOCM)</li><li>- Ausencia de procedimiento adecuado para el registro de las operaciones derivadas del grupo 2 "Inmovilizado". (IVIMA)</li><li>- Ausencia de procedimiento de control de los fondos transferidos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid y su destino final en la terminación de las urbanizaciones de los polígonos industriales. (IVIMA)</li></ul>

Las sociedades mercantiles del art. 5.1.a) son auditadas en su totalidad por sociedades de auditoría de cuentas a excepción de Deporte y Montaña, S.A. en la que se emite un informe revisión-diagnóstico de cuentas anuales para uso exclusivo de los accionistas. La contratación de estas sociedades de auditoría no debe entenderse como la colaboración para la ejecución de los Planes de auditoría fijada en la Disposición Adicional 7ª de la Ley de Hacienda, sino que se realizó por iniciativa propia de las sociedades de acuerdo con sus normas de funcionamiento. Por parte de la Intervención General de la Comunidad de Madrid se ha realizado en Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid S.A. (en adelante GEDESMA) un control financiero sobre los procedimientos aplicados en el área de compras-proveedores durante el ejercicio 2000 a petición de la Gerencia de la Empresa sin que dicho control estuviera previsto dentro del Plan de Auditorías de 2001. Asimismo, en el Informe anual de actuaciones de 2002 se incluye un control sobre la liquidación de los encargos efectuados por mandato de la Comunidad de Madrid a Áreas de Promoción Empresarial S.A. (en adelante ARPEGIO), sin que tampoco dicha actuación se encontrara recogida en el Plan de Auditorías de dicho ejercicio.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

El artículo 37 del Decreto 45/1997 establece que las empresas, entes, organismos autónomos y servicios no obligados a someterse a auditoría de cuentas, con carácter previo a la contratación con auditores privados, deberán comunicarlo a la Intervención General de la Comunidad de Madrid. La IGCM, como responsable del Programa Presupuestario de Control Interno, incluye dentro de las actividades de dicho programa llevar a cabo auditorías en las empresas y entes públicos no auditadas por sociedades de auditoría de cuentas, así como la revisión de los correspondientes informes por ellas emitidos. La IGCM emite un informe anual de la situación económico-financiera de las empresas públicas en el que, además de presentar los distintos estados financieros tanto individuales como agregados, se incluye las sociedades que han auditado las cuentas anuales, así como, el resumen de la opinión de auditoría. Se observa que, hasta la fecha, no se ha incluido en ningún Plan de Auditoría actuaciones que se deriven del análisis y seguimiento de los distintos informes de sociedades de auditoría. En el siguiente cuadro se incluyen las opiniones de auditoría realizadas sobre las cuentas de 2000 a 2004, relativas a la situación financiera y patrimonial de las sociedades, así como las obligadas a someter a auditoría las cuentas anuales del ejercicio 2004, en virtud del artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas:



Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid

DENOMINACIÓN	AUDITORÍA					Obligación Auditoría Cuentas 2004 TRLSA
	2000	2001	2002	2003	2004	
ARPEGIO, S.A.	<b>Salvedad</b>	<b>Salvedad</b>	Favorable	Favorable	Favorable	Si
ARPROMA, S.A.	<b>Salvedad</b>	<b>Salvedad</b>	<b>Salvedad</b>	Favorable	Favorable	Si
Campus de Justicia de Madrid, S.A.	Constituida el 12 de enero de 2005					
Canal de Comunicaciones Unidas, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	No
Canal Extensia, S.A.	Constituida en 2001		Favorable	Favorable	Favorable	No
Centro Tecnológico de Madrid, S.A.	Favorable	Favorable	<b>Salvedad</b>	Liquidada en 2003		
Centro de Transportes de Coslada, S.A.	Favorable	<b>Salvedad</b>	Favorable	Favorable	Favorable	No
Ciudad Deportiva Comunidad de Madrid, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Disuelta el 31/12/02		
Consortio Turístico de Madrid, S.A.	Constituida el 23 de julio de 2004				Favorable	No
Deporte y Montaña de la Comunidad de Madrid, S.A.	Informe de Revisión-Diagnóstico					No
GEDESMA, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Si
Hidráulica Santillana, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Si
Hispanagua, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Si
Inspección Técnica de vehículos, S.A.	<b>Salvedad</b>	<b>Salvedad</b>	Favorable	Favorable	Favorable	Si
Madrid 112, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Pasa a ser OA		
Madrid Excelente, S.A.	Constituida en 2000	Sin Auditar	Favorable	Favorable	Favorable	No
Mercado Puerta de Toledo, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	No
Metro de Madrid, S.A.	<b>Salvedad</b>	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Si
Parque Científico Tecnológico Universidad de Alcalá, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	No
Promomadrid Desarrollo Internacional de Madrid, S.A.	Constituida el 1 de julio de 2004				Favorable	No
Radio Autonomía Madrid, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	No
Residuos de Construcción y demolición de Navalcarnero, S.A.	Aumento de participación de GEDESMA en 2003			Favorable	Favorable	No
Televisión Autonomía Madrid, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	<b>Salvedad</b>	Si
Tres Cantos, S.A.	<b>Salvedad</b>	Favorable	Favorable	Favorable	<b>Salvedad</b>	No
Turmadrid, S.A.	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	<b>Salvedad</b>	No
VIREN, S.L.	Aumento de participación de GEDESMA en 2002		Favorable	Favorable	Favorable	No

Las Entidades de Derecho Público del art. 5.1.b) sometidas a control financiero permanente son el Instituto Superior de Estudios y Seguridad de la Comunidad de Madrid (actualmente Academia de Policía Local) en virtud del artículo 16.2 de su Ley de creación



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

15/2000, de 27 de diciembre y MINTRA según establece el artículo 21 de la Ley 22/1999, de 21 de diciembre de creación de la Entidad.

Al margen de estos controles la Intervención General de la Comunidad de Madrid, fruto del compromiso de llevar a cabo auditorías a empresas no auditadas por sociedades, incluye en sus Planes a las Entidades de Derecho Público Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid (excepto las cuentas de 2004 auditadas por una sociedad) y Hospital de Fuenlabrada. Respecto a la Agencia Laín Entralgo para la Formación, Investigación y Estudios Sanitarios (en adelante FIESCAM), ha sido incluida en los Planes de Auditoría hasta el ejercicio 2004 auditándose a partir del ejercicio siguiente por una sociedad de auditoría de cuentas. Asimismo, el Instituto Madrileño de Desarrollo (en adelante IMADE) ha sido incluido en los Planes de Auditoría de 2005 y 2006, si bien está sometida a auditoría por una sociedad.

Las debilidades de los sistemas de control interno y procedimientos de gestión de las Entidades de Derecho Público MINTRA, Instituto Superior de Estudios y Seguridad, IMADE, Instituto de Salud Pública y Agencia FIESCAM observadas en el último informe anual de control financiero son las siguientes:

<b>Alcance Subjetivo</b>	<b>Debilidades de Control Interno</b>
<b>General</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausencia de manuales internos de organización.</li><li>- Ausencia de procedimientos adecuados de gestión y control de los bienes de inmovilizado material e inmaterial.</li><li>- Ausencia de instrucciones de funcionamiento de las cajas y bancarias.</li><li>- Ausencia de instrucciones que regulen un sistema de gestión que garantice el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.</li><li>- Ausencia de un sistema adecuado de control del cumplimiento del horario laboral por los trabajadores.</li></ul>
<b>Específico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Firmas de autorización de manejo de fondos no actualizadas en 3 cuentas bancarias (MINTRA)</li><li>- Debilidades en la segregación de funciones en la gestión de personal (MINTRA).</li><li>- Falta de control interno en las existencias (Hospital de Fuenlabrada).</li></ul>

Respecto a las Entidades auditadas por sociedades, en el siguiente cuadro se presentan las principales opiniones emitidas en el ámbito económico-financiero y patrimonial:



ENTIDAD	AUDITORÍA				
	2000	2001	2002	2003	2004
Canal de Isabel II	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>
Instituto Madrileño de Desarrollo	<i>Favorable</i>	<b>Salvedad</b>	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>
Instituto Madrileño para la Formación	<i>Favorable</i>	<b>Salvedad</b>	<b>Salvedad</b>	<i>Favorable</i>	Extinguida
Instituto Salud Pública	Control Financiero de la Intervención				<b>Salvedad</b>
Radio Televisión Madrid	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>	<i>Favorable</i>	<b>Salvedad</b>	<b>Salvedad</b>

En cuanto al resto de Entes del artículo 6, las cuentas del Instituto de Realojamiento e Integración Social son auditadas por una sociedad, según información facilitada por el propio ente. Si bien en los distintos informes anuales de actuaciones de control financiero se incluyen las opiniones de auditoría de las empresas públicas, no sucede lo mismo con las de los entes del artículo 6 llevadas a cabo por sociedades de auditoría de cuentas.

En virtud del artículo 15.3 del Decreto 145/2002, de 1 de agosto, por el que se establece el régimen jurídico y de funcionamiento del Instituto Madrileño de la Salud (actualmente SERMAS), el control interno de la gestión económico-financiera del ente se realizará por la Intervención General mediante el ejercicio del control financiero, de eficacia y el control contable. El artículo 11.4 del Decreto 14/2005, de 27 de enero, por el que se integra el Servicio Madrileño de Salud en el Instituto Madrileño de la Salud, establece que el control interno de la gestión económica-financiera de los centros sanitarios se realizará mediante el ejercicio del control financiero de carácter permanente.

Las principales debilidades de los sistemas de control interno y procedimientos de gestión de los Entes Agencia Madrileña de Tutela de Adultos (en adelante AMTA), Agencia de calidad, acreditación y prospectiva de las universidades madrileñas, Consejo de la Juventud, Consejo de la Mujer y centros de gestión del Instituto Madrileño de la Salud (actualmente SERMAS), puestas de manifiesto en los últimos controles llevados a cabo por la Intervención son las siguientes:



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

Alcance Subjetivo	Debilidades de Control Interno
<p align="center"><b>General</b> <i>(excepto Instituto Madrileño de la Salud)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de manuales internos de organización.</li> <li>- Ausencia de procedimientos adecuados de gestión y control de los bienes de inmovilizado material e inmaterial.</li> <li>- Ausencia de instrucciones de funcionamiento de las cajas y bancarias.</li> <li>- Ausencia de instrucciones que regulen un sistema de gestión que garantice el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.</li> <li>- Ausencia de un sistema adecuado de control del cumplimiento del horario laboral por los trabajadores.</li> </ul>
<p align="center"><b>Específico</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Firmas de autorización de manejo de fondos no actualizadas en 3 cuentas bancarias (Consejo de la Mujer)</li> <li>- Ausencia de instrucciones sobre procedimientos a realizar en la gestión de cobro de importes concedidos a tutelados (AMTA).</li> </ul>
<p align="center"><b>Instituto Madrileño de Salud</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de inventario real de elementos patrimoniales e inmovilizado adscrito a los centros de gestión.</li> <li>- Vulneración de los principios de especialidad cuantitativa, cualitativa y temporal de los créditos.</li> <li>- Procedimientos y formas de adjudicación al margen de la normativa de contratación pública</li> <li>- Deficiencias de control interno en el área de ingresos y los procedimientos establecidos por los centros de gestión no garantizan la integridad de la facturación por asistencia prestada, la razonabilidad de la deuda y la facturación por la totalidad de los servicios prestados a pacientes no beneficiarios de la S.S.</li> </ul>

Control Financiero de Subvenciones

El control financiero en materia de subvenciones se refiere tanto a las actuaciones cofinanciadas con fondos europeos, como a las subvenciones financiadas por la Comunidad de Madrid.

1. Uno de los objetivos de los controles sobre actuaciones cofinanciadas con fondos europeos, establecidos en los respectivos Reglamentos comunitarios europeos, es comprobar la eficacia de los sistemas de gestión y control existentes y determinar el grado de confianza de los sistemas de gestión y control interno de los órganos gestores de los siguientes Fondos:
  - Fondos Estructurales: En ejecución del art. 10 del Reglamento (CE) 438/2001 de la Comisión por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, la Intervención General de la Comunidad de Madrid realiza controles financieros en una muestra de al menos el 5% del gasto subvencionable





total en el marco de los nuevos programas operativos para el período 2000-2006. Las formas de intervención cofinanciadas por estos Fondos cuyo control es responsabilidad de la Intervención General son el Programa Operativo Objetivo 3 del Fondo Social Europeo, el Documento Único de Programación Objetivo 2 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los Programas Operativos Fomento de Empleo e Iniciativa Empresarial y Formación Continua del Fondo Social Europeo, el Documento Único de Programación Pesca Regiones Fuera del Objetivo 1 del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), y la Iniciativa Comunitaria Liaisons entre Actions de Developement de L'Economie Rurale (LEADER)+ del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)-Orientación. Para la ejecución de las dos primeras formas de intervención los trabajos los desarrolla la Intervención en colaboración con una sociedad de auditoría de cuentas acogiéndose a la posibilidad abierta en la disposición adicional 7ª de la Ley de Hacienda ya citada con anterioridad.

El informe anual de actuaciones de control financiero del ejercicio 2005 concluye que, sin perjuicio de algunas precisiones, en general los procedimientos establecidos por los gestores analizados permiten garantizar la correcta gestión financiera de los fondos.

- Fondo de Cohesión: Las acciones de control se ejecutan principalmente en cumplimiento del capítulo IV del Reglamento (CE) 1386/2002 de la Comisión, de 29 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo, en relación con los sistemas de gestión y control y el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo al Fondo de Cohesión. Los controles a elegir, según el artículo 9 del Reglamento 1386/2002, incluirán al menos el 15% del gasto subvencionable. Al igual que para los Fondos Estructurales, el informe anual de 2005 concluye que los procedimientos establecidos por los gestores analizados permiten garantizar la correcta gestión financiera de los fondos.
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola - Garantía: La Intervención lleva a cabo dos acciones respecto a este Fondo. Por un lado actúa como órgano competente para emitir el certificado de la integridad, exactitud y veracidad de la cuentas anuales de certificación de la cuenta anual del FEOGA evaluando, en colaboración con una sociedad de auditoría, si los procedimientos de control interno operan satisfactoriamente sobre una muestra seleccionada de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea en la que se realizan observaciones



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

clasificadas en principales y medias. En el último control facilitado se incluyen 1 observación principal y 5 medias destacando la existencia de un apartado destinado a comprobar el proceso de aplicación de las sugerencias o recomendaciones realizadas en ejercicios anteriores.

Por otro lado se realizan controles a beneficiarios en aplicación del Reglamento (CE) 4045/1989, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Control.

En el ámbito de los controles de la IGCM sobre actuaciones cofinanciadas con fondos europeos es importante destacar el modelo de auditoría única, consistente en un marco de control interno integrado, denominación dada por el Tribunal de Cuentas Europeo en su dictamen 2/2004, que supone evidentes cambios en los sistemas de control interno de los Estados miembros de la Unión Europea. El objetivo último del marco de control interno integrado consiste en garantizar y aportar pruebas de que se han establecido los sistemas de vigilancia y control y se mantiene el riesgo de irregularidades en unos límites razonables; para ello, se establece una cadena de procedimientos en la que se integran los organismos de control de los Estados miembros, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo, que se basan en declaraciones de conformidad de los órganos de gestión y pagos de los fondos y en declaraciones de fiabilidad (posteriores) de que los sistemas de gestión y control funcionan eficazmente. El Dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas Europeo empieza a tener impacto sobre los Reglamentos para el período de programación 2007-2013, sin embargo la Comisión ha aprobado dos comunicaciones (COM(2005) 252 final y COM(2006) 9 final) al Consejo, Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas Europeo que establece un plan de acción con efectos en los programas 2000-2006 y sus liquidaciones. En este modelo de auditoría única debe jugar un papel importante la IGCM.

2. En cuanto a las subvenciones financiadas por la Comunidad de Madrid, si bien estos controles están previstos en todos los Planes de Auditoría analizados (2000 a 2006), los primeros en ejecutarse han sido los incluidos en el Plan de 2004 cuyos resultados se incluyen en el Informe resumen anual de 2005. El objetivo general de estos controles es el de verificar la realidad y regularidad de las operaciones realizadas con las ayudas percibidas a través de las Órdenes seleccionadas, sin que se hayan detectado incidencias significativas.

### Otras Actuaciones de Control Financiero.

El artículo 3 y 4 del Decreto 153/2000, por el que se establece el régimen de control interno de los servicios transferidos en materia de enseñanza no universitaria, establece



que la gestión económica de los centros públicos y concertados de enseñanza no universitaria se somete al control financiero establecido en el artículo 17 de la Ley 9/1990. Desde el Plan de Auditorías de 2001 se incluyen actuaciones relativas a centros docentes previéndose analizar anualmente 15 centros públicos y 10 concertados.

Como incidencias más significativas de los análisis en los centros públicos incluidos en el Informe anual de 2005 se citan previsiones de gastos muy superiores a las necesidades reales de los centros; falta de adecuación a los principios de publicidad y concurrencia en los expedientes de contratación; cuentas bancarias de centros sin la oportuna autorización de la Consejería de Hacienda; falta de contabilización de gastos soportados e ingresos recibidos por la realización de actividades complementarias y/o extraescolares y control de gasto de comedor inadecuado. En los concertados destaca la imputación al concierto educativo de gastos que, por su naturaleza económica, no son asumibles.

En los Planes de Auditoría de 2005 y 2006 se ha incluido un control sobre el programa de actuación en materia de inversiones de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para 2003-2006, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de abril de 2003, y que cuenta como uno de los objetivos conseguir la mejora, ampliación y modernización de las infraestructuras y dotaciones de la universidad y su progresiva adecuación a las características y necesidades de la docencia, la investigación científica y los servicios universitarios. No se incluye ninguna actuación llevada a cabo en los Informes anuales facilitados.

También se incluyen en el Plan de 2005 otras auditorías de sistemas y procedimientos sobre los procedimientos de gestión de la Unidad de Prestaciones Asistenciales, la gestión de los ingresos recaudados en instalaciones deportivas, la gestión y liquidación de las cantidades abonadas por el concepto retributivo "atención continuada" en el ámbito del Instituto Madrileño de la Salud (actual Servicio Madrileño de Salud) y el proceso de gestión de las fianzas depositadas en concepto de alquiler de inmuebles en el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Sobre los tres primeros controles citados en el párrafo anterior en el Informe anual de 2005 se incluyen los resultados concluyendo que los procedimientos establecidos en la Unidad de Prestaciones Asistenciales no garantizan que los recursos públicos se empleen de acuerdo al principio de economía ni tampoco de forma eficiente y eficaz, que el Instituto Madrileño de Deporte, Esparcimiento y Recreación (en adelante IMDER) no gestiona eficazmente la recaudación de los ingresos de los servicios prestados en las instalaciones deportivas sin que cuente con un manual de procedimientos al respecto y que en los centros del Servicio Madrileño de Salud se abonan en algunos casos el



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

complemento de acción continuada a colectivos para los que no está regulado y por actividades no contempladas en la normativa.

Por otra parte, según el art. 35 del Decreto 45/1997, la Intervención General emitirá informe de actuación en los casos en los que los gestores no realicen alegaciones, manifiesten discrepancias con las conclusiones y recomendaciones y no sean aceptadas por el órgano de control o cuando habiendo manifestado su conformidad no adopten las medidas para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto. Asimismo, según la Disposición decimosexta de la Circular 2/1997, cuando en el desarrollo de un control financiero se tenga evidencia de que las actuaciones revisadas pudieran tener como consecuencia la exigencia de responsabilidades administrativas, contables o penales se deberá emitir un informe especial. Hasta la fecha se han emitido 2 informes especiales como consecuencia del control financiero, uno emitido en 2003 por presunta malversación de fondos públicos, y otro por sustracción de fondos públicos emitido en 2006.

### **II.1.3.4. Seguimiento de conclusiones y recomendaciones**

En los Planes de Auditoría de 2005 y 2006 se incluye, como otras actuaciones de control, el seguimiento de las medidas correctoras que se vayan adoptando por las entidades auditadas en ejercicios anteriores para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto en los informes de control financiero. Este seguimiento, si bien no se ha considerado oportuno incluirlo en el último Informe anual de actuaciones, correspondiente al año 2005, se incorpora a los respectivos informes individuales.

Asimismo, como ya se ha indicado con respecto a las actuaciones cofinanciadas con fondos europeos, existe un apartado destinado a comprobar el proceso de aplicación de las sugerencias o recomendaciones realizadas en ejercicios anteriores.

Una vez analizados los planes de auditoría de los ejercicios 2000 a 2005 hay que destacar la mejora experimentada en cuanto al grado de ejecución de los mismos. Quedan tan solo pendientes de terminar la auditoría de sistemas y procedimientos del proceso de gestión de las fianzas depositadas en concepto de alquiler de inmuebles en el IVIMA, que se encuentra en fase de alegaciones, así como el control del programa de actuación en materia de inversiones de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2003-2006. Asimismo, no se han llevado a cabo las auditorías de regularidad previstas sobre las Fundaciones para la investigación biomédica de los Hospitales Universitarios La Princesa, La Paz, Ramón y Cajal, Doce de Octubre, Puerta de Hierro, Clínico San Carlos, Príncipe de Asturias y Getafe, debido a la reticencia de estas



fundaciones a facilitar la información necesaria a la IGCM, alegando su especial naturaleza jurídica.

Para concluir el apartado de control financiero sería positivo, tanto para la Intervención General de la Comunidad de Madrid como para esta Cámara de Cuentas, fijar procedimientos coordinados de actuaciones que, al menos, consistan en la puesta a disposición de los Planes de Auditoría aprobados por la IGCM con objeto de que los Programas de fiscalizaciones de la Cámara de Cuentas sean adecuadamente completados, evitando, en la medida de lo posible, duplicidades.

## **II.2.- Otras unidades de control interno**

Al margen del control ejercido por la IGCM y sus Intervenciones Delegadas, tal y como ha sido expuesto en los apartados anteriores, cada entidad puede crear una unidad de control en el seno de su propia organización. Uno de los procedimientos más eficaces en la supervisión del sistema de control interno lo constituye la implantación de unidades de auditoría interna que aseguren y vigilen el correcto funcionamiento del sistema y de los empleados, proponiendo, al mismo tiempo, las medidas o correcciones oportunas para conseguir la mayor eficacia del mismo.

Para elaborar este apartado se han utilizado las contestaciones recibidas de los cuestionarios enviados a los Organismos autónomos, Empresas, Entes y Universidades de la Comunidad de Madrid, en los que se solicitaba información sobre la existencia o no y organización de unidades de control interno, dirección de auditoría o departamento con similares funciones; las relaciones de estas unidades, en el caso de existir, con la Intervención de la Comunidad de Madrid; la elaboración y seguimiento de un plan de auditoría; y en general, los procedimientos de control implantados por la organización para asegurar un buen sistema de control interno que minimice los riesgos en las distintas operaciones en las que participa. La creación de estas unidades en las Universidades es especialmente importante porque su actividad queda al margen del control ejercido por la IGCM.

El Organismo Autónomo administrativo Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor envía un escrito en el que manifiesta la imposibilidad de contestar a los cuestionarios recibidos al no contar con una estructura orgánica estable, debido a su reciente creación.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Del resto de cuestionarios recibidos, tan solo el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (en adelante PAMAM) afirma contar con una unidad de control interno, que ha aprobado sus correspondientes manuales de procedimientos. Esta unidad depende del Servicio de Planificación técnica, y cuenta con un técnico de control, licenciado en geología, apoyado por dos auxiliares. Los controles se centran en los programas cofinanciados con fondos europeos, que suponen el 80% del presupuesto total del organismo, no existiendo relación entre esta unidad y la IGCM.

El PAMAM manifiesta tener un plan de auditoría, canalizándose todas las actuaciones de control a través de dicho plan. Los informes emitidos, con las irregularidades y deficiencias detectadas, se trasladan al departamento jurídico para el inicio de expediente de devolución de cantidades indebidamente cobradas; si se trata de gastos cofinanciados se da traslado al área que se ocupa del seguimiento y coordinación de los fondos estructurales para que proceda a su comunicación a los órganos competentes de la administración regional; cuando se trata de otras deficiencias o se realizan recomendaciones, se trasladan a los servicios técnicos y/o administrativos que pudieran verse implicados.

El resto de Organismos afirman que consideran suficiente el control ejercido por la IGCM, por lo que no valoran la creación de este tipo de unidades en el seno de su propia organización.

Todos los Organismos autónomos mercantiles contestan al cuestionario relativo a la existencia de unidades de control interno, salvo el BOCM. Ninguno de ellos cuenta con una unidad que realice estas funciones, considerando adecuados y suficientes los procedimientos y métodos de control establecidos legalmente. Tan solo el IMIDRA reconoce que la creación de una unidad de control interno facilitaría el control de la gestión, y podría detectar y corregir deficiencias de forma más rápida y eficiente.

De las Sociedades mercantiles sólo Metro de Madrid, S.A. cuenta con una unidad de control interno propia, dependiente de la Dirección de Calidad, Auditoría y Almacenes, y constituida por la gerencia de auditoría económica y la de auditoría operativa. La unidad cuenta con 9 personas, la mayoría de ellos ingenieros industriales y licenciados o diplomados en empresariales y económicas.

La Unidad de Metro de Madrid, S.A. se constituyó hace 8 años, elaborándose entonces un Plan Estratégico a largo plazo. Además, a principios de cada ejercicio, la Dirección de Calidad, Auditoría y Almacenes, a propuesta de la Unidad de Auditoría Interna, somete a la consideración del Consejo de Dirección el Plan Anual de Auditoría Interna, así como sus



posteriores modificaciones. La Unidad cuenta con un manual de procedimientos, en el que se contiene el funcionamiento de los procedimientos aplicados.

Los informes de auditoría elaborados por esta unidad, después del trámite de alegaciones, se remiten al Director de Calidad, Auditoría y Almacenes, quien lo envía al Consejo de Dirección. Las recomendaciones incorporadas a los informes incluyen la determinación de los responsables y los plazos de ejecución. Además, la unidad realiza informes de seguimiento de las recomendaciones que se envían a los responsables y a la Dirección.

Del resto de sociedades consultadas, Hispanagua asegura que está en marcha la creación de dicha unidad y Alcalá Natura también valora su creación a medio plazo. Por lo que se refiere a los procedimientos establecidos para asegurar un adecuado sistema de control, las respuestas giran en torno a los controles legales y procedimientos establecidos por la propia empresa, los controles ejercidos por la entidad matriz, o los sistemas informáticos, entre otros.

Todas las Entidades de derecho público han contestado a los cuestionarios, salvo la Agencia de Policía Local de la Comunidad de Madrid. De las respuestas obtenidas, tan solo el Hospital de Fuenlabrada afirma tener un Área de Control de la Gestión, dependiente de la Dirección de Organización y Sistemas, que cuenta con cuatro personas, dos técnicos, con formación en empresariales y gestión de empresas, y dos administrativos. Aunque no existe un plan de auditorías, el Hospital elabora un cuadro de mando tanto para la dirección como para el Hospital, que se remite periódicamente a sus destinatarios.

El resto de entidades de derecho público considera que sus propios procedimientos o departamentos financieros aseguran el adecuado control de sus actividades, y únicamente Radio Televisión Madrid valora la creación de este tipo de unidad, aunque no lo considera prioritario. Por último, el Instituto Madrileño del Desarrollo se somete a auditorías externas, tanto de las cuentas individuales como de las consolidadas con sociedades dependientes.

De los cuestionarios enviados al resto de Entes públicos a que se refiere el artículo 6 de la LHCM, no se ha recibido contestación de la Agencia Madrileña de la tutela de adultos. De las respuestas obtenidas sólo la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid afirma contar en su organización con una unidad de control, el área de Control de Gestión, integrada por tres personas, licenciados en ciencias empresariales. Sin embargo, no elabora planes de auditoría ni da información sobre la actividad que realiza la citada unidad. La Fundación Hospital Alcorcón, si bien no tiene creada unidad de este tipo, informa que la Consejería de Sanidad, a través del SERMAS, revisa los



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

resultados de la Fundación, incluyendo la asistencia prestada, la calidad de la misma y su relación con los recursos consumidos.

El resto de entes no considera necesaria la creación de una unidad de control específica dentro de su propia organización y consideran suficientes la utilización de la segregación de funciones, el control jerárquico y otros procedimientos internos de distintas áreas para garantizar un buen sistema de control. Sólo el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid afirma que no existen procedimientos adecuados para asegurar un adecuado control, y el Consejo de la Mujer valora la creación de esta unidad, aunque manifiesta no disponer de los fondos necesarios para su creación.

Por lo que se refiere a las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, si bien su Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, no incluye ningún precepto relativo al control interno de las mismas, los Estatutos vigentes de las 6 Universidades, todos ellos del año 2003, incluyen un artículo relativo al control interno. Los estatutos de la Universidad Autónoma, Complutense, Politécnica y de Alcalá ya fijan la creación de la unidad administrativa, mientras que en las Universidades Rey Juan Carlos y Carlos III se establece la posibilidad de que ésta se constituya. La Universidad Carlos III es la única que no ha creado unidad de control interno, al considerar que los procedimientos existentes, garantizan un control suficiente de las operaciones de la Universidad.

La dependencia jerárquica de esta unidad -que recibe distintos nombres en las diferentes Universidades- es del gerente en las Universidades Alcalá y Autónoma, en tanto que en la Complutense, Politécnica y Rey Juan Carlos dependen del Rector.

El número de personas que integran estas unidades oscilan entre las 14 de la Universidad Complutense y las 3, una de ellas vacante, de la Universidad de Alcalá, de reciente creación.

Las funciones que desarrollan estas unidades, especificadas en su normativa propia, son las tradicionalmente asociadas a la función interventora, y consisten generalmente en la intervención previa de los gastos de personal, de los expedientes de modificaciones presupuestarias, de las cuentas justificativas de Anticipos de Caja Fija (en adelante ACF) y Pagos a Justificar (PJ), así como, en el caso de las Universidades Rey Juan Carlos y Complutense, de los expedientes de ingreso.

La Universidad Autónoma de Madrid, a partir de 2005, cambia el modelo de control interno pasando de un control previo a uno a posteriori en función del Plan de actividades que aprueba el Consejo Social a propuesta del Gerente de la Universidad; así, los pagos





en firme, anticipos de caja fija y expedientes de contratación pasan a validarse contablemente por el Servicio de Economía considerándose a estos efectos como una intervención limitada que no entra en aspectos de legalidad.

Ninguna unidad de control interno tiene elaborados Manuales de Procedimiento o Programas de Auditoría. Asimismo, sólo las Universidades Autónoma y Politécnica cuentan con algún tipo de planificación de las actuaciones a desarrollar por las unidades de control interno. En este sentido, el Plan de Actuaciones para 2006 de la Universidad Autónoma se estructura en un primer bloque que aborda las actuaciones en relación con la actividad económica financiera, un segundo de programación y mejora de procedimientos que engloba tanto las recomendaciones de mejora de gestión económica, como la elaboración de normas de organización y funcionamiento, y por último una tercera área de seguimiento de recomendaciones tanto de acciones propuestas por el servicio de control interno como del informe de auditoría privada de las cuentas anuales. Respecto a la Universidad Politécnica el Rector aprueba una propuesta de trabajo a realizar por el Servicio de Control y Auditoría interna para el segundo semestre de 2005 al margen del desarrollado permanentemente, que incluye el control de la acción social y de las subvenciones concedidas por la Universidad Politécnica durante el ejercicio 2004.

Ninguna de las unidades de control ha llevado a cabo actuaciones sobre los Organismos, Entes, Empresas y Sociedades dependientes de las correspondientes Universidades, salvo la Universidad Politécnica que, en ejecución de la propuesta de trabajo indicada en el párrafo anterior, ha analizado las subvenciones concedidas por parte de la Universidad.

Los resultados de las actuaciones llevadas a cabo durante 2005 por las distintas unidades de control interno, de auditoría o intervenciones de las Universidades, se resumen en los siguientes puntos:

- La Universidad Politécnica agrupa sus resultados por tipos de funciones. En el ejercicio 2005 se han revisado 2.271 expedientes de modificaciones presupuestarias, de gastos de personal y de anticipos de caja fija, habiéndose interpuesto reparos a 326 de ellos, de los que 124 han sido subsanados. Asimismo, se han llevado a cabo 26 recepciones de obra.
- La Universidad Rey Juan Carlos señala que se han revisado 21.700 expedientes interponiéndose 1.200 reparos de los que 690 han paralizado las actuaciones. Del total de reparos han sido subsanados 280.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

- La Universidad Autónoma, al cambiar la tradicional función interventora previa por un control a posteriori, señala que durante 2005 se ha efectuado una revisión trimestral de las conciliaciones de las cuentas bancarias abiertas a nombre de la Universidad, así como de las cuentas justificativas de los libramientos de fondos a justificar y de las nóminas de variaciones de enero, febrero, marzo y abril. Con el sistema de control actual los reparos se incluyen en los informes emitidos sin que paralicen las actuaciones. Han sido emitidos 4 informes de conciliaciones bancarias y uno de cuentas justificativas.
- La Intervención de la Universidad Complutense ha interpuesto 326 reparos en la sección de pagos a justificar y caja fija, 191 en la sección de pagos y gastos, y 110 en la sección de ingresos
- La Universidad de Alcalá de Henares no facilita los datos derivados de sus actuaciones.

### **III.- EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

#### **III.1.- Áreas analizadas**

El sistema de control interno, tal y como ha quedado descrito en el apartado I.3. del presente informe, incluye el conjunto de normas y procedimientos utilizados por una entidad encaminados a lograr la máxima eficacia en la gestión de la misma y en la protección de su patrimonio.

Este sistema debe estar dirigido a salvaguardar los bienes del negocio, incrementar la eficacia de la gestión, asegurar la fiabilidad de la información y facilitar el cumplimiento de las normas dictadas por la dirección.

Aunque en el control interno intervienen, por tanto, todas las unidades o servicios de una entidad, es singularmente importante el trabajo desarrollado en cuatro áreas clave en toda organización, que son:

- Contratación, a fin de procurar una ejecución ordenada y eficiente de los procedimientos de contratación, velando por el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.
- Contabilidad, siendo necesario que establezcan unas normas y procedimientos que aseguren el cumplimiento del plan y que garanticen la exactitud de los registros



contable, que deben reflejar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto, en su caso, y de los resultados de toda organización.

- Tesorería, área especialmente sensible debido a la disponibilidad inmediata de los activos que integra, en la que los procedimientos y sistemas de control deben garantizar la protección de los saldos de caja y bancos, siendo necesario el establecimiento de una adecuada segregación de funciones, así como una adecuada política de autorizaciones.
- Inventarios, con el fin de verificar que los sistemas utilizados permiten en cada momento la identificación y localización de todos los bienes de naturaleza inventariable y que, en definitiva, aseguran la salvaguarda de los bienes del negocio, uno de los objetivos fundamentales del control interno.

En los apartados siguientes se sintetizan las respuestas recibidas de los cuestionarios enviados a todas las unidades, organismos, universidades y demás entidades incluidas dentro del ámbito subjetivo del presente informe, en las que se contienen determinados aspectos del control interno en los distintos procedimientos integrados en estas cuatro áreas clave.

No han contestado a los cuestionarios remitidos y, por tanto, no han podido ser analizados en este apartado, los entes Agencia de Policía Local de la Comunidad de Madrid y Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos. Asimismo, la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor envía un escrito en el que manifiesta la imposibilidad de contestar a los cuestionarios recibidos al no contar con una estructura orgánica estable, debido a su reciente creación.

Por lo que se refiere a la información remitida por las entidades dependientes de las Universidades, la Universidad Carlos III contesta que sólo participa en una sociedad limitada, sin actividad desde su constitución, mientras que la Universidad Rey Juan Carlos no contesta, aunque no consta que tenga entidades dependientes. Las Universidades Politécnica y Autónoma envían la respuesta a los cuestionarios de sus Fundaciones, que quedan fuera de análisis en el presente informe. La Universidad Complutense envía una respuesta global, sin detallar el censo de entidades, mientras que la Universidad de Alcalá ofrece la información solicitada de forma adecuada. No se dispone de la información relativa a las sociedades en las que, si bien la participación conjunta de varias Universidades es mayoritaria, la participación de cada una no supera el 50%.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

Tampoco se incluyen en este epígrafe los datos referidos a la Consejería de Educación y a la sociedad Metro de Madrid, S.A., que son objeto de análisis más detallado en el apartado III.2.

### **III.1.1.- Contratación**

El análisis del área de contratación tiene por objetivo verificar que el conjunto de sistemas y procedimientos de los órganos de contratación proporcionan una garantía razonable de que los contratos se ajustan a la normativa aplicable y a criterios de correcta gestión.

El régimen jurídico de la contratación las entidades y organismos incluidos en este epígrafe es heterogéneo, ya que muchos se rigen por la normativa general de la contratación administrativa: las Consejerías, la mayor parte de los organismos autónomos, las Universidades y diversas entidades de Derecho público. Otros, los que realizan actividades en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, deben sujetar parte de su contratación a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en dichos sectores. Por último, diversas entidades fiscalizadas, fundamentalmente las sociedades, aunque se rigen por el Derecho privado, deben ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia.

Pero todos los sujetos fiscalizados, con independencia del régimen jurídico a que estén sometidos, deben procurar una ejecución ordenada y eficiente de sus procedimientos de contratación y velar por el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, por lo que esta fiscalización se centra en la verificación de la existencia de normativas internas en los órganos de contratación que prefiguren homogénea y normalizadamente las actuaciones que desarrollan y en la utilización de aplicaciones informáticas que articulen un cauce procedimental cuya existencia supone una garantía razonable de regularidad y continuidad en las actuaciones y en los modos de hacer desde la perspectiva de aquellos principios fundamentales en la contratación de las entidades que integran el sector público.

Evidentemente las entidades cuya contratación está sujeta a normativa propia de la contratación administrativa cuentan ya con un cauce procedimental preestablecido en el propio Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en sus



normas de desarrollo, estatales y autonómicas. Además, utilizan SICA que dirige, supervisa y coordina la Dirección General de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo se considera que cada servicio de contratación debe normalizar sus procesos específicos a fin de que sean objetivos y homogéneos, por las razones siguientes:

- Las peculiaridades del giro o tráfico propio de cada Servicio de contratación según la competencia material de los órganos gestores a los que sirven.
- Tanto el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como sus normas de desarrollo establecen cauces de actuación muy amplios.

Por ejemplo, en los procedimientos negociados sin publicidad el número de empresas a las que se les soliciten ofertas no será inferior a tres, siempre que ello sea posible, pero aquella normativa deja al buen hacer de los órganos de contratación cuestiones tan importantes como el establecer garantías procedimentales para que haya una efectiva concurrencia mediante la invitación de empresas no vinculadas entre sí o el disponer de una base de datos suficiente de empresas capacitadas que permita abrir la competencia o diseñar protocolos de actuación que garanticen el secreto de las proposiciones y la transparencia en estos procedimientos en los que no es obligatorio la constitución de Mesa de contratación. Tampoco se realizan previsiones acerca de una sana segregación de funciones de manera que no sea una sola persona la que define el objeto del contrato, indica las empresas a invitar, abre las ofertas, emite el informe técnico que motivará la resolución de adjudicación, dirige la ejecución de la prestación y se encarga de la recepción.

Las Servicios de Contratación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid no han considerado necesario dotarse de manuales o guías internas de contratación que establezcan, en el marco de la normativa aplicable, protocolos específicos de actuación, de manera que se añadan, a la propia estructura organizativa y al buen hacer de cada responsable, mayores garantías y cautelas para el logro de una ejecución ordenada basada en prácticas adecuadas a la idiosincrasia de cada Servicio.

De las respuestas a los cuestionarios se desprende que la mecánica procedimental de la gestión de la contratación se ajusta a lo dispuesto en la normativa jurídica aplicable.

La Vicepresidencia 2ª y Consejería de Justicia e Interior y las Consejerías de Hacienda, Economía e Innovación Tecnológica, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Familia y Asuntos Sociales, Inmigración y Cultura y Deportes han adoptado la cautela de que en



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

los procedimientos negociados sin publicidad intervenga Mesa de contratación, lo que supone una mayor garantía de transparencia.

De igual manera, los Servicios de Contratación podrían considerar la conveniencia de diseñar protocolos de actuación acerca de cuestiones que ayudarían a garantizar la libre concurrencia, el secreto de las proposiciones y la transparencia, como las relativas a lograr una segregación de funciones de manera que sean distintos responsables los que definan el objeto del contrato, indiquen las empresas a invitar (si de un procedimiento negociado se trata), emitan el informe técnico que motivará la resolución de adjudicación, dirijan la ejecución de la prestación y se encarguen de la recepción o a procurar que la determinación de las empresas a invitar en los procedimientos negociados y en los contratos menores sea lo más objetiva y amplia posible.

Los Servicios de Contratación utilizan el SICA y los modelos normalizados que esta aplicación informática genera. Además, en las Consejerías de Sanidad y Consumo y Empleo y Mujer complementan el SICA con aplicaciones para facilitar el seguimiento de los expedientes de contratación. En la Consejería de Cultura y Deportes disponen de una aplicación para facilitar la tramitación de los contratos privados de actuaciones artísticas y en la de Economía e Innovación Tecnológica han desarrollado una base de datos a efectos de la acreditación del cumplimiento de la obligación de tener empleados trabajadores minusválidos.

Salvo el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que dispone de un Manual de procedimiento de gestión comercial para las operaciones no sujetas a la normativa reguladora de la contratación administrativa, los Organismos autónomos de la Comunidad de Madrid no han considerado necesario dotarse de manuales o guías internas de contratación que establezcan, en el marco de la normativa aplicable, protocolos específicos de actuación, de manera que se añadan, a la propia estructura organizativa y al buen hacer de cada responsable, mayores garantías y cautelas para el logro de una ejecución ordenada basada en prácticas adecuadas a la idiosincrasia de cada Organismo.

De las respuestas a los cuestionarios se desprende que la mecánica procedimental de la gestión de la contratación se ajusta a lo dispuesto en la normativa jurídica aplicable.

Los Organismos autónomos con carácter general, salvo la Agencia Antidroga y el IMDER, han adoptado la cautela de que en los procedimientos negociados sin publicidad intervenga Mesa de contratación lo que supone una mayor garantía de transparencia.



Los Organismos autónomos podrían considerar la conveniencia de diseñar protocolos de actuación acerca de cuestiones que ayudarían a garantizar la libre concurrencia, el secreto de las proposiciones y la transparencia, como los indicados anteriormente al mencionar los Servicios de Contratación de las Consejerías.

En general los Organismos autónomos utilizan el SICA y los modelos normalizados que esta aplicación informática genera. El IVIMA lo complementa con una aplicación para la confección y el control de las certificaciones de obras. El Servicio Regional de Empleo ha elaborado aplicaciones informáticas propias tanto para la gestión general de los expedientes como para los servicios proponentes. El Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (IRSST) complementa el SICA mediante bases de datos que le permiten controlar la situación en tiempo real de cada expediente así como tratar dichos datos a efectos de consultas o informes.

De las Empresas públicas que han contestado los requerimientos de envío de documentación formulados por esta Cámara no disponen de normativa interna Canal Extensia, Tres Cantos S.A., Arrendamientos y promociones de la Comunidad de Madrid S.A. (en adelante ARPROMA, S.A.) y Mercado Puerta de Toledo S.A.U. En el caso de Canal Extensia, su mínima estructura organizativa explica la ausencia de esta normativa. En los demás casos, la carencia de normativas, protocolos normalizados, guías o manuales internos de contratación supone una debilidad del sistema de control interno de las mismas.

Hispanagua, Hidráulica Santillana y Canal de Comunicaciones Unidas indican que utilizan los procedimientos corporativos de la entidad matriz, Canal de Isabel II, que más adelante serán analizados.

PROMOMADRID, Desarrollo internacional de Madrid S.A., bajo el compromiso "de cumplir con los principios de publicidad y concurrencia para dar mayor transparencia a la contratación de la Compañía" ha elaborado normas y procedimientos de contratación, que establecen una serie de acertadas reglas y trámites, cuya documentación se normaliza, acerca de la asignación de responsabilidades; la formalización de los contratos; la exigencia de Pliegos, estableciendo Pliegos-tipo; la cobertura financiera de los contratos; la utilización del concurso (con criterios ponderados de adjudicación) o del procedimiento negociado; la exigencia siempre que sea posible de solicitar al menos tres ofertas; el establecimiento de un límite temporal para las prórrogas y renovaciones de contratos y la creación de un órgano colegiado, el Tribunal de selección, para tramitar las adjudicaciones.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

En cambio no se formulan protocolos de actuación acerca del registro, custodia y secreto de las ofertas que ayudarían a garantizar razonablemente la transparencia de las licitaciones, ni se hace hincapié en el carácter objetivo de los criterios de adjudicación.

La publicidad que estas normas establecen se limita al tablón de anuncios y a la página web, pero en ella no se advierte ningún enlace para acceder a la contratación que vaya a celebrar. La compañía, con los datos de que disponga acerca de la concurrencia que estos medios de publicidad han generado en adjudicaciones pasadas, podría plantearse si dichos medios son suficientes para promover una concurrencia libre y diversificada o si sería conveniente, a partir de ciertas cuantías acudir a la publicidad en diarios oficiales o en periódicos de suficiente difusión.

La normativa interna de contratación de ARPEGIO, S.A. fue evaluada en el Informe de Fiscalización de las Empresas Públicas y otros Entes Públicos de la Comunidad de Madrid, ejercicio 2002 y 2003, aprobado por la Cámara de Cuentas con fecha 28 de diciembre de 2005, y merece la misma opinión, es decir, "delimita las competencias de los diversos órganos intervinientes en los procedimientos de contratación en atención a los importes de los contratos y establece los supuestos de procedencia de las distintas formas de adjudicación y de aquellos en que es obligatoria la publicidad. Dispone asimismo de modelos normalizados de algunos de los trámites de dichos procedimientos.

En cambio no se formulan previsiones acerca de la obligatoriedad de justificar a priori la necesidad que el contrato debe satisfacer y de elaborar pliegos de condiciones que definan el objeto del contrato. Tampoco regula la apertura y estudio de las ofertas presentadas por un órgano colegiado, ni la necesidad de prefijar criterios objetivos de adjudicación que puedan ser conocidos por los interesados en la licitación".

ARPEGIO, S.A. ya dispone de una página web en la que dar a conocer las licitaciones que convoque, pero no cuenta con una aplicación informática para la gestión de la contratación.

GEDESMA, ha elaborado un conjunto de normas que establecen con bastante detalle los trámites a seguir en los procedimientos de contratación y con indicación de los responsables de los mismos. También dispone de Pliegos-tipo de cláusulas y de modelos normalizados de documentos.

GEDESMA S.A. tiene una página web en la que da a conocer las licitaciones que convoca, pero no cuenta con una aplicación informática para la gestión de la contratación.





La contratación del Vertedero de inertes y recuperación de neumáticos, S.L. (VIREN), en proceso de disolución, ha sido asumida por GEDESMA S.A. que absorberá todo el patrimonio social de aquélla.

El Consorcio Turístico de Madrid ha elaborado una normativa interna de contratación denominada "Instrucción técnica de Compras" que regula con precisión sistemática y mucho detalle la asignación de responsabilidades y los trámites a seguir en los procedimientos de contratación. Dispone también, de Pliegos-tipo de cláusulas y de modelos normalizados de documentos.

Llama la atención en esta completa y a la vez sencilla normativa la exigencia acerca de los requisitos de publicidad y concurrencia y el cuidado en cuanto a la previsión de una acertada segregación de funciones de los intervinientes en dichos procedimientos. Es de destacar que en los casos en que no exige publicidad no se limita a la invitación a tres empresa, sino que exige "contar con al menos tres ofertas competitivas" y recomienda actuar de esta manera incluso cuando las compras sean inferiores a 12.000 euros.

Entre los Entes públicos que han contestado a los requerimientos de envío de documentación formulados por esta Cámara no disponen de normativa interna los siguientes:

- Madrid, Infraestructuras de Transporte (MINTRA), que está en proceso de elaboración de una normativa interna pero que carece de una aplicación informática para la gestión de su contratación (mil millones de euros en 2005).
- Tribunal de Defensa de la Competencia (en proceso de elaboración de una normativa interna, así como de una aplicación informática para el seguimiento de los expedientes de gasto).
- La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, la Agencia de Calidad, Acreditación y prospectiva de la Comunidad de Madrid y el Instituto de Realojamiento e Integración Social, cuya contratación, sujeta al Derecho público, es de escasa relevancia económica y que utilizan los modelos normalizados de la Comunidad de Madrid.
- La Agencia FIESCAM, cuya contratación está sujeta al Derecho público y que utiliza modelos normalizados del Ministerio de Administraciones Públicas.
- El Instituto de Salud Pública cuya contratación está sujeta al Derecho público, pero que sí ha remitido un breve documento interno que detalla las responsabilidades



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

asignadas en los procedimientos de contratación y enumera los trámites de los expedientes. No dispone de aplicación informática y utiliza los documentos normalizados de la Comunidad de Madrid.

Canal de Isabel II, cuya contratación está sujeta al Derecho privado y a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, ha elaborado una completa normativa interna, aprobada por el Consejo de Administración, integrada por las siguientes normas: Condiciones generales de contratación que detalla los requisitos de los contratistas y los derechos y obligaciones derivados de los contratos; Norma de selección de los licitadores que regula los procedimientos de adjudicación de manera adecuada a la salvaguarda de los principios de publicidad y concurrencia, aunque convendría actualizarla ya que se aprobó en 1991 y Norma de aplicación del Registro de Contratistas de Canal de Isabel II.

Además ha dictado una Instrucción Técnica denominada "Circuito de contratación", incluida en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que regula todos los trámites (referenciados a los modelos normalizados correspondientes) que siguen los expedientes de contratación y establece la cadena de responsabilidades de todos los intervinientes en los mismos.

Canal de Isabel II ha elaborado también Pliegos-tipo para cada uno de los tipos de contratos que celebra y numerosos modelos normalizados que documentan los trámites de los procedimientos de contratación.

Asimismo, dispone de aplicaciones informáticas de gestión de la contratación integradas con los módulos telemáticos de aprovisionamiento y presupuestos.

Aunque su contratación está sujeta al Derecho público, el Instituto Madrileño para el Desarrollo, IMADE ha tenido la previsión de establecer una completa y cuidada normativa interna de contratación que detalla todas las responsabilidades de los intervinientes en estos procedimientos, así como los trámites a seguir y los documentos normalizados correspondientes. No dispone de una aplicación informática para la gestión de la contratación.

El Ente Público Radio Televisión Madrid dispone de una normativa interna de contratación desde una perspectiva integrada con la regulación de sus procedimientos de gasto. Dispone asimismo de modelos normalizados utilizados en los trámites de los procedimientos de contratación y de una aplicación informática para la gestión de los expedientes de gasto.



Esta normativa, redactada en el año 1992 y que convendría actualizar, delimita las competencias de los diversos órganos intervinientes en los procedimientos de contratación, en atención a los tipos de contratos y a los importes de los mismos. Además, contiene precisiones acerca de la obligación de justificar a priori la necesidad que el contrato debe satisfacer; de la obligación de elaborar pliegos de condiciones que definan el objeto del contrato; de los supuestos de solicitud pública de ofertas y de la constatación efectiva de la recepción de la prestación.

En cambio no se formulan previsiones acerca de la necesidad de prefijar criterios objetivos de adjudicación que puedan ser conocidos por los interesados en la licitación.

También se echa en falta alguna previsión acerca del secreto de las proposiciones presentadas, garantía de la transparencia de la licitación, así como de la conveniencia de que las ofertas se abran en presencia de más de una persona.

La Fundación Hospital de Alcorcón dispone de una normativa interna de contratación denominada "Procedimiento de Compras" que delimita las competencias de los diversos órganos intervinientes en los procedimientos de contratación, en atención a los tipos de contratos y a los importes de los mismos.

Además, contiene determinaciones acerca de los supuestos en que se exige la publicidad; de la obligatoriedad de justificar "a priori" la necesidad que el contrato debe satisfacer; de la obligación de elaborar pliegos de condiciones que definan el objeto del contrato, y del registro de las ofertas presentadas y de su apertura y estudio por un órgano colegiado.

En cambio no formula previsiones acerca de la necesidad de prefijar criterios objetivos de adjudicación que puedan ser conocidos por los interesados en la licitación.

La página web de esta entidad recoge con mucho detalle el anuncio de las licitaciones en curso, facilita el acceso a los pliegos de condiciones del contrato y publica las adjudicaciones que se van produciendo.

Esta Fundación no ha establecido modelos normalizados ni dispone de una aplicación informática para la gestión de la contratación.

El Hospital de Fuenlabrada sujeta sus contratos al Derecho público y dispone de aplicaciones informáticas muy detalladas para elaborar los expedientes de contratación. Sus manuales internos de procedimientos son descriptivos de dichas aplicaciones y contienen indicaciones expresas acerca de los responsables de cada trámite. También generan documentos normalizados para cada una de las actuaciones del procedimiento.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

La contratación de las Universidades Públicas madrileñas está sujeta al Derecho público. Todas han contestado al cuestionario remitido por la Cámara de Cuentas.

Con carácter general, las Universidades adolecen de falta de una normativa interna suficientemente particularizada que defina sus procesos de contratación diseñando protocolos de actuación detallados acerca de cuestiones que pueden ayudar a garantizar la libre concurrencia, el secreto de las proposiciones y la transparencia, como las anteriormente señaladas en relación con los Servicios de Contratación de las Consejerías y de los Organismos autónomos de la Comunidad.

La Universidad Politécnica de Madrid sí dispone de una normativa interna para regular la tramitación de los procedimientos de contratación integrada por los siguientes documentos: "Manual de procedimiento de los contratos administrativos" que define la sucesión de trámites que deben seguir los distintos tipos de contratos en atención al procedimiento y forma de adjudicación utilizados y establece cuáles son las Unidades u órganos responsables de la tramitación de cada uno de ellos; "Trámite habitual de los expedientes de gasto que se gestionan en el Servicio de Contratación y Patrimonio" que con distinta sistemática que el Manual, antes citado, detalla la tramitación de los diferentes tipos de contratos, y las normas de gestión presupuestaria que se incluyen en las Bases de ejecución del Presupuesto de cada ejercicio económico.

La Universidad Politécnica ha establecido modelos normalizados para documentar los trámites de los expedientes y utiliza Pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares. No utiliza una aplicación informática específica para la gestión de su contratación.

Tanto el Manual como el denominado Trámite habitual de los expedientes de gasto están redactados con claridad y concisión y deben suponer una estimable ayuda para gestionar de manera homogénea y correcta los procedimientos de contratación.

La Universidad Autónoma de Madrid no tiene una normativa interna para regular con más detalle que el legal los protocolos de actuación en la gestión de la contratación ni una aplicación informática específica.

La Universidad de Alcalá de Henares ha remitido una norma de contratación que salvo en lo relativo a la atribución de competencias para contratar no es más que una transcripción de algunos preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Mientras se ultima una aplicación informática específica para la gestión integral de la contratación la Universidad utiliza una base de datos que permite ordenar los expedientes que se tramitan.



Esta Universidad tramita los procedimientos negociados sin publicidad a través de Mesa de contratación lo que supone una mayor garantía de transparencia y, en apoyo del principio de concurrencia, mantiene el criterio de invitar al menos a 5 empresas a presentar ofertas.

La Universidad Rey Juan Carlos no tiene una normativa interna para regular con más detalle que el legal los protocolos de actuación en la gestión de la contratación, aunque los documentos denominados "propuestas de contratación" incluyen unas instrucciones de cumplimentación que normalizan algunas de las actuaciones de los expedientes e incluyen algún criterio interpretativo que facilita una tramitación más ajustada a la ley, como el relativo a la inconveniencia de incluir la experiencia como criterio objetivo de adjudicación de los concursos. Dispone de una aplicación informática para la gestión de la contratación.

Esta Universidad tramita los procedimientos negociados sin publicidad a través de Mesa de contratación lo que supone una mayor garantía de transparencia.

La Universidad Carlos III dispone de unas "Normas generales de compras y contratos" que son un breve recordatorio para los gestores de algunos de los trámites del procedimiento de contratación.

Esta Universidad aunque no dispone de una aplicación informática específica para la gestión de la contratación sí utiliza diversas herramientas telemáticas para ordenar la tramitación de sus expedientes.

La Vicegerencia de Asuntos Generales de la Universidad Complutense de Madrid ha elaborado, el 7 de febrero de 2005, una Guía práctica de contratación con el objetivo de aclarar y facilitar a los diferentes centros gestores la tramitación de los expedientes de contratación. Además, esta Universidad dispone de un Reglamento de Gestión Económico-Financiera aprobado el 20 de diciembre de 1989 que parece urgente actualizar.

La Guía práctica de contratación se circunscribe a los contratos de suministro y de consultoría, asistencia y de servicios y está redactada con claridad sistemática y debe suponer una estimable ayuda para gestionar de manera homogénea y correcta los procedimientos de contratación. Incluye algún criterio interpretativo que facilita una tramitación más ajustada a la ley, como el relativo a que no se incluya la experiencia y los medios materiales y humanos de las empresas como criterio objetivo de adjudicación de los concursos, siguiendo lo manifestado por la Cámara de Cuentas en precedentes informes de fiscalización.



Esta Universidad dispone de aplicación informática para la gestión de la contratación incardinada con el sistema telemático de gestión económico-financiera.

### **III.1.2.- Contabilidad**

Los procedimientos y métodos de actuación utilizados por una organización deben asegurar en todo momento la fiabilidad de la información aportada. Un buen sistema de control interno debe contar con un plan de contabilidad adecuado, un sistema de autorización de operaciones, un diseño eficaz de documentos y formularios, y sistemas de registro fiables, a ser posible mecanizados, que garanticen la exactitud de los registros contables.

Los cuestionarios enviados para el análisis de esta área tienen como finalidad determinar, entre otros aspectos: la organización del departamento encargado de la misma y sus relaciones con otras unidades de la entidad; el procedimiento general de contabilización de operaciones, indicando el circuito relativo a la recepción de justificantes, elaboración y revisión de los asientos contables, aplicaciones informáticas utilizadas y archivo de la documentación justificativa; la existencia o no de manuales internos de procedimientos; la documentación soporte de cada asiento contable; y la formación de los estados contables.

El control contable respecto a la actividad económico-financiera de las Consejerías, de acuerdo con el artículo 24.3.a) del Decreto 114/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, corresponde a las Intervenciones delegadas, de acuerdo con los criterios que se establezcan por la Intervención General.

En el ejercicio 2005 está pendiente de implantación el Plan General de Contabilidad en la Comunidad de Madrid, que se llevó a cabo a comienzos del ejercicio 2006, realizándose hasta entonces el registro de las operaciones financieras y patrimoniales a través del SIEF.

De las contestaciones recibidas de los cuestionarios enviados a las Consejerías se derivan las siguientes conclusiones:

- El número de personas que componen las distintas Intervenciones delegadas, excluido el personal destinado en Organismos autónomos, es muy variable, desde las tres personas que componen las Unidades de las Consejerías de Hacienda e Inmigración, a las 22 de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, resultando una media de 11 personas. A la cabeza de cada una de ellas existe un Interventor delegado Jefe,



que es, en todos los casos, un funcionario del grupo A con titulación superior en ciencias económicas, empresariales o derecho. La Intervención Delegada de la Consejería de Presidencia es ejercida, por suplencia, por la Intervención Delegada de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno.

- Las Intervenciones delegadas, antes de realizar el asiento correspondiente, verifican la correcta imputación contable, la correspondencia entre el documento contable y los justificantes o documentación soporte que le acompañen, y la adecuación de la operación a las normas, principios, relaciones contables y criterios de valoración vigentes.
- Las Intervenciones delegadas no custodian documentos originales ni sus justificantes, que son enviados a la Unidad Gestora para su archivo.
- Respecto a Manuales de Procedimientos contables internos, la mayoría se refieren a los elaborados por la IGCM, y, en particular a las Instrucciones de la IGCM sobre el registro en contabilidad financiera de las operaciones de pagos a justificar y anticipos de Caja fija, la Guía de la Subdirección General de Contabilidad sobre los Procedimientos de los reintegros de pago en el subsistema de pagos a justificar y anticipos de caja fija (SUAC), la Guía de la Subdirección General de Contabilidad sobre Tratamiento del IVA soportado deducible en los pagos a justificar y las Instrucciones de la IGCM por las que se modifican las relativas al pago de anuncios en boletines oficiales de 11 de mayo de 2005.
- Son las Intervenciones delegadas las que tienen acceso a los registros contables, libros de contabilidad y aplicaciones informáticas. Mientras los documentos contables se encuentran en fase de tramitación, su gestión se realiza a través de las aplicaciones departamentales. Una vez contabilizados, se vuelcan a las aplicaciones institucionales, donde no se pueden modificar los documentos, sino que cualquier rectificación de los mismos deberá realizarse a través de otro documento contable.
- El personal de las Intervenciones delegadas es totalmente independiente del personal de las Consejerías, dependiendo funcional y jerárquicamente de la IGCM.

En el ámbito de los Organismos autónomos, todos ellos aplican el Plan de Contabilidad Pública, excepto el Servicio Regional de Bienestar Social, que no lo empieza a aplicar hasta el ejercicio 2006. Las respuestas a los cuestionarios sobre la llevanza de la contabilidad arrojan los siguientes datos:



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

- La mayoría de los Organismos autónomos administrativos afirman que el registro contable de las operaciones corresponde a la Intervención Delegada de la Consejería a la que están adscritos, por lo que en su organización no han creado una unidad específica de contabilidad. El Servicio Regional de Empleo, el PAMAM, la Agencia Antidroga y Madrid 112 cuentan con departamento de contabilidad, integrado en su organización, cauce de comunicación con las Intervenciones delegadas. Este departamento está formado por 3 personas en los dos primeros organismos y 1 en la Agencia Antidroga y Madrid 112.
- Todos los Organismos autónomos mercantiles aseguran tener una unidad de contabilidad propia salvo el IMDER, en el que es la Sección económico-administrativa la que realiza estas funciones. El tamaño de las unidades es de 5 personas en el BOCM y 6 en el resto.
- La tramitación de documentos se realiza a través del SIEF, produciéndose la anotación contable una vez comprobado que la autorización se realiza por persona competente, que se imputa correctamente en la contabilidad patrimonial y presupuestaria, que la documentación soporte de la operación es adecuada y que se cumplen todos los requisitos legales.
- El Consorcio Regional de Transportes utiliza una aplicación informática propia al margen de SIEF, que integra y relaciona la contabilidad presupuestaria y financiera. El BOCM, aunque registra sus operaciones en SIEF, utiliza asimismo diferentes bases de datos para el registro de operaciones específicas.
- En general, los organismos no tienen manuales de procedimientos específicos, con las excepciones puestas de manifiesto a continuación: el Instituto Madrileño del Menor y la Familia asegura tener procedimientos para la autorización del gasto, ingresos y otras operaciones, y para la tramitación de justificantes; Madrid 112 utiliza un manual relativo al régimen de autorizaciones; el Servicio Regional de Bienestar Social aplica un manual de proceso de gestión económica en centros residenciales para personas mayores; el BOCM y el IMIDRA han aprobado manuales de procedimientos.
- Los accesos a los soportes documentales, registros informáticos y libros de contabilidad se restringen al personal de las áreas implicadas en el proceso de contabilización, con códigos de acceso a las aplicaciones informáticas.
- Los Organismos autónomos se someten al control realizado por la IGCM de la forma expuesta en el apartado II.1. del presente informe.





Las Sociedades mercantiles dependientes de la Comunidad de Madrid aplican el Plan de Contabilidad vigente para las empresas privadas y las respuestas contenidas en los cuestionarios enviados contienen las siguientes afirmaciones:

- Sólo las sociedades con cierto volumen asegurar tener un departamento de contabilidad propio que está integrado por un escaso número de personas (entre 1 y 5), salvo en el caso de Metro de Madrid, S.A., como se pone de manifiesto en el apartado III.2.2.2 de este informe, que cuenta con 21 personas en esta unidad. El resto de sociedades reconoce no tener un departamento diferenciado sino que, debido al reducido tamaño de muchas de ellas, la contabilización de las operaciones se realiza por el responsable de otras áreas o directamente por la sociedad matriz del grupo al que pertenecen.
- En todas las sociedades el registro de operaciones se realiza de forma mecanizada, utilizando diferentes aplicaciones informáticas por ellas adquiridas.
- Canal de Comunicaciones Unidas, S.A., Hispanagua, S.A. e Hidráulica Santillana, S.A. aseguran tener manuales de procedimientos, mientras que ARPEGIO, S.A., Parque científico tecnológico de la Universidad de Alcalá, S.A. y Alcalá Natura, S.A. poseen una normativa interna relativa a autorizaciones de gastos e inversiones. El resto de sociedades reconoce no disponer de estos manuales, mientras que GEDESMA, S.A. afirma estar en proceso de elaboración.
- En las sociedades anónimas ARPEGIO, GEDESMA, Hidráulica Santillana, Hispanagua, Centro de Transportes de Coslada, Promomadrid y Alcalá Natura está implantada la contabilidad analítica.
- Como ya se ha comentado en el apartado III.1.3.1, todas las sociedades son auditadas por empresas de auditoría privadas a excepción de Deporte y Montaña, S.A.

La contabilidad en las Entidades de derecho público se caracteriza por lo siguiente:

- Todas las entidades de derecho público que han contestado a los cuestionarios tienen una unidad de contabilidad en el seno de su organización, dependiente por lo general del área económico financiera. El personal que pertenece a estas unidades oscila entre 4 y 11 personas, salvo Canal de Isabel II, que cuenta con 32 personas.
- Las entidades de derecho público de la Comunidad de Madrid utilizan, para el registro contable de las operaciones programas informáticos, estando el acceso a dichos



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

programas, así como a la documentación soporte de las operaciones, restringido al personal de las áreas correspondientes.

- MINTRA, Hospital de Fuenlabrada e IMADE afirman tener manuales de procedimientos, mientras que Radio Televisión Madrid y Agencia FIESCAM únicamente los relativos al régimen de autorizaciones. Canal de Isabel II reconoce no tener manuales de procedimientos, aunque no los considera necesarios debido a las exigencias contenidas en la normativa aplicable, así como en el sistema de gestión de calidad que tiene implantado.
- Las entidades de derecho público están sometidas a control financiero de la forma que se explica en el apartado II.1.3.1 anterior.

Las respuestas contenidas en los cuestionarios enviados a los Entes públicos a que se refiere el artículo 6 de la LHCM, se resumen como sigue:

- En todos los entes las funciones de contabilidad se realizan por personal propio salvo en el Consejo de la Mujer, que tiene externalizada esta función. En el resto, existen departamentos específicos de contabilidad, excepto en el Tribunal de Defensa de la Competencia, la Agencia de Protección de Datos (en adelante APD) y la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid (ACAP), en los que la contabilización de las operaciones se realiza por una o dos personas con titulación adecuada, pero sin haberse creado una unidad independiente.
- Para la llevanza de la contabilidad utilizan diversas aplicaciones informáticas específicas, salvo los entes con presupuesto limitativo que están integrados en el SIEF. En todos los casos los accesos a las aplicaciones están restringidas al personal de la unidad.
- Únicamente afirma tener manuales de procedimientos la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid. La Fundación Hospital de Alcorcón detalla el proceso de contabilización, aunque no especifica la existencia de manuales escritos.
- Sólo el Consejo de la Mujer y el SERMAS manifiestan tener contabilidad analítica.
- Todos los entes elaboran estados financieros, aunque con distinta periodicidad (mensual, trimestral, semestral o anual) según los casos.



- El Instituto de Realojamiento e Integración Social y la Fundación Hospital de Alcorcón se someten a auditoría privada, mientras que el Consejo de la Mujer y el Tribunal de Defensa de la Competencia son objeto de control financiero por parte de la IGCM. La Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid, como Organismo autónomo administrativo hasta el ejercicio 2005, ha estado sometida a fiscalización previa plena hasta entonces. La APD está igualmente sometida a fiscalización previa plena, de acuerdo con su normativa reguladora.

En todas las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid existe un departamento o unidad de contabilidad, cuya dotación de personal oscila entre 7, en la Rey Juan Carlos, y 14 en la Complutense. En la Universidad Carlos III a sus 10 integrantes se añaden 18 trabajadores en las oficinas económicas del campus, encuadradas éstas en la Dirección Económica Financiera de la Universidad. Además, en las respuestas recibidas por las Universidades se contiene la siguiente información:

- Por lo que se refiere al procedimiento de contabilización, los documentos contables de gastos, junto con la documentación justificativa proceden de los centros gestores, los cuales se encargan también de imputarlos al presupuesto. Para el resto de operaciones generalmente se elaboran los documentos centralizadamente, y la validación y contabilización se realiza en el Servicio económico. En la Universidad Carlos III la revisión y contabilización se efectúa en las Oficinas económicas de Campus.
- Para el registro de las operaciones contables las Universidades utilizan distintas aplicaciones informáticas específicas, elaborándose estados financieros con periodicidad variable en cada una de ellas.
- Las Universidades Politécnica, Alcalá y Carlos III han elaborado manuales de procedimientos al margen de las normas generales aplicables. La Autónoma contesta que no posee manuales de procedimiento, aunque se ha iniciado para todas las unidades implicadas en la gestión económica la definición del proceso y procedimientos de gestión.
- Ninguna de ellas desarrolla una contabilidad analítica, aunque la Universidad Complutense manifiesta que se encuentra en fase de implantación, prevista para diciembre de 2007.
- En las Universidades Rey Juan Carlos y Complutense su Intervención, con carácter previo a la contabilización, fiscaliza los gastos, y la Universidad Politécnica envía



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

ciertas operaciones al Servicio de Control y Auditoría para su fiscalización previa. Además, todas ellas someten sus cuentas a auditoría externa por firmas privadas.

- Por lo que se refiere a las entidades dependientes de las Universidades, la Universidad Complutense no detalla el censo de entidades, ofreciendo una respuesta común en la que se señala que el Departamento de Contabilidad lo integran 6 personas y que no cuentan con manuales de procedimiento. La Universidad Carlos III informa que únicamente existe una sociedad limitada participada en su totalidad por la Universidad, sin actividad desde su constitución. La Universidad de Alcalá sí aporta el censo de entidades y describe la organización y procedimientos de la contabilidad en sus dos sociedades dependientes, si bien admite que no han elaborado manuales de procedimientos.

### **III.1.3.- Tesorería**

La disponibilidad inmediata de los activos que componen el área de tesorería hace necesario el establecimiento de un buen sistema de control interno por parte de toda organización. Los aspectos más importantes que se deben considerar en la evaluación del sistema de control interno son la estructura organizativa, siendo especialmente importante una adecuada segregación de funciones; el manejo y custodia de los fondos, configurando un sistema de acceso restringido a las cajas de efectivo y con un adecuado sistema de autorizaciones para las cuentas bancarias; y los procedimientos de cobros y pagos, que deben estar claramente definidos.

En los cuestionarios enviados a Consejerías, Organismos autónomos, empresas, Entes y Universidades se solicita información sobre la organización del departamento encargado de la tesorería, los libros de tesorería utilizados, la existencia o no de manuales de procedimientos en esta área, los tipos de cajas en funcionamiento, arqueos realizados y demás medidas de control sobre las mismas, los tipos de cuentas bancarias, procedimientos de apertura y cancelación y conciliaciones realizadas, y las relaciones de este departamento con otros como el de contabilidad o auditoría, entre otros aspectos.

La Consejería de Hacienda, a través de su Dirección General de Política Financiera y Tesorería, es la encargada de la dirección y gestión de la Tesorería de la Comunidad de Madrid, ejerciendo su titular de Tesorero General de la Comunidad de Madrid. Entre otras competencias, se encarga de la recaudación de derechos, el pago de las obligaciones de la



Comunidad de Madrid y el ejercicio del resto de las funciones encomendadas a la Tesorería en la LHCM.

Al margen de esto, todas las Consejerías que integran la Administración General de la Comunidad, incluida la de Hacienda, ejercen determinadas funciones relacionadas con esta área, en concreto, las que se derivan de la gestión de anticipos de caja fija (ACF) y pagos a justificar (PJ), regulados en la Orden de la Consejería de Hacienda de 9 de marzo de 2005, que entró en vigor el 1 de mayo de 2005.

En 11 de las Consejerías a las que se ha enviado cuestionarios, las Cajas Pagadoras se adscriben a las Secretarías Generales Técnicas, mientras que en la Consejería de Sanidad y consumo la unidad de adscripción es la Dirección General de Seguimiento Presupuestario y Régimen Económico-Financiero, dando cumplimiento en todos los casos al artículo 15.6 de la Orden de 9 de marzo de 2005. La Consejería de Hacienda aporta además el organigrama de la Subdirección General de Tesorería, dentro de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería; la Caja Pagadora que gestiona los anticipos de caja fija y pagos a justificar, no obstante, está igualmente adscrita a la Secretaría General Técnica. Todas las Consejerías afirman que las personas que desarrollan las funciones de Habilitación son independientes, si bien en ninguna de ellas existe un Servicio independiente de Tesorería, integrándose en una determinada Unidad de la Secretaría General Técnica, generalmente, la Oficina Presupuestaria.

Para la gestión de su Tesorería las Consejerías utilizan los módulos correspondientes del SIEF, en particular el Subsistema de anticipos de caja fija y pagos a justificar (SUAC), en vigor desde mayo de 2005. En todos los casos contestan que no existen manuales específicos de procedimientos, sólo la normativa general de la Comunidad de Madrid reguladora de la materia, y los manuales de ICM para el manejo del módulo SUAC.

En todas las Consejerías se ha implantado, mediante Orden o Resolución de los Consejeros respectivos, el sistema de caja fija, a la vez que se determinan las cajas pagadoras y se autoriza el mantenimiento de efectivo en cajas. Todas las Consejerías cuentan, al menos, con una caja pagadora de ACF y PJ en la Secretaría General Técnica (o en la Dirección General de Seguimiento Presupuestario, en el caso de la Consejería de Sanidad y Consumo); algunas han establecido más de una Caja (en el caso de Cultura y Deportes, hasta siete), adscritas a diferentes Direcciones Generales u otros centros.

Para el adecuado control de las cajas pagadoras, las Consejerías cuentan con los siguientes medios:



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

- Comprobaciones sobre los justificantes de gastos, tendentes a verificar que las facturas cuentan con los requisitos legalmente exigidos, que el pago se autoriza por persona responsable, que el importe no excede los límites autorizados a las cajas, que se ha justificado el gasto en la Memoria, y que existe saldo suficiente en la cuenta bancaria y en la presupuestaria, entre otras.
- Arqueos y conciliaciones, realizados en todos los casos por el Cajero Pagador, con distinta frecuencia en función de la Consejería, aunque todos afirman realizarlos al menos con una frecuencia trimestral, en cumplimiento del artículo 21 de la Orden de 9 de marzo.
- Comprobación, por parte de la Secretaría General Técnica, de los estados de situación de caja y fondos: todas las Consejerías afirman realizar verificaciones sobre los estados de situación que trimestralmente les remiten los Cajeros, con carácter previo a su envío a la Intervención Delegada y a Tesorería. En algunos casos sólo se refieren a la comprobación de que la situación real de los fondos es la que figura en el estado, mientras que otros comprueban también las Memorias justificativas y la conformidad de las facturas.
- Custodia del efectivo: corresponde en todos los casos al cajero pagador, y también en todos los casos existe una caja fuerte.
- Elaboración por cada Secretaría General Técnica del censo de cajas pagadoras y cajeros adscritos a las mismas: todas las Consejerías afirman bien llevarlo, o bien que no es necesario porque no se han producido variaciones desde su implantación, y todos los datos constan en la Orden inicial.

Por último, en cuanto a sus relaciones con la Intervención General, éstas se concretan en las derivadas de la fiscalización previa de determinados expedientes y la contabilización de las operaciones. Con la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (en adelante DGPFT), las relaciones se derivan básicamente de la necesidad de comunicación para las reposiciones de fondos, por lo que son fluidas, por teléfono o por escrito, y con la periodicidad que se requiera.

En el caso de los Organismos autónomos, la gestión de la tesorería se realiza igualmente de forma centralizada por la DGPFT, salvo en el caso del BOCM, el Consorcio Regional de Transportes (en adelante CRT) y el IVIMA, que ejercen funciones en esta materia al tener tesorería propia. A continuación se resumen las respuestas contenidas en los cuestionarios enviados a estos tres organismos:



- Los tres Organismos cuentan con un Departamento de Tesorería que, en el caso del IVIMA, es totalmente independiente del Departamento de Contabilidad, mientras que en el BOCM y el CRT ambas funciones están integradas en una misma Unidad.
- Para la gestión de su tesorería, los Organismos autónomos BOCM e IVIMA utilizan, al igual que las Consejerías, el módulo correspondiente del SIEF, que el BOCM complementa con un programa propio para el seguimiento de su gestión. El CRT, por su parte, no utiliza el SIEF, sino una herramienta informática creada específicamente para su gestión.
- Como libros auxiliares, los tres Organismos mencionan los listados que proporcionan las aplicaciones informáticas correspondientes, añadiendo el CRT un libro de Bancos.
- El CRT y el BOCM manifiestan no tener manuales de procedimientos; en cuanto al IVIMA, en la respuesta al cuestionario detalla de forma pormenorizada los procedimientos.
- El CRT afirma realizar presupuestos financieros y de tesorería, y estudiar las desviaciones, sin especificar la periodicidad; el BOCM también elabora previsiones de ingresos y pagos de forma periódica, mientras que el IVIMA realiza un seguimiento mensual de ingresos y pagos.
- El IVIMA y el BOCM cuentan con cajas para el pago de gastos menores por el sistema de Anticipo de Caja Fija, lo que supone la aplicación de los controles establecidos por la normativa reguladora de la materia, además de la posibilidad de seguimiento a través del nuevo módulo del SIEF desarrollado para este fin (SUAC). EL CRT tiene creada una "Caja menor" en la Secretaría General destinada a gastos e ingresos menores, recibiendo fondos del Área de Gestión Financiera, que realiza un arqueo anual. Los gastos están debidamente soportados por facturas y otros justificantes, y los fondos están custodiados por el cajero en una caja de seguridad.
- Por lo que se refiere a los ingresos, el BOCM recibe ingresos en efectivo por la venta de publicaciones y boletines, que custodia el Jefe del Negociado de Publicaciones, ingresando los fondos cada viernes en una cuenta restringida. Un Sistema de Gestión de Ventas elabora las facturas, anotando los ingresos y obteniendo un libro auxiliar de caja que registra todos los movimientos de fondos. El CRT también recibe pequeños ingresos por ventas en el mostrador de Atención al Público, que depende del Área de Calidad. El personal a cargo registra los ingresos, realiza arqueos semanales (que, a



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

su vez, concilia el Área de Gestión Financiera con los saldos bancarios) e ingresa los fondos con la misma periodicidad en una cuenta corriente.

- La apertura y cancelación de cuentas se realiza con la preceptiva autorización de la DGPFT. Los tres Organismos utilizan para su actividad varias cuentas operativas. El BOCM y el IVIMA son titulares de cuentas restringidas de pagos para ACF y este último organismo también para pago de nóminas, expropiaciones y Pagos a Justificar. El BOCM e IVIMA cuentan también con cuentas restringidas de ingresos para el cobro de determinados conceptos.
- Las conciliaciones de las cuentas bancarias son, al menos, mensuales, aunque el BOCM afirma conciliar diariamente a través de la aplicación informática correspondiente. Las conciliaciones las realiza el personal del Departamento, y sólo el BOCM añade información acerca de quién las aprueba y revisa, afirmando que las hojas de conciliación se firman por el Jefe de Contabilidad, el Jefe de Área de Gestión Financiera y el Gerente.

En las respuestas recibidas de las Empresas públicas de la Comunidad de Madrid, tanto sociedades mercantiles como entidades de derecho público, se ponen de manifiesto los siguientes aspectos:

- Existe en todas las empresas un Departamento o Unidad que desempeña las funciones económico-financieras, aunque en la mayoría de los casos cuenta sólo con una o dos personas, debido al reducido tamaño de la mayoría de estas empresas. Los de mayor tamaño son los Departamentos financieros de las entidades de derecho público IMADE, integrado por 8 personas, y del Canal de Isabel II, con un Departamento de Tesorería y Finanzas dentro del cual 19 personas forman la División de Tesorería. Por el contrario, en Hidráulica Santillana, S.A., Canal Extensia, S.A. y VIREN, S.L. la gestión de la tesorería se realiza directamente por sus matrices respectivas, debido a su reducido tamaño.
- Todas las empresas llevan algún tipo de registro auxiliar de caja y bancos, y la mayoría de ellas elabora presupuestos financieros y de tesorería, con distinta periodicidad.
- En líneas generales, las empresas no han desarrollado manuales de gestión del Área de Tesorería, excepto el Consorcio Turístico de Madrid y el Hospital de Fuenlabrada, que afirman tenerlos. Asimismo, Canal de Comunicaciones Unidas, Hispanagua, Canal de Isabel II y MINTRA, tienen Manuales integrados de gestión, de procedimientos o





de calidad, que incluyen capítulos específicos del área de tesorería, y la Agencia FIESCAM unas Instrucciones de procedimientos de gestión económico administrativa aprobados por la Dirección.

- Todas las empresas disponen, al menos, de una caja, salvo VIREN y Canal Extensia. La pluralidad de cajas se da sólo en Canal (dos), Agencia FIESCAM (tres), Hispanagua (siete), y el Instituto de Salud Pública, este último con 15 cajas ubicadas en los Centros de Salud, y otros centros de trabajo descentralizados. Todas las empresas afirman realizar arqueos periódicos, al menos mensuales. Por otra parte, los fondos se custodian en cajas fuertes por sus responsables salvo en ARPROMA, Canal de Comunicaciones Unidas, Alcalá Natura, Tecno Alcalá y GEDESMA, que afirman que, debido a su reducido importe, no se considera necesario.
- La entidad de derecho público Canal de Isabel II es la única empresa que parece tener un volumen importante de ingresos en efectivo, comerciales y no comerciales, que ingresa en una cuenta corriente cuatro días a la semana; MINTRA recibe el importe de la venta de pliegos de licitaciones, y los ingresa en cuenta corriente sin una periodicidad fija; y Tres Cantos, Hospital de Fuenlabrada, ARPEGIO, Mercado Puerta de Toledo, y el Consorcio Turístico, por su parte, dicen recibir ingresos esporádicos, que ingresan también en cuentas corrientes sin una periodicidad establecida. En cuanto a los gastos, la caja se utiliza únicamente para el pago de gastos menores.
- Las empresas utilizan cuentas corrientes y, algunas de ellas son también titulares de cuentas restringidas de ingresos, cuentas de crédito y de imposiciones a plazo. La apertura de todas las cuentas ha sido previamente autorizada por la DGPFT.
- Las conciliaciones son, al menos, mensuales aunque en el Ente Público Radio Televisión se hacen con periodicidad trimestral, y siempre supervisa algún superior jerárquico del Departamento o, en última instancia, la Gerencia.
- La Sociedad Campus de Justicia de Madrid, constituida el 12 de enero de 2005, únicamente contesta que la actividad desarrollada hasta el momento por la sociedad genera una tesorería de mínimo volumen y significación contable, por lo que el control de la misma se realiza a través del sistema de gestión de la contabilidad de la empresa y conjuntamente con el resto de procesos y metodología de gestión administrativa y financiera, todo ello dentro del Área de actividad funcional del Departamento de Administración.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

De los Entes públicos a que se refiere el artículo 6 de la LHCM, tres tienen encomendada la gestión de su tesorería a la Tesorería General de la Comunidad de Madrid: la APD, cuya normativa reguladora no contiene ninguna previsión al respecto, la ACAP que, aunque dispone de tesorería propia según su ley de creación, ha firmado un Convenio con la Comunidad de Madrid, y el Servicio Madrileño de Salud, en cumplimiento del artículo 2 del Decreto 37/2002, de 21 de febrero, por el que se regula el régimen transitorio de gestión económica en materia de servicios sanitarios.

En cuanto a los restantes, sus respuestas a los cuestionarios se sintetizan en los siguientes puntos:

- La Agencia de Informática y Comunicaciones y el Tribunal de Defensa de la Competencia cambian su naturaleza jurídica a partir del 2006, pasando de Organismo Autónomo a Ente, por lo que acaban de asumir la función de Tesorería, y sus organigramas no están totalmente definidos, no habiéndose creado un departamento específico de tesorería. Tampoco el Consejo de la Mujer, la Fundación Hospital de Alorcón y el IRIS, debido a su tamaño, cuentan con departamentos que asuman estas competencias en exclusiva, sino que integran también otras funciones, como contabilidad, o administración, entre otras.
- Sólo el IRIS afirma no llevar libros auxiliares. La Agencia de Informática y Comunicaciones y la Fundación Hospital de Alorcón llevan registros informáticos individualizados por caja y cuenta bancaria. El Consejo de la Mujer lleva un libro de caja y un libro de inventario, y el Tribunal de Defensa de la Competencia elabora un estado mensual de tesorería.
- Únicamente la Fundación Hospital de Alorcón afirma contar con un procedimiento general de pagos, detallando los trámites a seguir. El resto de entes niega tener manuales de procedimiento propios del área.
- Todos los entes elaboran Presupuestos financieros y de Tesorería, salvo el Tribunal de Defensa de la Competencia, con una periodicidad muy variable (semanal, trimestral o anual).
- Todos los entes manifiestan utilizar una única caja, menos el Tribunal de Defensa de la Competencia que dice que no tiene propiamente una caja, y el IRIS que tiene 11 ubicadas en los distintos centros de trabajo. Los pagos realizados por caja son de pequeño importe, habiendo implantado el IRIS y la Agencia de Informática y Comunicaciones el sistema de anticipos de caja fija. Los ingresos se reducen a alguna



aportación para sufragar actividades al aire libre en el IRIS, y algún ingreso de pequeño importe en la Agencia de Informática y Comunicaciones. Estos ingresos no se traspasan a las cuentas corrientes, sino que se compensan con menores libramientos para gastos. En la Agencia de Informática y Comunicaciones, cuando el importe supera el límite fijo establecido en efectivo se ingresa en cuenta corriente.

- A excepción del IRIS, que afirma que no es necesario por el pequeño importe de los saldos que maneja, el resto sí realiza arqueos semanales, o al menos mensuales. Los fondos se custodian en cajas fuertes por sus responsables, salvo en el Consejo de la Mujer que afirma que, debido al importe, no se ha considerado necesario.
- Para la apertura de cuentas el IRIS, el Consejo de la Mujer y el Tribunal de Defensa de la Competencia solicitan la necesaria autorización de la DGPFT, mientras que la Agencia de Informática y Comunicaciones y la Fundación Hospital de Alcorcón sólo se refieren a la autorización del Consejero Delegado, en el primer caso, y el Director Económico Financiero y el Gerente en el segundo.
- Todos los entes utilizan para su actividad una o varias cuentas corrientes, utilizando también cuentas restringidas de ingresos la Agencia de Informática y Comunicaciones y la Fundación Hospital de Alcorcón, para determinados operaciones, y este último, además, una cuenta de crédito.
- Las conciliaciones de las cuentas son, al menos, mensuales y se realizan por una persona de tesorería con la oportuna supervisión, salvo en el Consejo de la Mujer, en el que las realiza la contable con la supervisión de la tesorera.

En todas las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid existe una sección o servicio encargado de la tesorería de forma centralizada, además de una serie de centros que asumen competencias en relación con los ACF y los pagos a justificar. Estas últimas unidades gestoras pueden limitarse a los diferentes campus, como en la Universidad Carlos III, o crearse para cada facultad o escuela técnica, además del rectorado y otros servicios o dependencias.

Para el adecuado control de las unidades gestoras por parte de la tesorería central se establecen diversas medidas en cada Universidad, como la realización de conciliaciones, el envío de información sobre el estado de su tesorería, o la limitación de los pagos que pueden realizar. La Universidad Autónoma afirma, sin embargo, que no hay relación ni control sobre el manejo de fondos de las unidades gestoras.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Las respuestas recibidas de los cuestionarios enviados se resumen a continuación:

- Los responsables de tesorería son independientes de las personas que tienen a su cargo la contabilidad, así como los que pertenecen a las unidades de control interno.
- Para el adecuado registro de las operaciones relacionadas con la tesorería utilizan programas informáticos específicos.
- Sólo la Universidad de Alcalá aporta unas guías de procedimientos específicos del área relativas a la gestión de cuentas, clasificación de estados bancarios, pagos bancarios, conciliaciones y pagos a justificar, entre otros aspectos. La Universidad Autónoma afirma que ha iniciado la definición de procesos y procedimientos para todas las unidades implicadas, al igual que la Rey Juan Carlos que dice que están en proceso de elaboración.
- La Universidad Politécnica y la Rey Juan Carlos no utilizan los presupuestos financieros y de tesorería, mientras que el resto recurren a algunos de estos instrumentos con diversa periodicidad.
- El número de cajas pagadoras varía considerablemente, oscilando entre las 3 de la Universidad Carlos III y las 68 de la Complutense. Estas cajas se utilizan para gastos de pequeña cuantía, utilizando los modelos de justificantes correspondientes, y para ingresos procedente de realización de fotocopias o sobrantes de anticipos de caja fija, que se traspasan a cuentas bancarias con una periodicidad establecida o en función del movimiento de fondos. Todas las Universidades afirman realizar arqueos de caja, así como tener una caja fuerte.
- Todas las Universidades utilizan un gran número de cuentas bancarias para su gestión (hasta 144 en la Complutense), operativas, restringidas de pagos e ingresos y, en algunos casos, financieras y de valores. La apertura de las cuentas necesita la autorización del rector.
- En todas las Universidades se realizan conciliaciones de las cuentas, realizadas bien por las unidades gestoras o por la tesorería central, con una periodicidad semanal (según afirma la Universidad Carlos III), mensual (Politécnica, Alcalá y Rey Juan Carlos), o trimestral (Complutense y Autónoma).



### III.1.4.-Inventarios

Uno de los objetivos fundamentales del control interno es salvaguardar los bienes del negocio, instaurando los procedimientos adecuados para asegurar que éstos estén debidamente protegidos. En este apartado se recogen las respuestas recibidas de los cuestionarios enviados a la Consejerías, Organismos autónomos, empresas, entes y Universidades.

En los cuestionarios se solicita información sobre la llevanza o no de un inventario completo de los bienes de una entidad donde se indiquen los datos fundamentales de cada uno; la existencia o no de políticas escritas sobre autorización de adquisiciones, ventas, traspasos y bajas; el establecimiento de normas por escrito que determinen qué partidas deben ser consideradas como capitalizables y cuáles como gastos corrientes e incorporadas a los resultados del ejercicio; el mantenimiento de registros detallados sobre elementos completamente amortizados que aún están en uso, elementos del inmovilizado que no pertenecen a la entidad y están en sus instalaciones, o elementos del inmovilizado que, perteneciendo a la compañía, están en instalaciones de terceros; la realización de comprobaciones físicas periódicas de los elementos inventariados; o la contratación de una adecuada cobertura de seguros para dichos bienes, entre otros aspectos.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, regula el Inventario General de Bienes y Derechos de la misma, que comprende todos los bienes y derechos que integran su patrimonio, con excepción de fungibles y otros que reglamentariamente se establezcan. Tienen la consideración de patrimonio de la Comunidad de Madrid todos los bienes y derechos de la Administración de la misma, sus Organismos autónomos, Entidades de derecho público y demás Entes públicos sujetos al Derecho público o privado, mientras que los bienes y derechos de las sociedades mercantiles de la Comunidad de Madrid no quedan sujetos a las disposiciones de la citada Ley. Asimismo, la citada ley es de aplicación a los bienes y derechos pertenecientes a las Universidades de competencia de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Las Consejerías no tienen competencia sobre el inventario de bienes inmuebles, cuya elaboración, actualización y control se realiza de forma centralizada a través de la Dirección General de Patrimonio, al igual que ocurre con el inmovilizado financiero. A la Consejería de Hacienda le corresponde la adopción de los criterios y directrices para la formación, actualización y valoración del Inventario de los bienes inmuebles de la Administración de la Comunidad de Madrid y de los adscritos a Organismos autónomos,



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

Entidades de derecho público y demás Entes públicos, así como del Inventario de las acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles y otros títulos valores. La elaboración del inventario general de bienes inmuebles sobre los que la Comunidad ostenta algún derecho finalizó en el ejercicio 2003, aunque no contenía la totalidad de los elementos inventariados existentes. Actualmente, está en proceso de actualización para poder incorporarlo en el asiento de apertura de la contabilidad patrimonial de la Administración General, y dispone de los datos mínimos requeridos, aunque algunos de los bienes no están valorados.

Por lo que se refiere a los bienes muebles, las Consejerías, a través de sus Secretarías Generales Técnicas, ejercen las competencias en la formación, actualización y valoración del Inventario de los bienes muebles y derechos de propiedad incorporal que hayan adquirido, conforme a los criterios de elaboración del Inventario General, en el que se incluyen, y colaboran en la formación y actualización del mismo en cuanto a los demás bienes y derechos comprendidos en él.

Ante la necesidad de conocer la situación patrimonial de la Administración General de la Comunidad de Madrid a 31 de diciembre de 2005, con la finalidad de realizar el asiento de apertura de la contabilidad patrimonial a 1 de enero de 2006, conjuntamente por la Intervención General y la Dirección General de Patrimonio, se solicitó a las Consejerías la información necesaria para realizar un inventario detallado de los bienes muebles pertenecientes a la misma. Para el seguimiento y control de los elementos de inventario se ha puesto a disposición de las Consejerías una herramienta informática, denominada SINGE muebles (Sistema de Información de Inventarios de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid), que permite el control y seguimiento de las características físicas, técnicas y la situación jurídica y económica de los bienes de la Comunidad de Madrid. En esta herramienta informática se incorporan desde SIEF los datos de los documentos contables de los bienes que no sean fungibles y tengan una duración previsiblemente superior a un ejercicio presupuestario, considerándose unidad inventariable o elemento de inventario, todo bien que pueda ser utilizado de modo independiente.

La aplicación SINGE es un programa informático de uso transitorio, y la información que suministra será volcada en el programa institucional SINM, Sistema de Inventario de Bienes Muebles e Incorporales, cuya implantación está prevista a finales del ejercicio 2006 para la Administración General y a partir de 2007 para los Organismos autónomos.

De las respuestas contenidas en los cuestionarios enviados se desprenden las siguientes conclusiones:



- La Consejería de Economía e Innovación Tecnológica cuenta con un inventario de bienes muebles elaborado por una empresa externa, habiendo sido recepcionados los trabajos de confección, etiquetado y grabación en soporte informático en noviembre de 2001. Las fichas de inventario recogen toda la información mínima necesaria y el mobiliario está identificado con una etiqueta de código de barras cuya lectura mediante dispositivos especiales permite la actualización del inventario. Dispone de un procedimiento escrito sobre solicitud de nuevas adquisiciones o reposiciones y de altas, bajas y actualización de inventario, así como de pólizas de seguros para la cobertura de riesgos sobre vehículos en propiedad y vehículos en renting.
- La Consejería de Cultura y Deportes cuenta con un inventario de bienes muebles realizado con un programa informático y que incluye todos los bienes de la Consejería, detallados por tipos de elementos registrados. La Consejería realiza las comprobaciones necesarias para verificar la existencia física del inventario mediante la identificación de los elementos por un código de barras y lector óptico. Dispone de cobertura de seguros para la sede de la Dirección General de Patrimonio Histórico y la sede de los Servicios centrales de la Consejería.
- La Consejería de Inmigración es de reciente creación, por lo que aún no cuenta con sede y bienes muebles propios, sino que se encuentra provisionalmente instalada en las dependencias de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.
- Con carácter general, las Consejerías, salvo la de Economía e Innovación Tecnológica, no disponen de políticas propias sobre autorizaciones de altas, traspasos y bajas de elementos inventariables, aplicando la legislación presupuestaria y de contratación de las Administraciones Públicas y demás normativa vigente en materia de patrimonio.
- Salvo lo anteriormente mencionado, las Consejerías no disponen de aseguramiento para la cobertura de los riesgos que puedan afectar a los elementos de inventario. Existe seguro de responsabilidad civil que han de tener las empresas encargadas de la seguridad en cuanto a su responsabilidad sobre guarda y custodia de los edificios y su contenido.

El resultado de las respuestas recibidas de los cuestionarios enviados a los Organismos autónomos, tanto administrativos como mercantiles, se puede resumir en los siguientes apartados:

- Todos los organismos afirman disponer de un inventario comprensivo de todos los elementos que conforman su inmovilizado, excepto el Servicio Regional de Bienestar



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

Social, que está en proceso de incorporación de las adquisiciones realizadas a partir de 2004, en la base de datos facilitada por la Subdirección General de Contabilidad de la Intervención General, con vistas a su posterior tratamiento de inventario, que recoge la información mínima necesaria para la identificación de cada bien.

- Tanto el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, por los bienes inmuebles pendientes de regularización jurídica y valoración por parte de la Dirección General de Patrimonio, como el Servicio Regional de Empleo, por los bienes procedentes de la unificación del Instituto Madrileño para la Formación (IMAF), la Agencia para el Empleo, la Agencia para la Formación y el INEM, poseen elementos no incluidos en inventario. Por otra parte, el inventario elaborado por el IMIDRA está pendiente de actualización y adaptación al SINGE.
- Con carácter general, las fichas auxiliares de inventario recogen la fecha de adquisición de los bienes, coste, descripción, ubicación física y demás datos considerados esenciales para su control, si bien en algunos casos no se incluyen datos como la vida útil o su amortización. Los registros de determinados elementos del IVIMA no contienen información sobre fecha de adquisición, coste, vida útil y método de aplicación, puesto que el programa informático que utilizan está aún en fase de desarrollo. Además, todos los organismos aseguran cuadrar periódicamente las fichas auxiliares de inventario con el mayor contable, excepto el IMIDRA.
- Ningún organismo, salvo el IVIMA, dispone de políticas escritas al margen de la normativa general aplicable, sobre autorizaciones de adquisiciones, ventas, traspasos y bajas, ni sobre los criterios para considerar gastos como capitalizables. El IVIMA dispone de un manual de procedimiento elaborado por el Área económico financiera que concreta estos efectos.
- En general, cuando existen elementos de inmovilizado amortizados aún en uso, elementos que no perteneciendo a la entidad están en sus instalaciones y elementos que perteneciendo a la entidad están en instalaciones de terceros, los Organismos mantienen registros detallados sobre ellos, a excepción del IMIDRA cuyo inventario está pendiente de adaptación al SINGE.
- Tan solo el Servicio Regional de empleo, el IMIDRA, la Agencia Financiera de Madrid y Madrid 112 disponen de un plan para comprobar periódicamente la existencia física de los elementos inventariados, si bien el CRT, aunque no tiene un plan propiamente dicho, sí efectúa recuentos al menos una vez al año.





- Todos los organismos disponen de seguros para la cobertura de sus bienes excepto el IMAP y la Agencia Financiera de Madrid que afirman no tener, y el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que no contesta a esta pregunta. El Servicio Regional de Empleo únicamente responde que tiene suscrita una póliza de responsabilidad civil y el IVIMA tiene aseguradas sus promociones de viviendas protegidas.
- El único Organismo Autónomo que posee valores mobiliarios es el IVIMA, cuyos registros contienen la información mínima relativa a clase de valores, serie y número de títulos, nominativos o al portador, valor nominal y de compra. Estos registros se concilian periódicamente con el mayor contable.

Por lo que se refiere a las Sociedades mercantiles, las respuestas a los cuestionarios arrojan los siguientes datos:

- Disponen de inventario todas las sociedades que han remitido respuesta a los cuestionarios, excepto ARPROMA, que únicamente cuenta con cuadros de amortización de edificios propios y del resto del inmovilizado material e inmaterial y Canal Extensia S.A., que no posee elementos de Inmovilizado material ni inmaterial.
- La Sociedad Campus de Justicia de Madrid únicamente contesta que tiene registrados todos los elementos susceptibles de ser inventariados a través de un sistema de gestión de la contabilidad en el cual se especifican cada uno de dichos elementos, sin aportar ninguna documentación justificativa.
- Los registros del inventario incorporan la información mínima necesaria, excepto en el caso de ARPEGIO, ARPROMA, VIREN y Tres Cantos, que no aportan información sobre ubicación física y número de identificación. Las fichas auxiliares del inventario de Canal de Comunicaciones Unidas no especifican la ubicación física de los elementos. Todas las sociedades afirman cuadrar periódicamente las fichas auxiliares de inventario con el mayor contable.
- Únicamente disponen de políticas escritas sobre autorización de adquisiciones, ventas, traspasos y bajas las sociedades Canal de comunicaciones Unidas (sólo para adquisiciones), Hispanagua, que posee un procedimiento de gestión de inmovilizado incluido en el manual de calidad de la sociedad, y Consorcio Turístico de Madrid, que cuenta con una Instrucción técnica de compras. Sin embargo, ninguna sociedad dispone de normas propias escritas, al margen de la normativa contable, que



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

establezcan las partidas que deben ser consideradas como capitalizables o como gastos corrientes incorporados a los resultados del ejercicio.

- Con carácter general, mantienen registros detallados sobre elementos de inmovilizado amortizados aún en uso, los que no perteneciendo a la entidad están en sus instalaciones y los que perteneciendo a la entidad están en instalaciones de terceros.
- Disponen de un plan para comprobar la existencia física de los elementos inventariados las sociedades siguientes: Hispanagua, S.A., Tres Cantos, S.A., Promomadrid, Consorcio Turístico de Madrid y Alcalá Natura 21.
- Todas las sociedades, excepto Parque Científico y Tecnológico de la Universidad de Alcalá, que tiene contratado únicamente un seguro de responsabilidad civil, tienen contratados seguros que garantizan la cobertura de riesgos de sus activos.
- Las sociedades que poseen valores mobiliarios disponen de registros que contienen la información mínima relativa a clase de valores, serie y número de títulos, nominativos o al portador, valor nominal y de compra. Estos registros se concilian periódicamente con el mayor contable.

Las respuestas a los cuestionarios enviados a las Entidades de Derecho Público se resumen en los siguientes puntos:

- Según las respuestas recibidas, todas las entidades disponen de inventario comprensivo de todos sus bienes, excepto la Agencia FIESCAM, que desde noviembre de 2003 viene elaborando unas fichas de inventario y prevén en un breve plazo iniciar la incorporación al sistema de los componentes del módulo de gestión de inventario.
- Los registros de inventario contienen la información mínima requerida excepto los correspondientes al inventario de la Agencia FIESCAM, que no incluye información sobre ubicación física y número de identificación, y el Instituto de Salud Pública, cuya aplicación informática de inventario por el momento no permite reflejar la amortización, que se lleva contablemente. Todas las entidades realizan periódicamente el cuadro del inventario con los mayores de las cuentas de inmovilizado.
- El Canal de Isabel II dispone de políticas propias escritas sobre autorizaciones de adquisiciones, ventas, traspasos y bajas recogidas en sus presupuestos generales y en las Instrucciones Técnicas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, así como MINTRA en su Manual de procedimientos. Asimismo, el Canal de Isabel II dispone de normas presupuestarias internas sobre capitalización de gastos, así como el Instituto



Madrileño de Desarrollo, que están en fase de actualización, y el Hospital de Fuenlabrada que dispone de directrices y sus normas definitivas están en fase de aprobación.

- Con carácter general, se mantienen en el inventario registros detallados de elementos completamente amortizados aún en uso, elementos que no perteneciendo a la entidad están en sus instalaciones y elementos de la entidad en las instalaciones de terceros.
- Todas las entidades afirman disponer de un plan para realizar la comprobación física del inventario salvo MINTRA.
- Todas las entidades tienen suscritos seguros para la cobertura de los riesgos que puedan afectar al inmovilizado.
- Únicamente Canal de Isabel II y MINTRA poseen valores mobiliarios. Canal de Isabel II dispone de registros de los títulos que contienen la información mínima, efectuando periódicamente la conciliación de los registros con los mayores contables. MINTRA únicamente adjunta cuadro resumen de su participación en las sociedades del grupo.

Por lo que se refiere al resto de Entes del artículo 6 de la LHCM, de las respuestas recibidas se extraen las siguientes conclusiones:

- Todos los entes manifiestan disponer de inventario, cuyos elementos se clasifican de acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, no existiendo elementos no incluidos en el inventario. El inventario del Consejo de la Mujer se encuentra en proceso de actualización por traslado del domicilio. El Instituto de Realojamiento e Integración Social además del inventario dispone de una base de datos de viviendas propias y cedidas en arrendamiento por el IVIMA. El inventario del que dispone el Servicio Madrileño de Salud incluye la relación analítica transferida del INSALUD y las compras efectuadas por el Instituto Madrileño de la Salud hasta 31 de diciembre de 2004, al que se ha añadido una partida con las compras del Servicio Madrileño de Salud del ejercicio 2005. Durante el ejercicio 2006 están efectuado las actuaciones conducentes a completar y depurar el inventario de este ente.
- Los registros contienen la información mínima exigida, excepto los correspondientes al inventario de la Agencia de Protección de Datos, cuyas fichas auxiliares no aportan información sobre la ubicación física de los elementos, y del Servicio Madrileño de Salud que no aporta información sobre la vida útil de los elementos. En todos los



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

casos se cuadran periódicamente las fichas auxiliares con los mayores de las cuentas de inmovilizado.

- Únicamente disponen de políticas escritas sobre autorizaciones de operaciones relacionadas con los elementos inventariables el Instituto de Reajamiento e Integración Social, la Fundación Hospital Alcorcón y la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid. Estos dos últimos disponen, además, de normas escritas sobre capitalización de gastos. El Consejo de la Mujer está en fase de elaboración de los procedimientos y normas relacionados con la calidad total. El SERMAS manifiesta que se encuentra en fase de elaboración de dichas políticas y normas.
- Todos los entes cuentan con un plan para verificar la existencia física de los elementos inventariados. Los ajustes consecuencia de la realización de inventarios físicos son aprobados por persona competente y registrados en contabilidad.
- Asimismo, en todos los casos existe cobertura de seguros contra los riesgos que puedan afectar a los elementos de inventario.
- Ninguno de los entes analizados posee valores mobiliarios.

Los datos arrojados de la contestación a los cuestionarios sobre inventario de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid se concretan en los siguientes puntos:

- Según la información aportada por las Universidades, todas disponen de un inventario cuyos elementos se encuentran clasificados de acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública.
- Los registros o fichas de inventario aportan la información mínima necesaria sobre fecha de adquisición, coste, descripción del bien, ubicación, número de identificación, vida útil y método de amortización. Estas fichas se cuadran periódicamente con el mayor de las cuentas de inmovilizado.
- Con carácter general, las Universidades disponen de políticas escritas sobre autorizaciones de operaciones y normas sobre capitalización de gastos, que se recoge en sus estatutos, sus presupuestos anuales, o en resoluciones del Rector, aplicando en su defecto lo establecido en la normativa presupuestaria, patrimonial y contable.
- Las Universidades mantienen en el inventario registros detallados de elementos completamente amortizados aún en uso, elementos que no perteneciendo a la



Universidad están en sus instalaciones y elementos de la Universidad en las instalaciones de terceros.

- Todas las Universidades realizan la comprobación física del inventario: en la Universidad Autónoma se ha realizado un recuento del inventario con el concurso de una empresa especializada; la Universidad Carlos III efectuó en 2005 el primer recuento físico de su inventario, excepto biblioteca, realizado por una empresa externa; anualmente la Universidad realiza un recuento físico de los fondos bibliográficos. Los ajustes consecuencia de la realización de los inventarios físicos son aprobados por persona responsable y autorizada para ello y se registran contablemente.
- Todas las Universidades disponen de cobertura de seguros sobre riesgos del inmovilizado, excepto la Universidad Autónoma. La Universidad Carlos III dispone de una póliza de seguro de daños, pero no dispone de seguro de robo, si bien para los supuestos de hurto operan con una fórmula de autoseguro.
- Poseen inventario de valores mobiliarios las Universidades de Alcalá, Carlos III, Complutense y Politécnica, cuyos registros contiene la información mínima y se concilian periódicamente con el mayor.
- Por lo que se refiere a las entidades dependientes de las Universidades, las sociedades de la Universidad Complutense afirman disponer de inventario cuyos registros contienen la información mínima necesaria, que cuadran periódicamente con los mayores contables, aunque no existe cobertura de seguros sobre estos elementos. La sociedad Ciudad Residencial Universitaria S.A., dependiente de la Universidad de Alcalá, además de disponer de inventario con la información mínima necesaria y cuadrar periódicamente con los mayores contables, tiene contratados seguros sobre los elementos de inventario. Por otra parte, Alcalingua, S.R.L., también dependiente de esta Universidad, reconoce no disponer de inventario, aunque manifiesta realizar un control de su inmovilizado.

### **III.2.- Examen particularizado de algunos sistemas de control**

Además del análisis presentado de distintos procedimientos dentro del sistema de control interno a nivel de toda la Administración de la Comunidad, Organismos autónomos, entidades de ellas dependientes y Universidades, a continuación se exponen los resultados



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

del examen particularizado del funcionamiento de la Consejería de Educación y la sociedad mercantil Metro de Madrid, S.A., que por las peculiaridades que presentan han sido analizadas de forma diferenciada.

### **III.2.1.- Consejería de Educación**

#### **III.2.1.1. Introducción**

Las razones de la elección de esta Consejería para realizar un estudio más detallado, con el alcance que luego se dirá, del sistema de control interno son fundamentalmente las siguientes:

- La evidente importancia del servicio público que presta, para hacer efectivo el derecho a la educación recogido en el artículo 27 de la Constitución.
- El elevado volumen de gasto público que esta Consejería tiene atribuido. Así, en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid del ejercicio 2006 la Consejería de Educación tiene asignados unos créditos iniciales de 4.334 millones de euros.

El artículo 1 del Decreto 117/2004, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, dispone que ésta "es el órgano de la Administración al que se atribuye con carácter general la competencia autonómica en materia de universidades e investigación y juventud, así como las competencias en relación con la enseñanza, constituyéndose en la Administración Educativa competente de la Comunidad de Madrid a los efectos que previene el conjunto del ordenamiento jurídico vigente en materia educativa".

Las competencias de esta Consejería pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

1. Universidades.
2. Investigación, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica y de acuerdo con las directrices de la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología.
3. Juventud: funciones de fomento y, en su caso servicio público para la promoción de la juventud.



4. Enseñanzas no universitarias en todas sus modalidades.

La fiscalización del sistema de control interno de esta Consejería se ciñe a la última de las categorías enumeradas, analizándose en particular los siguientes aspectos:

- Las áreas comunes en este Informe de contratación, contabilidad, tesorería e inventarios. Se incluye aquí la planificación y programación de la creación y apertura de centros escolares -actividades clave para la consecución de la enseñanza universal obligatoria-, ya que se instrumentan fundamentalmente en múltiples procedimientos de contratación.
- Los sistemas y procedimientos de la Inspección Educativa, principal instrumento de control del cumplimiento de la legalidad y de la consecución de la calidad específica en materia educativa.

No se puede omitir, en el análisis del control interno en esta Consejería, la concurrencia de dos circunstancias fundamentales que han influido de manera notoria en los modos de funcionar de la misma, y que son:

- El proceso de transferencia de competencias en materia educativa, que si bien comenzó en el ejercicio 1999, todavía a fecha actual ha dificultado el adecuado control en diversas áreas, fundamentalmente en el área de inventario, al no ir acompañada dicha transferencia del correspondiente traspaso de la documentación soporte de los bienes.
- La autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios, regulada en el Decreto del Consejo de Gobierno 149/2000, de 22 de junio, y ya contenida en el artículo 7 de la Ley orgánica 9/95, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Públicos; autonomía que condiciona en muchos aspectos el modo de control de dichos centros por parte de la Consejería.

### **III.2.1.2. Áreas comunes**

#### *a. Contratación*

La contratación administrativa de la Consejería de Educación puede clasificarse en los siguientes apartados:



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

1. La que tiene por objeto la ejecución de obras y las prestaciones de consultoría y asistencia a ellas vinculadas, que correspondan a los programas presupuestarios de las Direcciones Generales de la Consejería, cuya tramitación compete a la Dirección General de Infraestructuras y Servicios.
2. La que tiene por objeto la prestación de suministros, servicios, consultorías y asistencias para atender a los centros docentes no universitarios, cuya tramitación también corresponde a la Dirección General de Infraestructuras y Servicios, a excepción de la que tiene por objeto la gestión de servicios públicos y la prestación de servicios escolares de transporte, comedor, cafetería, limpieza, mantenimiento, seguridad y vigilancia, que realizan los servicios de contratación de la Secretaría General Técnica.
3. La derivada de la ejecución del gasto del programa presupuestario de la Secretaría General Técnica y que es tramitada por sus servicios de contratación.
4. La que, en el marco de su autonomía de gestión y mediante contratos menores, realizan los centros docentes.

Como cuestión previa al análisis de los sistemas y procedimientos en que se articula la contratación de esta Consejería hay que resaltar la peculiaridad que supone la falta de coincidencia entre el año escolar (de septiembre a junio del año siguiente) y el ejercicio presupuestario, idéntico al año natural.

El comienzo del curso escolar supone un hito decisivo en la ejecución de muchos de los contratos dirigidos a la creación y dotación de centros docentes así como de los contratos de los servicios escolares de transporte, comedor, etc, antes señalados, de manera que en ellos el plazo de ejecución es un elemento de singular importancia ya que su incumplimiento o el retraso en la tramitación de los expedientes o en el inicio de la ejecución determinará la imposibilidad de un comienzo adecuado de las actividades escolares, como han puesto de manifiesto todas las fiscalizaciones de la contratación de esta Consejería, incluidas en los correspondientes Informes Anuales de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, ejercicios 2000 a 2004.

De ello deriva la importancia de **la planificación y programación de la apertura de centros o unidades escolares** que determinan la contratación imprescindible para dicha apertura y que tienen por objetivo que en septiembre de cada año, comienzo del curso escolar en las enseñanzas no universitarias, la ubicación y distribución de centros que conforman la oferta educativa permita atender adecuadamente a la demanda.





Los factores condicionantes de esta tarea, según la Dirección General de Centros Docentes, son los siguientes:

- Tendencias demográficas y espaciales en la distribución de la población: desde el año 1997 la Comunidad de Madrid está en una fase de incremento de natalidad, a la que se añade una masiva llegada de alumnos procedentes de otros países. Asimismo se producen continuamente nuevos desarrollos urbanísticos en la mayor parte de los municipios de la región que han incrementado la demanda de puestos escolares en su territorio, especialmente en Educación Infantil y Primaria que se traslada en cursos posteriores a Educación Secundaria.
- Los diferentes calendarios de tramitación presupuestaria y escolar; la disponibilidad de crédito presupuestario para construir nuevos centros en cada ejercicio económico y los compromisos de crédito adquiridos en ejercicios anteriores por la firma de Convenios de construcción o por la necesidad de finalizar centros iniciados en cursos anteriores.
- El tiempo necesario para ejecutar y construir los nuevos centros desde el momento en el que se ha adoptado la correspondiente decisión.
- La continua modificación de la Red de centros privados sostenidos con fondos públicos que forman una parte importante de la oferta educativa.

La evolución del proceso de planificación de nuevos centros educativos desde que al comienzo del curso 1999-2000 la Comunidad de Madrid recibiera la transferencia de las competencias en materia educativa, ha sido la siguiente:

- Durante dicho curso la Consejería de Educación intentó realizar una planificación a medio y largo plazo, mediante el encargo a un Equipo de expertos en prospectiva y planificación de la Universidad Politécnica de Madrid de un estudio relativo a la Red de Centros Educativos de la Comunidad de Madrid, cuyo objetivo era conocer los centros existentes en cada municipio, la distribución por cortes de edad de cada uno de ellos y plantear escenarios de evolución de la demanda de puestos escolares en cada nivel educativo, así como de la posible necesidad de construcción de nuevos centros en cada municipio y etapa educativa.

Este estudio, previsto para el período 2002/2011, quedó desfasado apenas concluido en el año 2000, debido, según explica la Dirección General de Centros Docentes, al brusco incremento de la llegada de alumnado inmigrante en aquel año y a la aceleración en los movimientos y trasvases de población de unos municipios a otros.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Además, limitaciones presupuestarias derivadas del procedimiento de planificación y presupuestación anual dificultaron la acometida de un Plan de Construcciones a varios años y obligaron a centrarse en las necesidades imprescindibles para el siguiente curso.

- En consecuencia, desde el año 2001 la Consejería ha procurado una planificación a corto plazo, aproximadamente con una periodicidad anual, cuyas etapas procedimentales son las siguientes:

### A. Recogida y análisis de datos de escolarización

- A1) Octubre-diciembre: recuento, centro a centro y nivel educativo a nivel educativo, del número de alumnos en cada zona. Dicho recuento es realizado por la Dirección General de Centros Docentes y las Direcciones de Área Territorial y permite detectar la existencia o no de plazas vacantes y, en su caso, de posibles zonas en proceso de expansión escolar.
- A2) Junio: Verificación y actualización por la Dirección General de Centros Docentes y las Direcciones de Área Territorial, a la luz del desarrollo efectivo del proceso de admisión de alumnos, de las tendencias y necesidades previamente planteadas en diciembre anterior.

La Dirección General de Centros Docentes indica que como la pirámide escolar crece por su base, fundamentalmente en el alumnado de 3/6 años de edad, es imprescindible esperar a este momento del año para verificar tendencias anteriormente detectadas y comprobar el número efectivo de solicitudes de admisión presentadas.

- B. Priorización de necesidades y programación inicial que permite a la Dirección General de Centros Docentes elaborar un listado de las principales necesidades educativas detectadas para septiembre de ese mismo año (actuaciones inmediatas) o para septiembre del año siguiente (actuaciones programadas).
- C. Traslado de esta programación a la Dirección General de Infraestructuras y Servicios, que cuantifica el coste de cada actuación.

Las necesidades detectadas en el plazo inmediato (septiembre) provocan la puesta en marcha de la habilitación de las unidades escolares correspondientes.

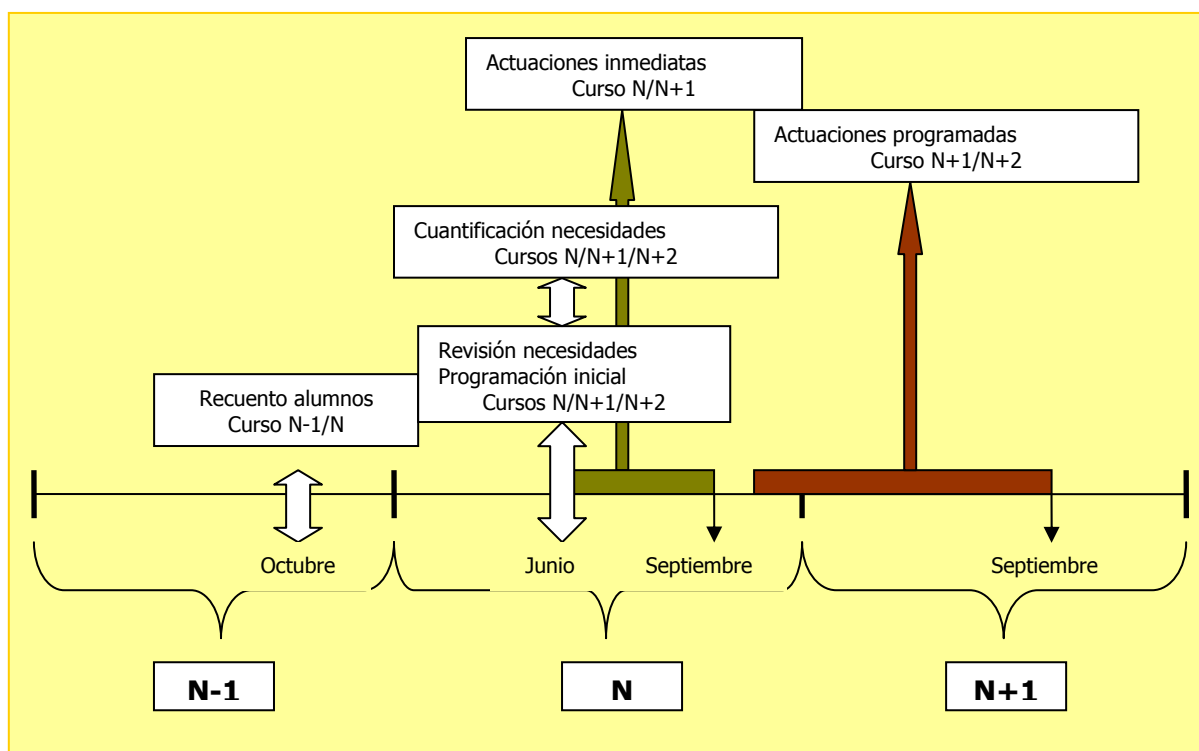


Las necesidades detectadas a corto plazo (septiembre del año siguiente) constituyen la base de partida de la programación anual de ampliaciones y construcciones de nuevos centros educativos y su cuantificación permite elaborar el Anteproyecto de Presupuestos para el siguiente ejercicio. Habitualmente dicha cuantificación supera ampliamente las previsiones presupuestarias.

- D. Ajuste de la programación inicial: de octubre a noviembre de cada año, atendidas las incidencias de última hora relacionadas con el inicio del curso escolar, se evalúa y actualiza la programación priorizada de actuaciones en función de la previsión presupuestaria elaborada por la Consejería de Hacienda que habitualmente obliga a reducir la programación inicial. Es en este momento cuando el núcleo fundamental de la misma puede considerarse sustancialmente cerrado y se inicia el proceso de construcción o ampliación de nuevos centros.
- E. Ejecución entre diciembre y agosto del año siguiente por la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de las actuaciones programadas que conllevan fundamentalmente los hitos siguientes:
- Conseguir la disponibilidad de suelo adecuado y suficiente para la construcción del nuevo centro.
  - Elaboración del proyecto constructivo.
  - Tramitación del expediente de contratación y del procedimiento de adjudicación de las obras de construcción del nuevo centro.
  - Ejecución de la obra.
  - Contratación del equipamiento (didáctico y mobiliario) del centro.

Cuando el grado de urgencia y necesidad de las actuaciones previstas es incompatible con el crédito disponible, en ocasiones se recurre a la ejecución del nuevo centro en dos fases.

Además esta opción viene aconsejada a veces por la desigual presión escolarizadora, que en un primer momento se concentra en el Segundo Ciclo de Educación Infantil y posteriormente se desplaza a la Educación Primaria, lo que permite secuenciar el proceso de construcción de algunos centros. También en Educación Secundaria se realiza en muchos casos una construcción en 2 fases, la primera para ESO y la segunda para Bachillerato o Formación Profesional.



Las "actuaciones inmediatas", de junio a septiembre del mismo ejercicio, no están programadas presupuestariamente y obligan, generalmente, a adjudicar los contratos en que se instrumentan mediante el procedimiento negociado sin publicidad por razones de imperiosa urgencia. Como ya se ha indicado, fiscalizaciones anteriores han puesto de relieve la enorme dificultad de que las obras correspondientes estén terminadas y entregadas al uso público correspondiente al comienzo del curso escolar.

Las "actuaciones programadas" si se refieren a obras de construcción de nuevos centros, disponen también de un plazo apretado para ser ultimadas entre que se consigue la disponibilidad del suelo, se elabora el proyecto (para lo que normalmente se contrata una asistencia técnica al facultativo de la Administración encargado de su elaboración), se tramitan el expediente y el procedimiento de adjudicación (normalmente, el concurso abierto) y se ejecutan las obras, por lo que no es infrecuente que se recurra a la tramitación de urgencia.

Los sucesos que hacen tan compleja la planificación y programación son competencia de otros órganos de la Comunidad tales como los responsables de inmigración, asuntos



sociales, urbanismo o cooperación con Ayuntamientos, por lo que parece oportuno plantearse la necesidad de establecer unidades interdisciplinarias y cauces de comunicación para buscar soluciones comunes o para optimizar las previsiones que dichos órganos realizan en el ejercicio de sus competencias, en el intento de no renunciar a una planificación a medio plazo que permita hacer una distribución razonable en el tiempo de los recursos disponibles.

Los sistemas y procedimientos de **contratación** en los diferentes Servicios de contratación de esta Consejería, se rigen por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y se tramitan mediante el SICA, y son los siguientes:

- El Servicio de Contratación de la Secretaría General Técnica es un ejemplo de ordenada organización y tramitación de los expedientes cuya llevanza tiene encomendados:
  1. Ha desarrollado un manual de tramitación adecuado a sus características singulares que protocoliza los modos de hacer propios de esta Unidad.
  2. Este Manual interno está desarrollado informáticamente.
  3. Ha establecido modelos normalizados de actuación para aquellos trámites no contemplados en el SICA.
  4. Ha elaborado unas instrucciones de tramitación dirigidas a los servicios promotores de la contratación para homogeneizar los trámites que a ellos corresponde realizar en el procedimiento de contratación.
  5. Ha establecido en su intranet un foro interno, abierto a todos los integrantes del Servicio, para la puesta en común de criterios de actuación, discusión y resolución de dudas y actualización de normativas. Este foro es una muestra de un liderazgo comprometido en fomentar la participación, la creatividad y el trabajo en equipo de todos los miembros de la Unidad.

Este Servicio requiere de todos los Servicios promotores la remisión de las previsiones de contratación de ejercicios futuros de manera que consiga publicar en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), los anuncios indicativos de la contratación de cada ejercicio, con las ventajas que ello conlleva a la hora de licitar los contratos correspondientes.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Este Servicio realiza una importante tarea de control interno al revisar y, en su caso, devolver para su corrección, los pliegos de prescripciones técnicas particulares que le remiten los Servicios promotores.

Además del Registro General de la Consejería, se lleva un Registro propio para la debida constancia de las ofertas recibidas en procedimientos negociados sin publicidad y de cualquier incidencia que surja durante la vida de los contratos.

La custodia de las ofertas recibidas en cualquier procedimiento de adjudicación se realiza siempre bajo llave, para garantizar el secreto de las proposiciones y, aunque en los procedimientos negociados no se convoca Mesa de Contratación dado que así lo permite la Ley, la apertura de las mismas se realiza siempre de forma colegiada para salvaguardar la transparencia de las adjudicaciones. Además, con esta misma finalidad se sella o marca la documentación técnica que será evaluada por los Servicios promotores y que será, lógicamente, en muchas ocasiones decisiva para la adjudicación.

Para la adjudicación de los concursos existen unos criterios de adjudicación predeterminados, aunque se procuran adecuar a las singularidades de cada contrato.

La determinación de las empresas invitadas a participar en los procedimientos negociados se realiza por los Servicios promotores, aunque el Servicio de contratación procura incrementar la concurrencia cursando también invitaciones a otras empresas.

Este Servicio está elaborando una Instrucción interna para tratar de poner en marcha un seguimiento de la calidad de las prestaciones recibidas que permita ir depurando criterios para determinar la idoneidad de las empresas a los efectos de futuras invitaciones para que presenten ofertas en los procedimientos negociados y en los contratos menores.

El Servicio de contratación de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios tramita los contratos necesarios para la creación y equipamiento de centros escolares que se ven afectados por las dificultades de planificación y programación antes indicadas.

Este Servicio se rige por la normativa de contratación y utiliza el SICA para tramitar los expedientes, pero no dispone de un manual propio que protocolice sus procesos específicos, ni unas rutinas informáticas que faciliten su realización.



Dado que los servicios técnicos de la Dirección General son los que determinan el objeto de los contratos, señalan las empresas a las que invitar si de procedimientos negociados se trata, realizan en todo caso los informes técnicos de adjudicación (mediante una comisión designada para ello) y dirigen la ejecución de las obras y la elaboración de los proyectos y dan la conformidad a las prestaciones recibidas, sería conveniente a estos efectos dictar instrucciones internas de manera que se garantice razonablemente una adecuada segregación de funciones que incremente la transparencia de los procesos de contratación.

Así, para los procedimientos negociados parece oportuno establecer un protocolo a efectos de reforzar la concurrencia, de manera que la designación de empresas a las que invitar se realice sobre una base de datos común lo más amplia posible y con un número de invitaciones que, salvo casos justificados, supere el mínimo legal de tres a fin de poder lograr, al menos, tres ofertas y que aunque lógicamente se invite a empresas que en el pasado hayan ofrecido una buena prestación se vaya dando oportunidades a nuevas empresas muy numerosas tanto en la consultoría de proyectos como en la ejecución de obras.

Son previsiones acertadas en este Servicio de contratación las relativas a la custodia, bajo llave, de las ofertas recibidas y a la designación de una comisión para elaborar los informes técnicos de adjudicación, aunque se podría considerar la conveniencia de que éstos sean firmados por todos los integrantes de la comisión y no solamente por el técnico responsable del contrato.

El objeto de los contratos de equipamientos escolares suele estar normalizado y en ellos las dificultades de planificación y programación provocan una gran incertidumbre acerca del momento de la entrega de los suministros contratados que depende de la terminación de la construcción de los centros. Esta incertidumbre se traslada a las empresas suministradoras a la hora de poner en marcha los procesos de fabricación ya que si el centro escolar no está terminado los bienes no podrán ser recibidos y el pago se demorará hasta su recepción.

- Los Centros docentes públicos no universitarios tienen una competencia en materia de contratación limitada a los contratos menores.

La Intervención General de la Comunidad de Madrid en el Informe de control financiero posterior correspondiente al ejercicio 2005 ha puesto de relieve que la contratación de estos centros adolece de falta de publicidad y concurrencia.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

### *b. Contabilidad*

En el proceso de contabilización de las operaciones de la Consejería de Educación participan varias unidades:

- El Servicio de Gestión y Control del Gasto, encuadrado en la Subdirección General de Régimen Económico-Presupuestario de la Secretaría General Técnica,
- La Intervención Delegada en la Consejería, y
- La Dirección General de Centros Docentes (en adelante DGCD), las Direcciones de Área Territorial (DAT) y los propios centros docentes, en cuanto se refiere a las operaciones de dichos centros.

Como herramientas de apoyo a la gestión utilizan la aplicación informática SIEF, con distintos módulos desarrollados, realizándose la transmisión de expedientes por vía telemática, con la documentación anexa que se exija en cada caso. Asimismo, se han desarrollado diferentes aplicaciones informáticas específicas, así como manuales de procedimientos elaborados por los distintos sujetos intervinientes.

El Servicio de Gestión y Control del Gasto es el encargado de la coordinación, control y seguimiento de la gestión contable, económica y financiera de la Consejería. Desde este servicio se han elaborado manuales de procedimientos, donde para distintos procedimientos administrativos, se describe el objeto del mismo, la normativa reguladora, el organismo responsable y el esquema de tramitación. A continuación se explica el proceso de contabilización de los gastos en firme y gastos de convenios y subvenciones nominativas, referidos a los gastos generales de la Consejería, así como a la contabilización de los ingresos de la Consejería. Por último, se recoge el proceso de formación de la cuenta consolidada de los centros docentes públicos, a partir de la información incorporada por ellos mismos al sistema, así como la información que deben remitir los centros concertados.

Por lo que se refiere a la tramitación de los gastos en firme, el proceso de contabilización se resume en las siguientes fases:

1. Elaboración del documento contable en la unidad promotora responsable del programa, a través del módulo TRADOC, subsistema del SIEF, de gestión del presupuesto de gastos.





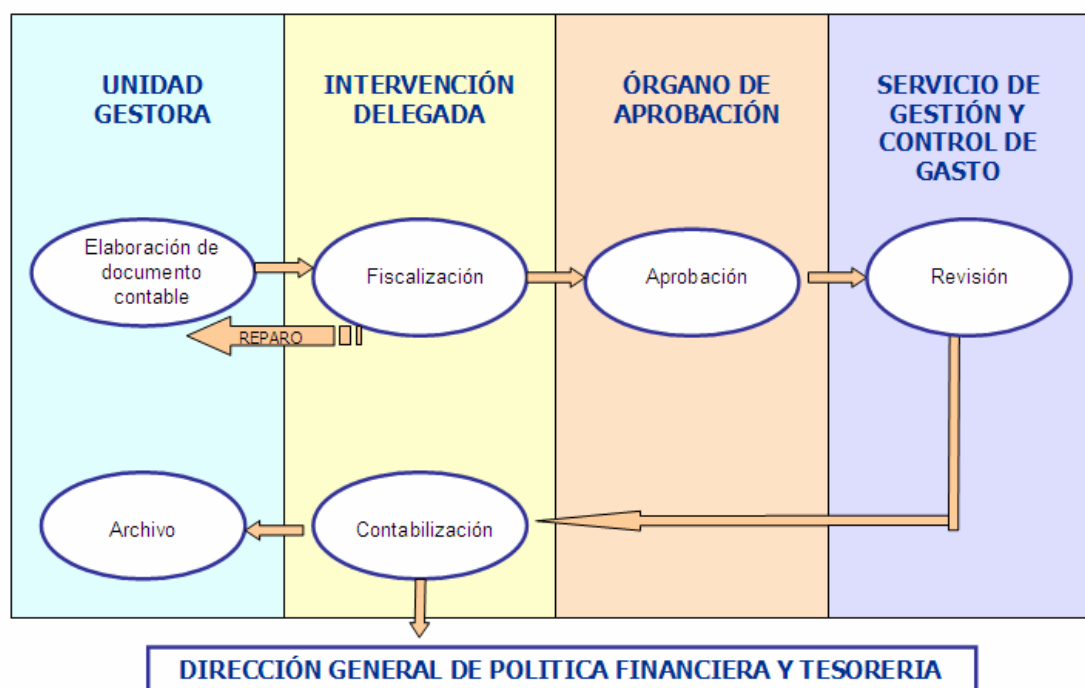
2. Envío de la documentación, para su fiscalización, a la Intervención Delegada, la cual puede interponer un reparo, plantear una observación, o dar su conformidad. Si interpone el reparo el expediente vuelve a la unidad promotora para su subsanación, acompañado de un informe de la Intervención Delegada. En otro caso la documentación se remite al órgano competente para su aprobación, que es el Consejero u otro órgano por delegación del mismo, aunque si se ha planteado una observación se acompaña asimismo del informe de la Intervención, si bien no paraliza el proceso.
3. Aprobación del gasto por el Consejero u otro órgano por delegación de aquél, que firma el documento contable. En el ejercicio 2005, según la Memoria de objetivos, se ha realizado desde la Secretaría General Técnica la aprobación del gasto sobre 10.826 expedientes, y se han registrado 1.828 órdenes de aprobación.
4. Remisión al Servicio de Gestión y Control del gasto donde se revisa la documentación y se comprueba si la aprobación se ha realizado por órgano competente. En este servicio existe una base de datos interna, actualizada periódicamente, en la que constan las competencias en materia de aprobación del gasto por órganos dentro de la Consejería, indicando tipo de gasto, fases del mismo y delegaciones, remitiéndose en este último caso a la normativa vigente. Se lleva además un registro manual de todos los documentos que tienen entrada y salida de la misma, así como una base de datos interna paralela a SIEF donde se vuelca lo que se aprueba con indicación de los expedientes aprobados, número de orden y otras incidencias, para el control del volumen de expedientes aprobados. También se elabora una Memoria económica sobre la liquidación que se presenta a la Asamblea en agosto y diciembre, a partir de su propia base de datos, y mensualmente se envía al Secretario General Técnico una relación de documentos en tramitación y un listado de control de ejecución.
5. Remisión a la Intervención Delegada para su contabilización, existiendo en la misma una clara diferenciación del personal que realiza funciones de fiscalización o de contabilización. Para contabilizar una operación se comprueba la existencia de órdenes de aprobación para los documentos que lo exijan, se firman por el Jefe de contabilidad y se introduce en el SIEF. Para el seguimiento de las operaciones diariamente se emiten listados de operaciones contabilizadas y de propuestas de pago, que se validan con los documentos físicos, para comprobar que no se ha omitido la tramitación de ningún documento. Además, anualmente se emiten listados de documentos pendientes de contabilizar, para proceder a la contabilización antes del cierre del ejercicio, y listados de documentos fiscalizados y contabilizados por tipo, indicando su



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

número e importe. De acuerdo con el listado aportado por SIEF, los documentos contabilizados para el año 2005 han sido 27.394, por importe total de 5.382.058.963 euros.

- Una vez validados los documentos se trasmite una relación de documentos contabilizados a la DGPFT y a la unidad promotora, a la que también se devuelven los documentos físicos para archivar el original junto con la documentación anexa, no conservando la Intervención ninguna copia de los mismos.



En el caso de convenios y subvenciones nominativas del programa 500 Dirección y Gestión administrativa, en el Servicio de gestión y control del gasto se realiza el seguimiento de los mismos a partir de la orden de concesión, previamente informada por el servicio jurídico. Para ello se elaboran unos listados que contienen datos sobre el beneficiario, fecha de la primera revisión y fecha de subsanación, entre otros. También en el Servicio de gestión y control del gasto se efectúa un control de la justificación a partir del reconocimiento de la obligación, existiendo fichas internas de seguimiento de dicha tramitación, y se emite un



informe sobre su justificación, destinado al Secretario General Técnico, a partir del cual se emite un informe para la Intervención Delegada. Según la Memoria de cumplimiento de objetivos para el ejercicio 2005, con cargo al programa citado se ha realizado el control y archivo de 1.110 convenios suscritos por la Consejería con entidades públicas y privadas, así como de 18 subvenciones nominativas.

Por lo que se refiere a la tramitación de los ingresos, en la Consejería se limitan a elaborar los documentos contables y a enviar la documentación que origina el ingreso y el documento contable elaborado a los órganos competentes para la autorización, contabilización y liquidación, volviendo a la Consejería la documentación original para su archivo.

Por otra parte, la contabilización de ingresos y gastos y la rendición de las cuentas de gestión anuales de los centros docentes se realiza a través de la aplicación informática GECD (gestión económica de centros docentes), creada en cumplimiento de la disposición adicional segunda del Decreto del Consejo de Gobierno 149/2000, de 22 de junio, que regula el régimen jurídico de autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios, y a la que tienen acceso dichos centros, las DAT y la DGCD. Además, esta última ha publicado un Manual de gestión económica de los centros docentes no universitarios de la Comunidad de Madrid, para facilitar la gestión a los sujetos responsables de la misma.

El único punto de enlace entre el SIEF y el GECD se produce en el momento de distribuir los fondos a los centros docentes, destinados a financiar sus gastos corrientes, ya que la distribución de fondos no se realiza mientras no esté aprobado el documento contable en SIEF. A partir de este momento, cualquier documento que se genere a través de GECD no revierte en SIEF, no existiendo integración entre ambos sistemas informáticos. Los documentos con la distribución de estos fondos llegan a la DGCD y se envían a las DAT para que efectúen los pagos correspondientes. Los pagos realizados por las DAT se concilian con las cuentas de gestión para su validación.

El procedimiento de contabilización de ingresos y gastos de los centros se resume a continuación:

1. Los centros registran directamente las operaciones utilizando el criterio de caja, debiendo contar con el oportuno soporte documental que justifique los mismos. Los centros van recogiendo sus operaciones en el GECD y las DAT correspondientes pueden ver en tiempo real la contabilización que realizan los centros, sirviendo la



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

aplicación informática como cauce de comunicación entre la DAT y los centros, de tal manera que estos pueden corregir los errores observados por la DAT.

2. Una vez finalizado el ejercicio económico el Director del centro o la Comisión Económica, si la hubiera, envía las cuentas al Consejo Escolar para la aprobación de la cuenta de gestión antes del 31 de enero del ejercicio siguiente, acompañada de una memoria explicativa de los objetivos conseguidos en relación con los programados.
3. La cuenta de gestión, una vez aprobada por el Consejo Escolar, se remite por medios informáticos, en la primera quincena del mes de febrero del ejercicio siguiente, a la DAT respectiva. Asimismo, se envían los correspondientes impresos de la cuenta de gestión con las firmas del Presidente y Secretario del Consejo Escolar acompañados del extracto bancario donde se refleje el saldo de la cuenta corriente a 31 de diciembre, debidamente certificado por la entidad bancaria, así como el acta de conciliación bancaria y el acta de arqueo de caja, en su caso.
4. La DAT examina las cuentas de gestión de los Centros Docentes de su área, recibiendo la documentación vía telemática y física (aunque no los justificantes de los gastos que permanecen en el Consejo escolar), validándolas o interponiendo reparos, que deben ser subsanados por los centros para, en el plazo máximo de tres meses, elaborar la cuenta consolidada de todos los centros docentes que le han sido adscritos.
5. La cuenta consolidada se remite a la DGCD, la cual, tras recabar la información que se precise de las Direcciones Generales de la Consejería de Educación competentes, forma la cuenta consolidada de todas las DAT, acompañada de su memoria, y la remite a la Consejería de Hacienda antes del 30 de junio, a efectos de su posterior control por los órganos competentes.

Por último, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2005 obliga a los centros privados sostenidos con fondos públicos a justificar la aplicación dada a los fondos percibidos en concepto de "Otros Gastos", al finalizar el correspondiente ejercicio económico, siendo el Consejo Escolar de cada centro, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley orgánica 8/85, reguladora del derecho a la educación, el competente para la rendición anual de cuentas. Estos fondos asignados corresponden a gastos de personal de administración y servicios, gastos ordinarios de mantenimiento y conservación y gastos de reposición de inversiones reales, así como los derivadas del ejercicio de la función directiva no docente, ya que los salarios del personal docente son abonados directamente al profesorado como pago delegado.



La justificación de estas dotaciones se realiza a través de un certificado de conformidad firmado por el Consejo Escolar, que envía a las DAT, pudiendo utilizar para ello modelos normalizados puestos a su disposición por la DGCD. Hasta el 1 de marzo las DAT comprueban las certificaciones remitidas procediendo a su validación o emitiendo reparos, de los que no suelen quedar constancia, salvo a nivel interno, que deben subsanar los centros. Los certificados de conformidad se envían en este plazo a la DGCD, junto con un informe donde se ponga de manifiesto las irregularidades observadas y las actuaciones llevadas a cabo para recabar la subsanación de las mismas, abriéndose, a partir del 1 de marzo, un plazo de alegaciones en caso de disconformidad con las observaciones de las DAT. Los Centros no envían, junto con las certificaciones, justificación física de la aplicación de fondos.

Uno de los problemas con los que se enfrenta la Administración educativa es la falta de uniformidad en la documentación remitida por los centros privados sostenidos con fondos públicos, al no existir unas instrucciones detalladas aprobadas con carácter vinculante sobre la información que deben suministrar, junto con la reticencia de alguno de ellos a rendir la justificación requerida. A partir del curso 2004/2005 la Consejería de Educación viene desarrollando el Plan Global para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Centros Docentes, Educamadrid, cuyo objetivo es la integración de estas tecnologías tanto en los procesos de enseñanza-aprendizaje, como en la gestión de los centros y comunicación entre los responsables de los centros y la Administración educativa. En relación con los centros privados, la Consejería de Educación ha elaborado un plan de sistemas de información en entorno web, con el objeto de facilitar a los titulares de los centros educativos el acceso a la normativa, instrucciones, convocatorias y documentos, así como los distintos procedimientos de gestión y de comunicación con la administración educativa mediante la descarga de formularios y utilización de distintas aplicaciones informáticas. En la web, además de la información específica para los centros privados y concertados, están alojadas las aplicaciones informáticas mediante las cuales los centros públicos deben tramitar distintas gestiones así como comunicar datos.

### c. Tesorería

El Servicio de Gestión y Control del Gasto es la unidad que engloba las funciones relacionadas con la Tesorería, canalizando asimismo las relaciones con la Consejería de Hacienda (DGPFT e IGCM). Este servicio es el encargado de la coordinación, control y seguimiento de la gestión económica y financiera del gasto ejecutado a través de los



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

sistemas de anticipo de caja fija y pagos a justificar de toda la Consejería, así como de la gestión del gasto ejecutado por la Habilitación de la Secretaría General Técnica.

Este servicio trabaja con los módulos correspondientes de SIEF y, en concreto, y a partir del 1 de mayo de 2005, utilizan un módulo nuevo diseñado para el seguimiento de los Anticipos de Caja Fija (SUAC- Subsistema de Anticipos de Caja Fija y pagos a justificar), que ha facilitado en gran medida la gestión de estas operaciones. En lo que respecta a los centros docentes públicos no universitarios, aunque otras Direcciones Generales dentro de la Consejería utilizan una aplicación informática específica (GECD) para gestionar ciertas materias, entre ellas la tesorería, la Secretaría General Técnica no tiene acceso a esta aplicación. Asimismo, como apoyo a la gestión han elaborado manuales de procedimientos para la implantación y gestión de los ACF y pagos a justificar, así como para la apertura y cancelación de cuentas bancarias, procedimientos que se describen a continuación.

La nueva regulación de los anticipos de caja fija, junto con los pagos a justificar, se contiene en la Orden de la Consejería de Hacienda de 9 de marzo de 2005, en cumplimiento de la cual elaboran la Intervención General de la Comunidad y la DGPFT, con fecha 18 de marzo, unas Instrucciones conjuntas para la correcta implantación del sistema. El sistema de ACF se establece para la Consejería de Educación mediante Orden del Consejero de Educación de 12 de abril de 2005 (modificada por Orden de 19 de octubre), donde también se recoge la creación de 22 cajas pagadoras de ACF dentro de la Consejería, el nombramiento de los cajeros Pagadores, el empleado público autorizado para la firma mancomunada y los sustitutos de los mismos, así como los órganos competentes para ordenar el pago, el importe total del anticipo y el importe máximo de efectivo a disposición del cajero.

Una vez implantado el sistema, y realizado el volcado en SUAC del presupuesto inicial de ACF, la Orden de 9 de marzo regula de forma bastante pormenorizada las distintas fases del procedimiento de gestión de los anticipos, y las funciones de cada órgano interviniente, habiendo desarrollado la Secretaría General Técnica los procedimientos relativos a la modificación de los ACF, la modificación del cajero o firmas autorizadas, la situación de la tesorería, la gestión de los anticipos y el control de los mismos. En cada fase se describen los sujetos intervinientes, con separación de funciones en todos los casos, los pasos a realizar, y la supervisión y control de diferentes órganos en cada una de ellas.

El subsistema SUAC permite a los gestores:



- El registro de todos los datos de las cajas pagadoras: responsables, autorizados, sustitutos y cuentas asociadas, entre otros, así como sus modificaciones posteriores.
- Una vez volcado el Presupuesto inicial, la consulta en todo momento de la situación resumida del anticipo de cada caja pagadora, desglosado por programa/partida, indicando el importe aprobado, modificaciones, ordenado y disponible.
- Para cada partida presupuestaria, el registro de las facturas asociadas, con las fechas de pago, descripción, importe y número de justificante correspondiente.
- El registro de los movimientos reales de ingresos y pagos, en los correspondientes libros de caja y bancos, y la realización de las conciliaciones entre apuntes reales y contables.
- La confección de las cuentas justificativas para la reposición de fondos (cuando lo solicite el gestor en función de sus necesidades, una vez superado el 30% del importe del anticipo).

Por lo que se refiere al control de los ACF, cada Dirección General tiene acceso a los movimientos de su cuenta restringida de pagos a través de internet, mientras que la Secretaría General Técnica puede consultar las de toda la Consejería. Además, trimestralmente se reciben en el servicio de gestión y control de gasto los estados de situación de caja y bancos, con las conciliaciones correspondientes, realizándose un control previo a su envío a la Intervención. Del mismo modo, se realiza mensualmente un control de la situación de los anticipos, confeccionando unos cuadros donde se recogen, para cada caja pagadora, los datos extraídos de SUAC relativos al total del anticipo, saldos en caja y bancos, gastos pendientes de justificar y cuentas rendidas no cobradas. Esta información se concilia con los movimientos bancarios reales, explicando a pie de página las incidencias.

Por otra parte, por razones de eficacia y eficiencia en la gestión del gasto, algunas de las funciones que la Orden de 9 de marzo atribuía a la Secretaría General Técnica en relación con las cuentas justificativas de los ACF se delegan en los responsables de los programas presupuestarios correspondientes (Resolución de 26 de mayo de 2005 del Secretario General Técnico). Estas funciones son:

- La conformación de las cuentas justificativas de pagos, previa a la solicitud de reposición de fondos.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

- La recepción y examen de las cuentas justificativas de la inversión dada a los fondos recibidos, y la recabación de su aprobación por el órgano competente.
- El control de los plazos de rendición de las cuentas justificativas.

Así pues, la Secretaría General Técnica se limita a realizar un control de los datos contables, y elabora cuadros de seguimiento de la situación de cada una de las cajas pagadoras de la Consejería, con las cuentas justificativas rendidas, importe de las reposiciones, fechas de elaboración, fiscalización, aprobación, liquidación, y días de tramitación, entre otros datos. Es la Intervención Delegada la que, a tenor de lo establecido en el artículo 14.3 de la Orden de 9 de marzo de 2005, fiscaliza las cuentas por el procedimiento de muestreo, emitiendo un informe, favorable o no, previo a la aprobación.

En cuanto a los pagos a justificar, la Orden del Consejero de Educación de 12 de abril de 2005 recoge la creación de 12 cajas pagadoras dentro de la Consejería y el nombramiento de los cajeros pagadores, el empleado público autorizado para la firma mancomunada y los sustitutos de los mismos, así como los órganos competentes para ordenar el pago. También la Secretaría General Técnica ha desarrollado los procedimientos de forma pormenorizada que corresponden a esta figura, donde se garantiza la correcta separación de funciones, el seguimiento de los documentos contables y el control de la gestión de dichos pagos por los propios gestores. Estos últimos son los encargados de la conformación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar, que deberán rendir ante la Intervención Delegada para que informe con carácter previo a su aprobación. Además, independientemente del control que corresponde a la Intervención, la Secretaría General Técnica realiza un seguimiento de los pagos a justificar de las distintas cajas pagadoras de la Consejería, con una periodicidad semanal (como máximo), controlando los plazos de rendición y la solicitud de prórrogas de forma manual. Además, el SUAC envía un aviso antes de terminarse cada plazo, si bien no paraliza el procedimiento en caso de incumplimiento del mismo.

Por lo que respecta a la apertura y cancelación de cuentas, tanto en lo que se refiere a las cuentas restringidas de pagos como a las auxiliares de educación, la apertura requiere autorización de la DGPFT, y con el procedimiento establecido, el control de las cuentas nuevas tanto en SIEF como en GECD resulta garantizado; no ocurre lo mismo con las cuentas heredadas del Estado al asumir la Comunidad las competencias en materia de educación, cuya apertura no requería autorización. Además, a partir de la fecha de traspaso de las competencias, se obliga a los centros a funcionar con una sola cuenta, y cada solicitud de apertura requiere la justificación del cierre de la cuenta anterior.





Asimismo, recientemente se ha introducido una modificación que obliga a dar de alta la cuenta en el SIEF como requisito previo imprescindible para que pueda registrarse en la otra aplicación, lo que garantiza que, a partir de este momento, exista una coherencia total entre los registros de cuentas de una y otra. Sin embargo, por el momento existen tres censos de cuentas distintos: el que mantiene la DGPFT en el SIEF, el que llevan las DAT y la DGCD en su aplicación GECD, y el que mantiene la Secretaría General Técnica en su propia base de datos al margen de las otras dos. El análisis de las distintas herramientas de trabajo y procedimientos establecidos nos permite afirmar que el registro y control de las cuentas de la Consejería de Educación resulta adecuado, y también los cauces de comunicación con la DGPFT, mientras que en esta última no está totalmente actualizado el registro de las cuentas.

Por último, la cuenta de gestión de los centros a la que ya se ha hecho referencia en el apartado de contabilidad, se remite a la DAT correspondiente acompañada del extracto bancario del saldo en cuenta a 31 de diciembre (certificado por la entidad bancaria), acta de conciliación bancaria y acta de arqueo de caja.

Por lo que se refiere a la tesorería, al igual que ocurre con la contabilización del resto de operaciones de los centros, únicamente los Consejos Escolares tienen acceso a toda la documentación justificativa de los gastos. Una vez aprobada la cuenta de cada centro, las DAT sólo realizan un control formal de su rendición, sin comprobaciones adicionales. Por lo que se refiere a otros controles posibles, la Consejería de Hacienda no realiza ninguna actuación, y, como ya se ha señalado en el apartado II.1.3, el Informe Anual de control financiero de la Intervención sólo incluye un número muy reducido de centros públicos (15 centros públicos y 10 concertados).

#### d. Inventarios

Como ya se ha comentado en el apartado III.1.4. del presente informe, por lo que respecta a las Consejerías éstas son las encargadas del inventario de bienes muebles, mientras que los bienes inmuebles e inmovilizado financiero son gestionados por las Consejería de Hacienda, a través de la Dirección General de Patrimonio, por lo que en este apartado se analizará únicamente el inventario de bienes muebles.

Desde la Dirección General de Patrimonio se puso a disposición de la Consejería de Educación, al igual que para el resto de Consejerías, una aplicación informática de captura de datos vinculada al SIEF, en la que revierten los datos de los documentos contables



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

referidos a bienes muebles susceptibles de inventariarse, para la realización del inventario de los años 2004 y 2005. Por otra parte, se están desarrollando en la actualidad cursos de formación de la aplicación SINM (nueva denominación de la SINGE muebles), pendiente de implantación.

En el ámbito de la Consejería de Educación, y ciñéndonos a la enseñanza no universitaria, es necesario distinguir entre el inventario de bienes muebles de los servicios generales y administrativos y el inventario de bienes muebles de los centros docentes. Quedan fuera del ámbito definido en la introducción de este apartado el inventario gestionado por la Dirección General de Universidades, la Dirección General de Investigación y la Dirección General de Juventud, que no son objeto de análisis.

Por lo que se refiere al inventario de los servicios generales y administrativos, la Subdirección General de Régimen Interior y Servicios Generales, dependiente orgánicamente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, tiene a su cargo la administración y gestión de los bienes adscritos a la Consejería, adquiridos con cargo al programa presupuestario *500 Dirección y gestión administrativa* y que comprende las 7 sedes administrativas y 5 áreas territoriales.

Al margen de la aplicación informática facilitada por la Dirección General de Patrimonio, la Consejería de Educación disponía, desde el ejercicio 2002, de una aplicación propia, Paradox, una base de datos en la que se incluyen una serie de campos que aportan información sobre fechas de adquisición y baja, número de inventario, cantidad, datos descriptivos del elemento, ubicación, estado de uso y conservación, valor de adquisición y valor actual, entre otros, pero no se incluye información sobre la vida útil de los elementos ni sobre la amortización correspondiente.

Sin embargo, en Paradox no se recogen los datos referidos a los bienes muebles incorporados antes del ejercicio 2002, especialmente de los recibidos en el momento de las transferencias de competencias en materia de educación por parte del Estado, de los que no existía ningún dato, lo que no ha hecho viable su incorporación a inventario.

Con respecto a los bienes adquiridos a partir de la implantación de Paradox, el número de registros incorporados a la misma en el momento de realización de las comprobaciones (junio de 2006) asciende a 1.214. Este número no coincide con el número real de elementos inventariables adquiridos desde 2002 ya que en esta base de datos se efectúa un único registro por cada obligación reconocida con cargo al capítulo de inversiones reales del programa presupuestario 500. Este hecho produce que, en la mayoría de los casos, un único registro corresponda a más de un elemento inventariable.



La clasificación de los elementos se realiza sobre la base del código de presupuesto (subconcepto del presupuesto de gastos) y el subepígrafe que le corresponde, de acuerdo a la clasificación desarrollada por el Anexo I de la Orden 239/1993, de 9 de febrero, de la Consejería de Hacienda, por la que se desarrollan instrucciones para la confección del inventario general de bienes y derechos y de los inventarios totales, separados y especial.

Los elementos inventariados no se encuentran etiquetados e identificados individualmente, por lo que no es posible la realización de verificaciones físicas del inventario. Ello dificulta la gestión de las bajas de elementos incluidos en el inventario, que se identifican a través del fabricante, modelo y otros datos, deduciendo a qué expediente de gasto y año de presupuesto corresponden y registrando de esta manera su baja en Paradox.

Los datos incluidos en Paradox se envían a la Dirección General de Patrimonio a efectos de la elaboración del Inventario General de la Comunidad de Madrid.

La Dirección General de Infraestructuras y Servicios ostenta las competencias de administración y gestión de los bienes adquiridos para los centros docentes con cargo al programa presupuestario *517 Gestión de infraestructuras educativas*. Es ella la encargada de suministrar a la Dirección General de Patrimonio el inventario de bienes muebles de los centros docentes.

La aplicación facilitada por la Dirección General de Patrimonio (SINGE) agrupaba en un solo epígrafe todos los bienes muebles de los centros docentes, por lo que desde la Consejería de Educación se realizó un contrato de consultoría y asistencia con una empresa privada para el diseño de una aplicación propia que recogiera los más de 2.000 bienes distintos que pueden tener estos centros.

Esta aplicación, denominada Equipagest, parte de los datos incorporados a las órdenes de distribución enviadas a los proveedores, y tiene como objeto facilitar la gestión y controlar el proceso de adquisición, distribución y recepción de los elementos adquiridos para los centros educativos.

Incluye, en el momento de adquisición de un bien, datos como el tipo de bien, número de expediente, aplicación presupuestaria a la que se imputa el gasto, valor de adquisición, fecha de contabilización, descripción del bien y estado, entre otros, e incorpora un buscador utilizando distintos criterios de búsqueda (por lotes, por órdenes de distribución, por artículos, por centros, ...) que debiera permitir en cada momento la localización de un bien.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Sin embargo, aunque esta aplicación permite conocer datos sobre los elementos adquiridos y susceptibles de ser inventariados, no se trata de una aplicación de inventario propiamente dicha, sino de control de bienes adquiridos. Para que esta aplicación fuera utilizada para la confección del inventario, se requeriría:

- que se registraran no sólo las altas en inventario, sino también las bajas, para que en la base de datos no aparezca inflada con elementos que ya no estén en el centro;
- que se registraran no sólo los equipamientos adquiridos por la Dirección General de Infraestructuras, sino también los adquiridos directamente por los centros;
- que se complementara el registro informático de los bienes con su posterior etiquetado, de tal manera que se pudieran hacer comprobaciones in situ sobre el estado y ubicación de los bienes;
- que se incluyeran los elementos incorporados con anterioridad al ejercicio 2004, que no están registrados, y que se aportaran datos sobre la vida útil, amortización o número de inventario, entre otros, de todos los bienes, que en la actualidad no están especificados.

Para todo ello se hace necesaria una fluida comunicación entre la Consejería y los centros, pudiendo articularse medidas como la exigencia de justificar las peticiones de material inventariable, con lo que las bajas por renovación estarían siempre controladas.

No obstante, es necesario considerar las dificultades con que cuenta la Consejería de Educación para la elaboración de un inventario comprensivo de todos sus bienes, como son: la inexistencia de un almacén general de bienes previo a su distribución en los centros, el gran número y variedad de bienes inventariables y, sobre todo, el traspaso de bienes que se produjo en el momento de la asunción por parte de la Consejería de competencias en materia de educación, transferidos en bloque sin ningún tipo de documentación justificativa.

### **III.2.1.3. La Inspección Educativa**

La inspección educativa es un instrumento de capital importancia en el sistema de control interno de la Administración educativa y, conforme al artículo 148.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía



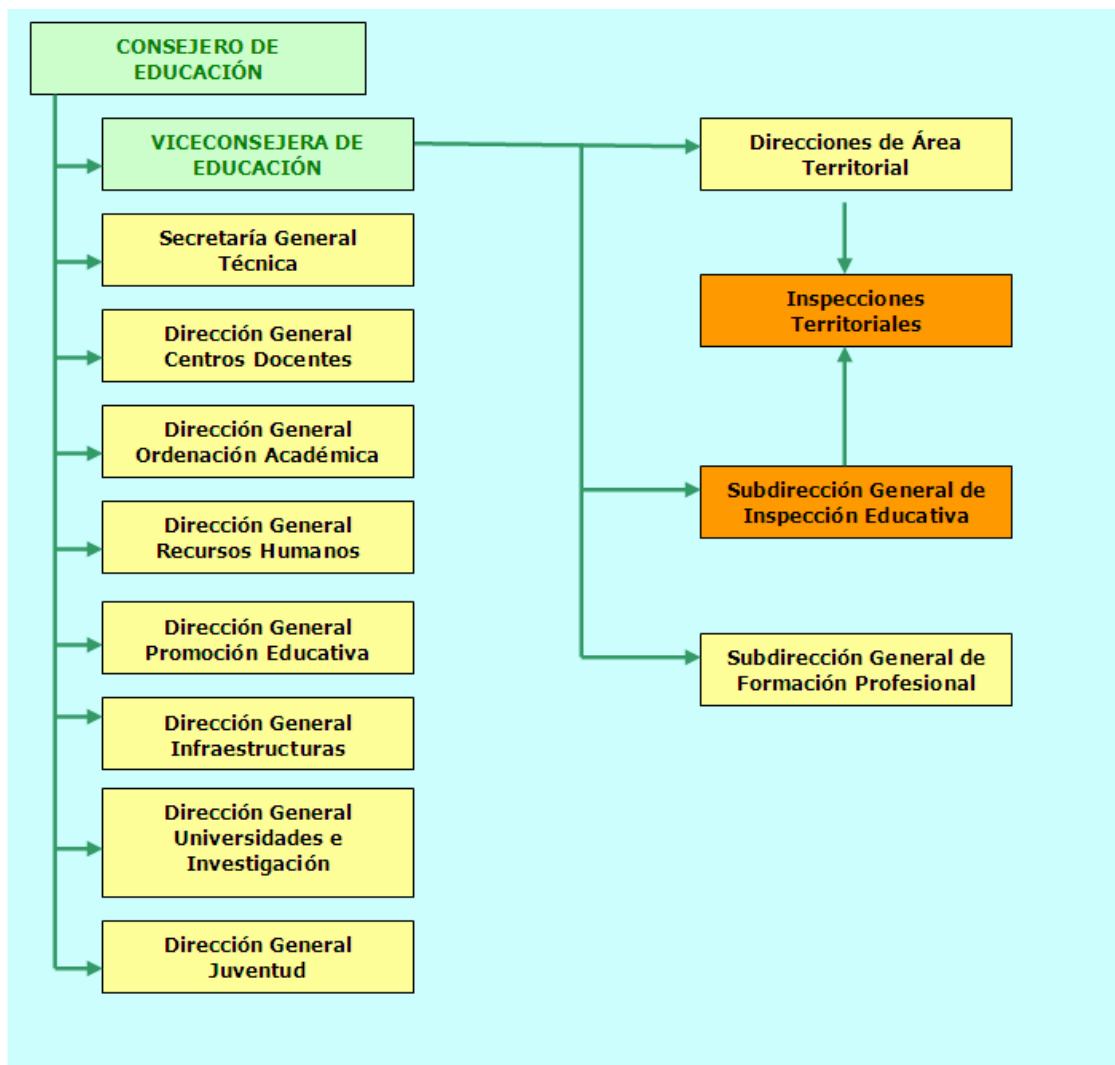
de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.

El Decreto 117/2004, de 29 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación atribuye a la Viceconsejería el ejercicio de las competencias para el desempeño de la función inspectora en materia de educación, en orden a garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del sistema educativo y, en particular, la dirección de la Inspección de Educación, así como el establecimiento de los planes de actuación de la misma para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.

Tienen competencias, además de la Viceconsejería, en materia de inspección educativa:

- La Subdirección General de Inspección Educativa que ejerce la dirección inmediata de la Inspección de Educación en la Comunidad de Madrid; dirige la elaboración de los planes generales de actuación; coordina la actuación de las Inspecciones Territoriales y emite informes de evaluación.
- Los Servicios de Inspección Educativa integrados en las Direcciones de Área Territorial (Madrid Capital, Madrid Norte, Madrid Sur, Madrid Este y Madrid Oeste) que dependen jerárquicamente de las mencionadas Direcciones de Área y funcionalmente de la Subdirección General de Inspección Educativa. En su respectivo ámbito territorial las Inspecciones Territoriales ejercen las funciones atribuidas a la Inspección de Educación.

El cuadro siguiente muestra esta atribución de competencias:



Los Planes Generales de Actuación de la Inspección Educativa para los sucesivos cursos escolares establecen las responsabilidades y los procedimientos de coordinación entre la Subdirección General y los Servicios Territoriales de Inspección.

El marco jurídico regulador de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid sigue siendo el diseñado por la normativa del Ministerio de Educación, fundamentalmente la Orden de 29 de febrero de 1996 que regula la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación.

Acerca de esta cuestión debe destacarse que las Memorias de Actuación de la Inspección reclaman, con urgencia, definir un modelo de Inspección de Educación propio de las características de la Administración educativa de la Comunidad de Madrid.



Las funciones fundamentales de la Subdirección General de Inspección Educativa se concretan en las siguientes actividades:

- Planes Generales de Actuación

El Plan correspondiente a cada curso escolar, cuya propuesta formula la Subdirección General, es aprobado por Resolución de la Viceconsejería (Resolución de 6 de septiembre de 2004 para el curso 2004-2005 y Resolución de 7 de septiembre de 2005 para el curso 2005-2006).

El Plan contiene tanto las actuaciones de atención preferente (evaluación general de ciertas áreas de conocimiento, de investigación en colaboración con Universidades...) como algunas de las habituales que las Inspecciones Territoriales deben realizar durante el curso. Las actuaciones a desarrollar por los Inspectores estarán coordinadas por la propia Subdirección o serán realizadas según el Plan de actuación propio de cada una de las cinco Inspecciones Territoriales.

- Elaboración de los Documentos de Organización de Centros (DOC)

Dentro del proceso de normalización de documentos y formularios propios de la Inspección para su informatización en el Sistema Integrado de Centros Educativos (SICE), cada curso escolar la Subdirección elabora o modifica estos documentos, enviándose a los diferentes centros docentes tanto de titularidad pública como privada de la Comunidad de Madrid. El ejemplar debidamente cumplimentado por el centro deberá ser remitido a la Inspección de Educación de la correspondiente Área Territorial, comunicando, en su caso, cualquier variación.

Los Documentos de Organización de Centros elaborados son muy variados y se refieren a toda la tipología de centros, públicos y privados, de enseñanzas de régimen general, de enseñanzas de régimen especial y escuelas oficiales de idiomas.

- Evaluación del sistema educativo

La LOE configura la evaluación del sistema educativo como una función distinta de la inspección educativa aunque encomienda a la Inspección Educativa participar en la evaluación del sistema.

En la Administración Educativa de la Comunidad de Madrid no existe una entidad u órgano titular de la competencia de evaluación homónima del Instituto de Evaluación estatal o de las que existen en otras Comunidades Autónomas, como el Instituto



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Valenciano de Evaluación y Calidad Educativa, el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de la Generalidad de Cataluña o la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa de la Junta de Andalucía.

Esta carencia determina que la Subdirección General de Inspección Educativa no solamente participe en las evaluaciones del profesorado, de los alumnos y de procesos, módulos y centros, para lo cual ha elaborado una gran variedad de documentos normalizados, sino que prácticamente lidera las actuaciones de evaluación.

De esta manera los Planes Generales de Actuación correspondientes a cada curso escolar propuestos por la Subdirección General de Inspección Educativa han incluido en los últimos ejercicios, entre las actuaciones de atención preferente de la Inspección, la evaluación del grado de conocimiento adquirido por los alumnos a nivel general o en materias específicas (fundamentalmente lengua y matemáticas) en relación con las enseñanzas mínimas establecidas en la legislación.

Por lo que se refiere a los Servicios de Inspección Educativa de las Direcciones de Área Territorial, las plantillas de las Inspecciones Territoriales, según Resolución de 2 de marzo de 2005 del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, son las siguientes:

INSPECCIONES TERRITORIALES	PLANTILLA
Madrid Norte	12
Madrid Sur	38
Madrid Este	19
Madrid Oeste	13
Madrid Capital	83

El número de informes de inspección emitidos durante el curso 2004-2005, según el Resumen de las Memorias de las Inspecciones Territoriales, fue el siguiente:





INSP. TERRITORIALES	Nº RESEÑAS DE VISITAS	Nº INFORMES	
		Como resultado de visitas	Otros
Madrid Norte	1.291	1.307	8.265
Madrid Sur	1.479	686	986
Madrid Este	2.105	856	2.986
Madrid Oeste	1.715	712	960
Madrid Capital	8.903	7.016	7.022
<b>TOTALES</b>	<b>15.493</b>	<b>10.577</b>	<b>20.219</b>

Además de estos 30.796 informes de inspección, se emitieron otros 18.260 informes por "otros motivos" como los califica el Resumen antes citado.

Las Memorias anuales de las Inspecciones Territoriales ponen de manifiesto un elevado grado de consecución de los objetivos establecidos. Sin embargo, ponen de relieve la insuficiencia de la plantilla de inspectores y que muchas de las actuaciones que se les encomiendan no son funciones propias del Servicio, lo que va en detrimento de sus funciones específicas. Por estos motivos las Memorias abogan por que se "eviten tareas que deben y pueden hacer otros servicios y unidades administrativas".

Tiene relevancia también a este respecto la inexistencia en esta Consejería de una Inspección de Servicios que provoca una inercia de desplazamiento de algunas de sus posibles funciones a la Inspección existente que es la Educativa.

En el modelo de Inspección de Educación propio de la Comunidad de Madrid que pueda hacerse en el futuro parece oportuno, a la vista de las dificultades que expresan los Inspectores y de las correspondientes propuestas, que se estudie la conveniencia de seguir manteniendo la doble dependencia antes reseñada, jerárquica de la correspondiente Dirección de Área Territorial y funcional de la Subdirección General de Inspección Educativa, pues en ella parece encontrarse la sujeción de los Inspectores a la realización de tareas que no son específicas de su función.



### **III.2.2.- Metro de Madrid, S.A.**

#### **III.2.2.1. Introducción**

El sistema de control interno de Metro de Madrid, S.A. es objeto de un análisis más concreto por las siguientes razones:

- Por ser una de las sociedades mercantiles de mayor envergadura de la Comunidad de Madrid, con un presupuesto para el ejercicio 2006 que supera los 1.000 millones de euros, Metro de Madrid, S.A. es una organización de enorme complejidad para cuya ordenada gestión cobra especial relevancia el sistema de control interno que tenga establecido.
- Porque gestiona una parte fundamental del sistema de transporte público, servicio básico y primordial para el desarrollo sostenible de Madrid y cuya calidad, seguridad y eficiencia influye directamente en la vida cotidiana de sus ciudadanos.

Para el adecuado entendimiento de las consideraciones que se realizan acerca del sistema de control interno de esta Compañía hay que señalar que para la ejecución de todos los procedimientos que conforman su gestión, Metro de Madrid, S.A. utiliza un Sistema Integrado de Gestión Informática, constituido por múltiples módulos interrelacionados, para instrumentar una gestión por procesos que supere el modelo tradicional de organización por departamentos funcionales.

Este sistema integrado de gestión se caracteriza por lo siguiente:

- Para el registro de cada operación se exige que se garantice la realización de los trámites exigidos legalmente, así como la incorporación de la documentación soporte adecuada.
- Cada operación condiciona la siguiente, ya que no se puede realizar ningún paso sin que se haya realizado el anterior.
- Los módulos que integran el sistema están adecuadamente relacionados, con lo que el registro que se produce en uno de ellos produce automáticamente el correspondiente registro en los demás.



La importancia que Metro de Madrid, S.A. otorga al Sistema Integrado de Gestión Informática deriva de su orientación hacia sistemas de gestión de calidad a los que se hace referencia en el apartado III.3 de este Informe.

A continuación se expone el resultado del estudio realizado en Metro de las cuatro áreas comunes consideradas en el Informe.

### **III.2.2.2. Áreas comunes**

#### ***a. Contratación***

La contratación de Metro de Madrid, S.A. está sujeta además de al Ordenamiento jurídico, fundamentalmente la Ley 48/1998, sobre procedimientos de contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y las Telecomunicaciones; los principios de publicidad y concurrencia y el Derecho privado, a una normativa interna, recogida en el documento titulado "Manual de Contratación", de obligado cumplimiento en el ámbito de la Compañía y cuyo prólogo declara perseguir los siguientes objetivos:

- Unificación de criterios de actuación, de procedimientos, documentos e impresos.
- Agilidad de procesos y certeza acerca de las responsabilidades, los momentos y la formalización de las actuaciones.
- Reducción de costes, evitando duplicidades y minimizando los errores en los procesos de compras.
- Facilitar el cumplimiento de la normativa vigente.
- Actualización permanente mediante la asignación de esta responsabilidad, así como de la coordinación con los demás departamentos, a la Unidad de Aprovisionamiento.

Este Manual que merece una opinión muy positiva, detalla ordenadamente los trámites de los procedimientos de contratación según los tipos de contratos y sus importes; regula con detalle los plazos de publicidad (en este punto llama la atención que reduce los importes legales en que es preciso suscitar la concurrencia "con el fin de promover la contratación



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

por concurrencia de ofertas"); se adscribe al sistema "proTrans" de registro y clasificación de proveedores, seguido por múltiples entidades españolas dedicadas al transporte ferroviario, y establece su utilización preferente "en todos los procedimientos de compra, independientemente de su importe", por considerar que dicho Registro "es una herramienta objetiva de selección de proveedores"; prohíbe taxativamente el fraccionamiento del objeto de los contratos y regula detalladamente los contenidos de los pliegos de condiciones técnicas y de condiciones administrativas y los trámites de los procedimientos de adjudicación, exigiendo una justificación exhaustiva para la utilización del procedimiento negociado en los casos de urgencia imprevisible y predeterminando unos criterios de adjudicación homogéneos de los que excluye la experiencia previa a fin de que tengan un carácter objetivo, es decir, que estén "relacionados exclusivamente con el objeto de la contratación".

La contratación de Metro de Madrid, S.A., al igual que las demás áreas fiscalizadas, está completamente informatizada mediante una serie de aplicaciones telemáticas integradas con los demás sistemas de gestión de la Compañía. Esta estructura telemática, de obligado seguimiento por todos los participantes en los procedimientos de contratación, supone un importante elemento de control interno al garantizar razonablemente la ejecución ordenada y completa de los trámites establecidos y normalizar todos los documentos utilizados. Asimismo garantiza que el procedimiento sigue los cauces del sistema jerarquizado de autoridad y responsabilidad establecidos en la empresa.

Metro de Madrid, S.A. tiene, asimismo, muy desarrollados los sistemas telemáticos para celebrar contrataciones electrónicas mediante el otorgamiento de certificados digitales. También su página web facilita abundante publicidad acerca de sus licitaciones en curso.

Para terminar este apartado debe destacarse que esta Compañía realiza, de manera también normalizada y homogénea, el seguimiento de la calidad de las prestaciones recibidas y utiliza las valoraciones resultantes para evaluar a las empresas de cara a seleccionarlas para futuras licitaciones.

### *b. Contabilidad*

El Área de Contabilidad, integrada en la Gerencia de Administración Económica, es la encargada de contabilizar las operaciones, preparar los estados contables, custodiar los libros oficiales y demás documentación, liquidar y presentar los impuestos, así como de la apertura y cierre de los períodos contables. Su labor abarca igualmente la atención a las



auditorías tanto externas como internas que en el ámbito económico supervisan la gestión de la sociedad.

Los procesos que engloban la contabilización de las operaciones se canalizan a través de los módulos del sistema integrado de gestión informática relativos a *Gestión de Contabilidad y Tesorería (FI)* y *Aprovisionamientos para compras y contratación (MM)*.

El sistema diseñado parte de la elaboración de unas autorizaciones de gasto que van consumiendo el presupuesto anual aprobado. Estas autorizaciones se tramitan internamente hasta su aprobación definitiva, creando el propio sistema un documento denominado *Reserva* sobre el que posteriormente se imputarán los compromisos de gasto contraídos con terceros. A partir de entonces el sistema impide realizar cada paso sin que se hayan validado los anteriores:

- Las reservas de presupuesto que se presenten para su aprobación deberán estar soportadas por importes suficientes del mismo. De no ser así, se incluirá un Anexo justificativo de por qué se excede la partida presupuestaria y de cómo se dotará, desde otras posiciones de la misma Gerencia, Unidad a la que pertenece o de la Dirección. Si no pudiera dotarse de esta forma, se aprobará sin crédito, provocando una desviación negativa para el Centro Gestor. En caso de Inversiones existe un presupuesto limitativo, con lo que si se sobrepasara el importe presupuestado, se denegaría, salvo informe indicando qué inversión dejaría de realizarse o disminuiría su importe para compensar la nueva inversión. La reserva puede ser normal, de fondillo o de presupuesto sin pedido, en función del tipo de gasto y la forma de contratación del mismo.
- Para poder solicitar que la Unidad de Aprovisionamientos tramite una compra o contratación deberá haber sido autorizada, previamente, la reserva de presupuesto.
- Para poder comprar cualquier bien o contratar cualquier servicio, es necesaria la aprobación anterior de la propuesta de contratación.
- Para poder contabilizar cualquier gasto factura debe haberse aprobado previamente un documento de compromiso.

El proceso de contabilización de un gasto incluye las siguientes fases:



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

### 1. Trámite de autorización

El peticionario debe introducir en el documento su centro de coste, la cuenta de imputación y el tipo de reserva. Internamente, para cada imputación (cuenta con seis dígitos), aparece en el documento una ficha de control presupuestario a nivel de tres dígitos, indicando el importe presupuestado, el autorizado, saldo y remanente. Si se sobrepasa el saldo el sistema advierte para que se justifique la desviación.

La petición debe ser validada por la Gerencia de Administración Económica, donde se comprueba que la cuenta de imputación, el centro de coste y el tipo de reserva son correctos, así como que no se sobrepasa el límite presupuestario.

Una vez validado el documento, se envía al órgano competente para su aprobación, que varía en función de su cuantía. En este momento, la Gerencia de Administración Económica sólo puede visualizar el documento.

### 2. Trámite de contratación

Una vez producida la autorización se produce la propuesta y si se requiere, la contratación, generándose en este momento un compromiso en firme.

Con carácter general, todos los gastos que se vayan a contraer necesitarán estar soportados por pedidos de compra o contratos, formalizados por la Unidad de Aprovisionamientos. Para gastos de pequeña entidad económica, que responden a suministros de bienes o prestaciones de servicios, no se realizan pedidos y se encargan directamente a proveedores concertados, que cumplen determinadas condiciones, comunicándose el encargo al proveedor a través de un vale normalizado en Metro. Asimismo, existen una serie de gastos no muy significativos que no responden a ninguna de las formas anteriores y requieren la aprobación directa por los responsables de ese gasto.

### 3. Trámite de Contabilización

La validación de documentos que se contabilizan varía dependiendo de cómo se han generado, pudiendo presentarse las siguientes situaciones:

- Validación con entrada de mercancías, para compras con pedido o contratación: una vez recibida la mercancía, realizado el servicio o aceptada la certificación, se valida por la gestión, introduciendo un apunte en el módulo de *Aprovisionamientos para compras y contratación*. Las facturas llegan directamente a contabilidad



desde el proveedor y se cotejan con las mercancías recibidas, contabilizándose la compra o servicio en este momento, introduciendo fecha, nº de factura, acreedor, importe e IVA, así como un texto explicativo de la operación. Una vez introducidos los datos de la factura en el sistema, se estampa en la factura física un sello con el número de asiento, número de proveedor y año.

En caso de no haber llegado la factura, si existe entrada de mercancías de conformidad, se registra el gasto en facturas pendientes y al llegar la factura se regulariza.

- Gastos que se acometen mediante petición a un proveedor de un material o servicio, sin que haya un contrato o servicio formalizado por la Unidad de Aprovisionamiento: el encargo se comunica al proveedor a través de un vale normalizado que funciona como justificante de encargo, el cual, una vez se haya efectuado el trabajo o entregado el material, debe ser validado por el responsable de la petición y enviado por el proveedor a la Gerencia de Administración Económica junto con la factura. La admisión del vale se hará únicamente con todos sus datos debidamente cumplimentados y la firma del responsable del centro gestor, y estos datos deberán coincidir exactamente con los de la factura emitida. En contabilidad se introducen los datos de la factura junto con el código del vale de pedido y se da o no conformidad.
- Pedidos de conformidad: facturas de gastos no muy significativos que requieren la aprobación directa por parte de los responsables de ese gasto.

Este sistema integrado de gestión impide, como ya se ha dicho antes, que se realice ningún paso sin haber validado el anterior, y avisa en cada fase, de los procesos que se han omitido, los contradictorios o no autorizados. También, al funcionar de forma interrelacionada, cada operación se registra directamente en contabilidad financiera y presupuestaria, a pesar de lo cual se realizan conciliaciones antes del cierre del mes y al cierre del ejercicio económico para detectar que no se han producido fallos en el sistema.

Además, para cada tipo de operación el sistema facilita los datos necesarios para su completo registro en contabilidad. Por ejemplo, calcula la amortización de los bienes de inmovilizado y asocia las subvenciones vinculadas a la compra de dichos bienes, registrando tanto la amortización del bien como el traspaso a resultados de la subvención.

Una vez contabilizados los documentos, éstos se archivan en clasificadores específicos que se mantienen en el departamento durante el ejercicio en curso y, una vez cerrado el



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

mismo y realizada la correspondiente auditoría de cuentas, se trasladan al Archivo General de Metro de Madrid, S.A., donde permanecen codificados para su localización y consulta. La solicitud de documentación al Archivo General se tiene que hacer mediante permisos especiales de acceso restringido. En general, tan solo el personal del Área de Contabilidad y los auditores acreditados pueden consultar la información contable.

El acceso a la información que soporta los asientos contables está restringido y perfectamente definido mediante autorizaciones del sistema, donde se encuentran identificados, mediante clave, los usuarios permitidos y el nivel de autorización permitido: acceso denegado, de visualización o acceso permitido para actuaciones concretas según funciones. Además, a lo largo del procedimiento queda identificada por la aplicación informática la persona que ha realizado el trámite, el día y la hora, identificando todas las personas que han participado en el proceso de contabilización de un documento.

El sistema integrado de gestión informática permite la obtención, en cualquier momento, de los estados financieros de la sociedad, enviándose, con periodicidad mensual, el Balance de Situación y Cuenta de Pérdidas y Ganancias a la Dirección de Metro de Madrid, S.A. y a la Dirección General de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

### c. Tesorería

El Área de Tesorería y Pagos, perteneciente a la Gerencia de Planificación Financiera y Tesorería es la encargada de realizar las funciones específicas de tesorería, manteniendo una estrecha colaboración con el resto de áreas de la compañía, si bien actuando de forma completamente independiente.

El Área de Tesorería y Pagos trabaja con el módulo del sistema integrado de gestión informática *Gestión de Contabilidad y Tesorería* (FI). Dentro de este módulo, se puede acceder a las distintas funciones de contabilidad, tesorería y control de gestión, entre otras, cuyo manejo está restringido a los responsables de cada materia, con diferentes niveles de accesibilidad.

El responsable del Área accede a los movimientos de las cuentas bancarias de titularidad de la empresa a través de Internet, con su clave correspondiente, descargándolos después en el módulo de Tesorería del sistema, con el que trabaja. Se encarga, asimismo, del control y realización de los pagos, y de la colocación de los saldos ociosos de tesorería. Otra persona dentro del Área realiza la contabilización de los movimientos de Tesorería,





tanto de los pagos como de los ingresos, en estrecha conexión con el Área de Recaudación.

El Área de Recaudación, también dependiente de la Gerencia de Planificación Financiera y Tesorería, tiene su propia herramienta informática específica al margen del sistema, que denominan GESREVE (Gestión de Recaudación y Ventas), conectada con todos los puntos de venta de la red de Metro.

La tesorería de Metro de Madrid, S.A. se organiza en cuentas bancarias y cajas.

En la actualidad existen 13 cuentas corrientes de titularidad de la empresa, en 10 entidades bancarias distintas: cuentas de recaudación, cuenta de operativa habitual, y cuentas de *confirming*. No existen cuentas restringidas de ingresos o pagos, y aunque la empresa podría recurrir al crédito, sólo ha sido necesario en contadas ocasiones.

El procedimiento de apertura de cuentas bancarias es el genérico previsto en la normativa para las empresas de titularidad de la Comunidad de Madrid, precisando la autorización previa de la Consejería de Hacienda; cumplido este trámite, se cumplimenta el correspondiente formulario por el Director Financiero y de Sistemas, con bastanteo de poderes por las entidades financieras.

Las conciliaciones se realizan con carácter mensual por el personal del Área, con la aprobación de la Gerencia de Planificación Financiera, debidamente documentadas.

Metro de Madrid, S.A. utiliza 5 tipos de cajas distintas:

- Caja Central: dependiente del Gerente de Planificación Financiera, se sitúa en las oficinas centrales, y se destina básicamente al pago de gastos del personal de la empresa de pequeño importe. El registro y control de los movimientos es semanal, detallándose en un documento de caja interno, y el ingreso en cuenta bancaria tiene la misma periodicidad (salvo que, circunstancialmente, tuviera un importe elevado). El traslado al banco se realiza por personal del Área, y la reposición de fondos se hace con cargo a la Caja de Recaudación.
- Cajas Servicios: dependientes de los Jefes de Unidad, se sitúan en algunos servicios para el pago de gastos de pequeña cuantía. Los fondos se reponen semanalmente con dinero de la Caja Central, una vez revisada la justificación de los gastos realizados, y el total de fondos repartidos entre las Cajas de Servicios ronda los 60.000 euros.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

- Caja Recaudación: situada en la planta baja de las oficinas centrales de Metro de Madrid, S.A., en ella se custodia el importe de la recaudación de varios puestos de venta manuales que, diariamente, se seleccionan para su recuento separado en las instalaciones de la empresa. Semanalmente, los fondos se ingresan en una entidad bancaria por personal de las empresas de transporte de fondos, sin que se mantenga nunca una cantidad muy elevada. Depende del Gerente de Planificación Financiera y Tesorería.
- Cajas Cambios: situadas en cada una de las taquillas de venta manual de la red de Metro (más de 200), para que los agentes dispongan del cambio necesario. Su control corresponde a los agentes asignados a los distintos turnos.
- Cajas Tolvas: situadas en cada uno de los puestos de venta automáticos de la Red (unos 750), con el dinero para el cambio y la recaudación pendiente de recoger por las empresas de seguridad.

Es el personal responsable de cada caja el que realiza un control del efectivo y no se realizan arqueos periódicos por persona distinta. La Unidad de Auditoría Interna puede establecer, no obstante, de forma aleatoria, un calendario de arqueos de cajas.

La Caja Central, Cajas de Servicios y Caja de Recaudación son cajas de seguridad. Como medida adicional, existe además un estricto control de accesos llevado a cabo por empresas de seguridad externas en cada una de las sedes de la empresa donde se encuentran estas cajas, con un riguroso control de las entradas y salidas del personal.

En cuanto a las Cajas cambios y Cajas Tolvas, cada taquilla dispone de caja de seguridad, dentro del espacio blindado que es el punto de venta, y las máquinas expendedoras cuentan con caja de seguridad en su interior. Además, existen rondas de vigilantes de seguridad de empresas externas por toda la red de Metro de Madrid, S.A., y la recaudación se transporta por empresas externas con personal habilitado para esta función.

Aunque no existen manuales específicos de procedimientos, éstos se encuentran claramente definidos. Las líneas generales de los procedimientos de pagos e ingresos se exponen a continuación.

- a. Los pagos realizados a través de bancos se han simplificado mucho con la generalización del procedimiento de *confirming*, servicio que prestan varias entidades bancarias. Diariamente, se recibe en Tesorería copia de las facturas para el pago, y al registrar cada factura, se realiza el *confirming* a 120 días, agrupando los distintos



vencimientos en dos días de pago al mes, realizando en este momento el Área de Tesorería y Pagos una verificación de que todos los datos contenidos en las facturas son correctos. Realizada la confirmación, se envía al banco prestador del servicio un fichero informático con los datos necesarios de los proveedores, vencimientos, y demás información exigida para que el banco contacte con ellos. Los bancos ofrecen entonces a los proveedores unas condiciones de financiación para anticiparles el cobro, previamente pactadas con Metro de Madrid, S.A., que pueden aceptar o no.

Este es el procedimiento general de pago a los proveedores, y el instrumento de pago habitual, el cheque, aunque excepcionalmente, para ciertos pagos de características especiales, se puede utilizar la transferencia bancaria. Este sistema homogeneiza el sistema de pagos, unificando los flujos, lo que permite un mejor control y planificación de las necesidades de tesorería. Además, reduce las llamadas de los proveedores para informarse de la situación de sus facturas y facilita a los proveedores la financiación inmediata, entre otras ventajas.

Por otra parte, desde la Caja Central o las de los Servicios se pueden realizar pagos de pequeña entidad en efectivo. La realización de estos pagos requiere en envío de un impreso debidamente cumplimentado, adjuntando justificantes originales, con la firma del responsable del que originó el gasto, y la Gerencia de Planificación Financiera. Realizadas las oportunas comprobaciones, se procede al pago elaborando una relación detallada de los ingresos y pagos semanales, que validan el cajero y el Gerente.

- b. Por lo que se refiere al procedimiento de ingresos, para los ingresos propios de su actividad la empresa cuenta con una aplicación específica para el control y registro de la recaudación diaria de la red de Metro de Madrid, S.A., GESREVE, que está en funcionamiento desde el año 2004. En cuanto al procedimiento general, a continuación se exponen las distintas fases, con sus respectivos controles:
  1. Registro de las ventas. Éstas se pueden realizar en puestos de venta manual, automáticos, o mediante pago con tarjeta.

En los puestos de venta manual el servicio de venta en taquillas se organiza mediante turnos, de duración variable. Al comienzo de cada turno el agente entrante imprime un parte de dotación inicial donde el sistema informa de lo que el agente recibe; en el plazo de una hora, el agente deberá validar esa dotación inicial, verificando su realidad, puesto que de lo contrario, no puede empezar a registrar las operaciones del día. En caso de discrepancia, el agente lo hace constar, se genera una incidencia, y el Negociado de Recaudación lo estudiará



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

cuando le lleguen los partes. Al final de cada turno el responsable del puesto imprime un parte de venta donde figura el resumen de los movimientos y el desglose de las operaciones, que debe firmar para su remisión al Negociado de control de la recaudación. Cada vez que cierra una "saca" el agente introduce un parte donde hace constar el detalle de billetes y monedas que contiene. Estas sacas se introducen por una ranura de la caja fuerte, de manera que es imposible recuperarla sin que se desgarre, y el responsable de turno no tiene llave de la caja (sólo la empresa de seguridad y Metro de Madrid, S.A.). Existe además un depósito para cambios, de cantidad variable, en función de la actividad de cada estación, sin que se haya establecido un calendario fijo de reposiciones, sino que el agente correspondiente manda un aviso, y se genera un fichero para la reposición.

En los puestos de venta automáticos, en lugar de partes de taquilla, la máquina genera un ticket con el resumen de las operaciones, que también quedan registradas en la aplicación GESREVE. Las máquinas tienen asimismo establecido un importe para cambios de manera que, cuando los recargadores de monedas están por debajo de un determinado nivel, vuelcan el contenido total y se genera automáticamente un aviso para la recarga.

Los pagos mediante tarjeta se registran también en la aplicación de recaudación y ventas.

2. Recogida de la recaudación y contaje. Tres empresas privadas de seguridad tienen encomendada la recogida y transporte de la recaudación y el contaje. Para ello, Metro de Madrid establece un calendario de recogida, en función del volumen de ventas de cada estación y los días de mayor movimiento del mes (en todo caso, nunca menos de dos recogidas por semana). Además, se encargan de la reposición de las cantidades de cambio necesarias en las taquillas, y recarga de cambio de las máquinas. Estas reposiciones se intentan vincular siempre a los días establecidos de recogida, ya que las empresas cobran por rutas efectivamente realizadas.

Además, diariamente, se hace en las dependencias de Metro de Madrid, S.A., una selección aleatoria de unas 60 sacas, de las distintas empresas de seguridad, y se recuentan por personal de la empresa; en casos excepcionales, si se han detectado incidencias, se puede incluir en la muestra la recaudación de un punto de venta o un agente determinado. Recibidas las sacas, se abren los precintos, se cuenta (estampando en la hoja un sello de "contado en metro") y se comprueba



que el contenido concuerda con el indicado en la factura de envío de fondos, haciéndose constar el resultado en un acta provisional firmada por un Jefe del Negociado de Recaudación y un representante de los trabajadores. Posteriormente, cuando se comprueban en el Negociado los partes de venta correspondientes a esas sacas, se elabora el acta definitiva.

3. Ingreso en cuenta. La recaudación de los puestos de ventas se ingresa diariamente en cuentas bancarias por el personal de las empresas de seguridad, y la custodiada en la Caja de Recaudación, con periodicidad semanal. Aunque la constancia de las conciliaciones es mensual, hay una comunicación fluida entre Tesorería y Recaudación, de manera que la información bancaria se cuadra diariamente. En el caso del pago con tarjeta, el ingreso en las entidades financieras es diario, verificándose la concordancia de los datos bancarios con la información de la aplicación. En caso de discrepancia, se generan ficheros de incidencias pendientes de aclaración con el banco, que suelen tener origen en la distinta hora de cierre del registro de operaciones.
4. Control del Negociado de Recaudación. Toda la información de las operaciones llega al Negociado de Control de Recaudación, que realizará las verificaciones y controles oportunos.
  - A primera hora de la mañana, se realiza en GESREVE el volcado de las operaciones de todos los puestos de venta correspondientes al día anterior. El personal del negociado se reparte el trabajo por estaciones, y al entrar en la aplicación, ésta le muestra los procesos ya cargados y pendientes de verificar, no permitiendo la aplicación validar un proceso sin haber verificado el anterior.
  - Se realiza la comparación de la información facilitada por los ficheros informáticos, y los partes de taquilla, comprobando el desglose de las operaciones y con especial atención a los canjes de billetes. Las incidencias pueden deberse a discordancias de saldos iniciales o finales, relevos, cambios de billetes o atascos en las máquinas, entre otros, y si tienen la oportuna justificación, se compensan o eliminan; el resto de incidencias sin explicación queda asignado al responsable del turno, asumiendo Metro las diferencias si el contaje se hace fuera de la empresa, o si aun habiéndose realizado por Metro no supera un importe mínimo, repercutiéndose al trabajador en otro caso. Terminada la verificación, se valida el proceso para poder realizar el siguiente.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

- Por otra parte, las empresas de contaje envían también a primera hora al Negociado un fax con la ruta realizada, indicando las paradas, sacas recogidas y reposiciones efectuadas, que se verifica con los calendarios establecidos, y otro fax resumen con el importe total de la recaudación de taquillas y máquinas, menos las reposiciones, que habrá de coincidir con el total ingresado en cuenta. Los ficheros detallados con la información de las empresas encargadas del recuento suelen demorarse un mínimo de 48 horas, y sus datos se validan con los totales del fax correspondiente a esa fecha y con la información obtenida de la aplicación de recaudación y ventas.

Por lo que se refiere a la contabilización, una persona del Área de Tesorería y Pagos es la encargada de la contabilización de las operaciones de tesorería, tanto ingresos como pagos. Diariamente, se cargan los movimientos bancarios reales y el importe global de la recaudación se contabiliza contra una cuenta transitoria. Al final de cada mes, el Negociado de Recaudación prepara un estadillo con el resumen de las ventas, devoluciones y reposiciones de cambios, entre otra información, con el desglose necesario por conceptos, para la contabilización, conciliándose en ese momento con la información bancaria.

### d. Inventarios

El registro y seguimiento de los movimientos de inmovilizado, tanto material como inmaterial, se lleva a cabo por el Área de Control de las Inversiones en Activos Fijos, integrada en la Gerencia de Administración Económica.

Existe un módulo específico para el registro y control de este tipo de activos, el *Módulo de Activos Fijos (AM)*, relacionado, como ocurre con el resto de áreas analizadas, con los otros módulos a través del sistema integrado de gestión informática, de tal manera que cuando se contabiliza una factura, se produce un apunte simultáneo en el módulo de activos fijos.

En el momento de adjudicación al proveedor de una obra o de la firma del contrato de adquisición de un bien se realiza la identificación del elemento de inmovilizado vinculado a dichas operaciones. Esta identificación se realiza mediante un código que, dentro del módulo de activos fijos, permite realizar su seguimiento. De esta forma todos los elementos de inmovilizado aparecen identificados con datos como la fecha de adquisición, coste, vida útil, fecha de implantación en el caso de paso de inmovilizado en curso a



firme, su ubicación física o funcional, amortización, valor neto contable y fecha de baja. Los elementos permanecen en contabilidad hasta su baja, que debe ser autorizada por el responsable de la unidad peticionaria y remitida a contabilidad para su registro contable.

Para el control de inversiones, se realizan informes de cumplimiento del presupuesto, que se elaboran semanalmente para la Dirección de Metro y mensualmente para el Consorcio Regional de Transportes. También se presentan las justificaciones de las desviaciones sobre el presupuesto y, en su caso, las previsiones de cierre. Mensualmente, y en todo caso al cierre del ejercicio económico, se realizan comprobaciones entre el patrimonio de activos fijos y el mayor contable de las cuentas de inmovilizado del balance.

La Unidad de Auditoría Interna realiza las comprobaciones físicas del inventario, para lo cual cada unidad lleva un registro de los bienes asignados. Sin embargo, por una parte, los elementos de inventario de Metro de Madrid, S.A. no se encuentran etiquetados, y, por otra, un registro del módulo de Activos Fijos puede corresponder a más de un elemento de inmovilizado cuando asociada a un único expediente se ha realizado la adquisición de más de un elemento, a pesar de lo cual, los bienes se encuentran claramente identificados.

### **III.3.- El sistema de control interno y la gestión de la calidad**

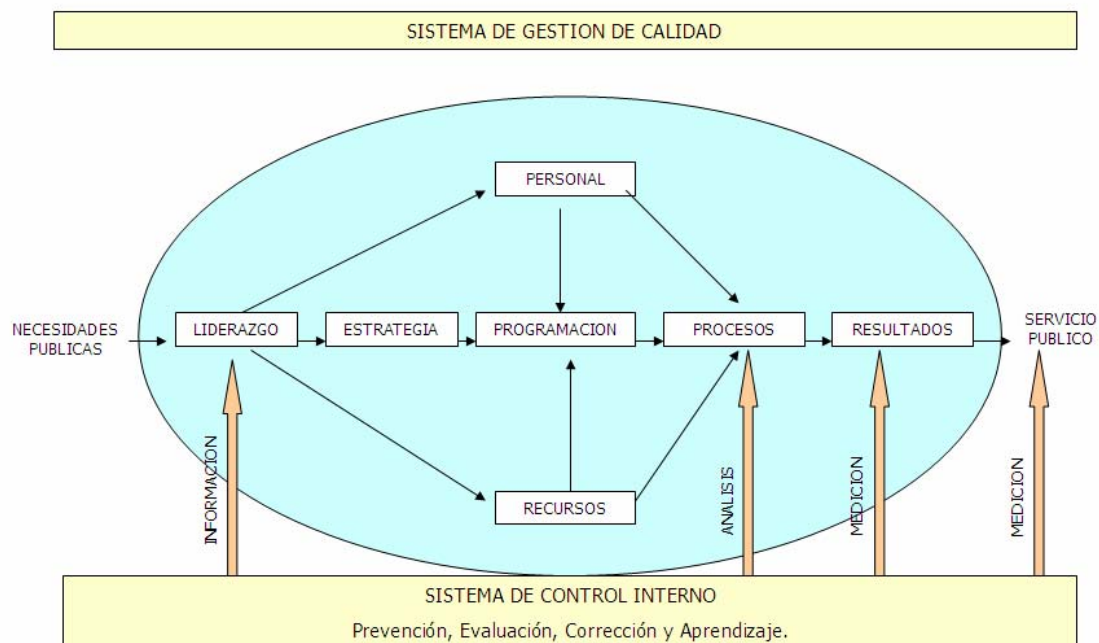
La gestión de calidad, entendida como el compromiso estratégico de buscar la mejora continua en los sistemas de gestión de las organizaciones, está en estrecha relación con el sistema de control interno. Los sistemas de gestión de calidad y los sistemas de control interno comparten las siguientes características fundamentales:

1. Son sistemas integrales en los que se debe implicar toda la organización.
2. Son sistemas dinámicos encaminados a conseguir mayor eficiencia mediante los reajustes organizativos, fundamentalmente en los procesos, que la situación requiera en cada momento.
3. Son sistemas cuya implantación efectiva requiere el compromiso de los máximos responsables de la organización (liderazgo) y en los que la participación activa del personal (competencia, capacitación, formación y estímulo) es decisiva.
4. Son sistemas sustentados en una clara determinación de los objetivos (planificación estratégica y programación).



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

5. Son sistemas basados en procesos (es decir, en actividades normalizadas y secuencialmente relacionadas) y orientados hacia los resultados en los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos.
6. Son sistemas realistas que se apoyan en hechos (datos e información) para tomar las decisiones de mejora continua de los procesos en aras de una mayor eficiencia.



Son muchas las razones que explican el esfuerzo realizado por las diferentes Administraciones Públicas españolas, desde los comienzos de la década de 1990, para implantar en sus estructuras organizativas sistemas de gestión de calidad. Entre otras, el incremento de la eficiencia que al minimizar los costes derivados de la mala calidad permita optimizar el gasto público y con ello reducir el déficit público y tender hacia la estabilidad presupuestaria, y la consideración del ciudadano, destinatario de los servicios públicos, como protagonista de los mismos lo que supone una indudable profundización en los principios democráticos.

Aunque es un concepto difícil de precisar, puede afirmarse con el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas evaluación de calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de





Madrid, que la calidad de un servicio público es el conjunto de requisitos que debe cumplir dicho servicio, en términos de eficacia, eficiencia y adecuación a las demandas sociales.

La implantación de sistemas de gestión de calidad no se hace con cambios radicales y de modo traumático. Se trata de que todo el personal acepte este nuevo modo de hacer, lo cual requiere ante todo el compromiso de la alta dirección, la impartición de la formación adecuada e ir dando pasos graduales.

En el año 1995 la Comunidad de Madrid apostó decididamente por la gestión de calidad con la creación de la **Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano** (en adelante DGCSAC), mediante Decreto 84/1995, de 1 de julio, con el objetivo de desarrollar, con las distintas unidades administrativas de la Comunidad, nuevas técnicas de gestión de organización y nuevas técnicas de control interno que lleven a una mejora de la gestión pública y de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. A partir de entonces, se han aprobado en la Comunidad las siguientes normas para impulsar dicha gestión:

- Decreto 27/1997, de 6 de marzo, por el que se regulan las Cartas de Servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y al servicio público en la Comunidad de Madrid.
- Disposición adicional quinta de la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Cambia la denominación de la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones por la actual de Oficina de Atención al Ciudadano.
- Decreto 22/1999, de 11 de febrero, de Creación del Defensor del Contribuyente en la Comunidad de Madrid, institución creada en desarrollo de la Carta del Contribuyente, aprobada mediante la Orden 1895/1998, de 15 de julio, en el marco de la Ley estatal 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.
- Decreto 132/2001, de 2 de agosto, por el que se crean las Comisiones de Seguimiento y Desarrollo del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa.
- Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas evaluación de calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid.



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

- Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid.
- Orden de 18 de noviembre de 2004 por la que se regula la utilización de las técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social para la medición de la calidad de los servicios que presta la Comunidad de Madrid.

Al margen del impulso y asesoramiento en la confección de las cartas de servicios, así como en el establecimiento de sistemas de autoevaluación, que se exponen más adelante con mayor detalle, las principales **acciones desarrolladas** por esta Dirección General en el ejercicio de sus competencias son las siguientes:

- Formación: teniendo en cuenta que la variable esencial en el trayecto a la Gestión de Calidad son las personas y que una organización que proporciona alta formación a sus empleados ha recorrido ya buena parte de este camino, la DGCSAC ha proporcionado formación a miles de empleados públicos. Las acciones formativas que se han desarrollado en los ejercicios 2004 y 2005 son las siguientes:

DESTINATARIOS	ACCIONES FORMATIVAS		ALUMNOS	
	EJERCICIO 2004	EJERCICIO 2005	EJERCICIO 2004	EJERCICIO 2005
General	73	62	1.172	969
Especializada	2	2	18	25
Técnicos	2	2	311	88
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>66</b>	<b>1.501</b>	<b>1.082</b>

Los programas de calidad incluidos en el Plan de Formación General de 2006 incluyen 26 tipos de cursos generales y especializados que contemplan múltiples aspectos de la gestión de calidad.

- Institución de los premios anuales a la excelencia y al servicio público en la Comunidad de Madrid. Se han concedido 5 premios.
- Adopción como modelo de referencia en la gestión de calidad del modelo europeo de excelencia, EFQM, establecido por la Fundación Europea para la Gestión de la



Calidad en 1999, para el Sector Público y Organizaciones del Voluntariado. Este modelo es la referencia actual más sobresaliente en la estrategia de gestión de calidad de las organizaciones públicas y privadas y establece un marco conceptual cuyos criterios de implantación y evaluación de la calidad son el liderazgo, la estrategia, las personas, las alianzas y recursos, los procesos y los resultados en los ciudadanos, en las personas de la organización y en la sociedad.

- Estudio y elaboración de propuestas de ahorro energético, fomento de prácticas de ahorro en gastos corrientes y el aprovechamiento en la contratación pública de las economías de escala. En esta materia las principales líneas de actuación en el ejercicio 2005 fueron en las áreas de servicios postales, telefónicos y suministro de gas natural y electricidad.
- Publicación del Decálogo de Derechos del Ciudadano.
- Rediseño de todos los procesos de atención e información al ciudadano e impulso a la gestión telemática.
- Proyectos "Ventanilla Única"; nueva concepción global de los "Puntos de información y atención al ciudadano"; teléfono 012 de atención al ciudadano.
- Elaboración del índice agregado de percepción de calidad de los servicios, que proporciona el conocimiento del grado de satisfacción de los usuarios en relación con los servicios prestados por los Puntos de Información y Atención al Ciudadano y del servicio telefónico 012 que presta la Comunidad. Con los datos obtenidos en 2005 la DGCSAC ha establecido áreas de mejora a efectos de conseguir una mayor adecuación de los servicios a las demandas de los ciudadanos.
- Múltiples publicaciones informativas y formativas como "El modelo de excelencia europeo en la Administración de la Comunidad de Madrid: adaptación y caso práctico"; "El Manual del Directivo Público de la Comunidad de Madrid"; "El Manual de acogida y atención al ciudadano de la Comunidad de Madrid"; la "Guía para la Gestión, el Control y el seguimiento de las Subvenciones de la Comunidad de Madrid"; la "Guía para el rediseño de procedimientos de la Comunidad de Madrid", entre otras.
- Elaboración del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa, en la actualidad en la 2ª Fase y gestión de la implementación de todos los proyectos en él incluidos.



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

Las **cartas de servicios**, instrumentos esenciales en la gestión de la calidad, se articulan como documentos accesibles al público en general, a través de los cuales los órganos de la Administración autonómica y sus entidades difunden los compromisos de calidad de los servicios que prestan al ciudadano.

Las cartas de servicios tienen una doble finalidad: comunicar a los ciudadanos los compromisos asumidos, y obligar a quien la emite a reconsiderar sus procesos para asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad que se reflejan en la carta.

La elaboración de cartas de servicios es obligada para los órganos de la Comunidad, organismos autónomos y entidades que gestionen prestaciones o servicios directos a los ciudadanos, los cuales, según la Disposición Final del Decreto 44/1998, de medidas complementarias de regulación de las cartas de servicios, tenían como fecha límite de aprobación de las mismas el 28 de mayo de 1999. Las empresas públicas con forma de sociedad mercantil que presten servicios directos a los ciudadanos pueden acogerse al sistema de cartas de servicios cuando así lo decidan sus órganos de gobierno.

En el momento de elaboración del presente informe existen 155 cartas de servicios aprobadas en la Comunidad de Madrid que se pueden consultar en su página web:

CONSEJERÍAS	DISTRIBUCIÓN POR EJERCICIOS DE CARTAS APROBADAS								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Presidencia	1	1		2	3		1	3	11
Justicia e Interior	1		1		1		1		4
Hacienda		1			1	1	2	1	6
Economía e Innovación Tecnológica		1	2	2	8	1	1		15
Transportes e Infraestructuras			2		1	2			5
Educación			2	9	6	21	7	7	52
Medio Ambiente y Ord. Territorio			3		4		2		9
Sanidad y consumo		3	10		1	2	4	3	23
Cultura y Deportes		1	1		1	8			11
Familia y Asuntos sociales		1	4		4	1	2	2	14
Empleo y Mujer		1			3		1		5
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>155</b>

Si bien la responsabilidad de la falta de aprobación de las cartas corresponde a las propias unidades prestadoras de servicios, la DGCSAC, en su condición de impulsora y garante del sistema de cartas de servicios de la Comunidad, debería identificar dichas unidades y



procurar la elaboración de las cartas de servicios por las que no lo han hecho pese al mandato normativo antes reseñado.

El artículo 6.1 del Decreto 85/2002 establece que para realizar un diagnóstico del nivel de calidad con que se prestan los servicios públicos, los órganos y entidades de la Administración implantarán sistemas de medición de acuerdo con 3 criterios: establecimiento de objetivos como compromisos de servicio, selección de indicadores de calidad y fijación de estándares que sirvan como patrones de referencia. Estos objetivos, indicadores y estándares constituirán el compromiso de calidad de cada unidad que se dará a conocer a los ciudadanos en la respectiva carta de servicios.

La DGCSAC debe promover las siguientes mejoras en las cartas de servicios:

- Los indicadores del nivel de calidad de un porcentaje elevado de las cartas de servicios no especifican con qué criterio del Modelo Europeo de Excelencia (EFQM) están relacionados y, con frecuencia las cartas contienen indicadores que no están vinculados a ningún compromiso, o compromisos que no tienen reflejo en los indicadores.
- Únicamente dos de las cartas de servicios (las del Canal de Isabel II y Centro de Transfusión) incluyen estándares de referencia junto a los objetivos e indicadores. Esta carencia en el 99% de las cartas dificulta la evaluación al no poder apreciarse el grado de consecución de los objetivos fijados y el impacto real de los resultados obtenidos. Asimismo, al no poderse calcular las desviaciones, positivas o negativas, de los resultados con respecto a los objetivos, tampoco pueden establecerse áreas de mejora que permitan un progreso continuo en la calidad del servicio prestado.

Consciente de la necesidad de estas mejoras la Dirección General está desarrollando la aplicación informática CSER que configura como requisitos de introducción obligatoria para la elaboración de la carta los indicadores ligados a cada compromiso de servicio, el estándar correspondiente a cada indicador y el criterio del modelo EFQM con el que está relacionado el indicador.

En la aplicación CSER está prevista, asimismo, la utilización de cartas marco para todas aquellas unidades prestadoras de servicios homogéneos (hospitales, colegios, institutos, residencias de mayores, etc.) en las que se incluyen objetivos e indicadores similares que permitirán una evaluación comparativa de la calidad del servicio.



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

La **evaluación de la calidad** de los servicios tiene como objetivos proporcionar la información necesaria para mejorar la calidad de sus servicios a través de un proceso que comprende la verificación del grado de cumplimiento de los compromisos declarados en las cartas de servicios, así como hacer llegar a los ciudadanos la información de los niveles de calidad del servicio prestado.

A estos efectos, el artículo 7 del Decreto 85/2002 establece que los órganos, organismos y entidades que presten servicios directos a los ciudadanos realizarán, con el asesoramiento de la DGCSAC, autoevaluaciones periódicas de la calidad de su funcionamiento teniendo como referencia el Modelo Europeo de Excelencia EFQM y el cumplimiento del compromiso de calidad de la respectiva carta de servicios plasmado en los objetivos, indicadores y estándares que se hayan establecido. Una vez efectuada la autoevaluación, los órganos y entidades elaborarán un Plan de Actuaciones de Mejora con el asesoramiento de la DGCSAC, que realizará también el seguimiento de la implantación de dichas actuaciones.

En la actualidad, la DGCSAC no realiza un seguimiento acerca de si los órganos, organismos y demás entidades realizan evaluaciones sobre el grado de cumplimiento de los compromisos de calidad contenidos en sus cartas de servicios, ni si elaboran planes de mejora, si bien con la aplicación CSER deberán realizarse dichas evaluaciones, ya que incorpora un cuadro de mando que obliga a introducir los resultados de las mismas avisando si no se efectúa con la periodicidad comprometida.

Los órganos y entidades prestadoras de servicios deben elaborar informes anuales sobre el grado de cumplimiento de los compromisos declarados en las respectivas cartas de servicios para su remisión a la DGCSAC, la cual podría emitir un informe global de seguimiento de todas las cartas que permita conocer la evaluación del conjunto de los servicios prestados al ciudadano.

A partir del impulso ofrecido por la Dirección General de Calidad, distintos sujetos del sector público madrileño han implantado sistemas de calidad propios. En los párrafos siguientes se exponen los resultados derivados de las respuestas a los cuestionarios enviados, salvo los que se refieren al Consorcio Turístico de Madrid, el BOCM, la Agencia Financiera de Madrid, la Academia de Policía Local, el SERMAS, Campus de Justicia, S.A., la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos y la Universidad Complutense de Madrid, que no han contestado. La implantación de **sistemas de gestión de calidad en los distintos sujetos del sector público madrileño incluidos en esta fiscalización** es la siguiente:



La Administración de la Comunidad de Madrid es una organización complejísima integrada por múltiples órganos y unidades que se estructuran básicamente en torno a trece Consejerías de las que todas han contestado al cuestionario de calidad. En la Consejería de Educación se mantuvo una entrevista acerca de la gestión de calidad.

A este respecto, y en la misma línea de la DGCSAC, cabe destacar la labor que realiza la Consejería de Sanidad y Consumo.

Esta Consejería, además de haber establecido la figura del Defensor del Paciente de la Comunidad de Madrid, ha creado, bajo la dependencia de la Viceconsejería de Calidad Asistencial, Salud Pública y Consumo, la Dirección General de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección que da ejemplo de compromiso con la excelencia al disponer de Carta de Servicios propia para "el fomento del desarrollo de la política de calidad total en el Sistema sanitario de la Comunidad de Madrid".

Entre sus actuaciones cabe destacar el desarrollo y actual implantación del Modelo de Calidad de dicho sistema sanitario cuyas principales medidas son la aplicación del Modelo de Evaluación de la Calidad Percibida, del Modelo de Acreditación del Sistema Sanitario de la Comunidad y del Plan de Autoevaluación en EFQM.

Asimismo cuentan con unidad específica de calidad la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, cuya Subdirección General de Análisis dependiente de la Secretaría General Técnica integra el Área de Gestión, Información y Control de Calidad, con funciones en materias de atención al ciudadano, mejora de la gestión interna, coordinación de contenidos de la página web Madrid.org, etc.; la Consejería de Empleo y Mujer, cuya Unidad de Calidad y Atención al Ciudadano dependiente de la Secretaría General Técnica implanta, impulsa y realiza el seguimiento de los planes de calidad, coordina la atención al cliente y coordina la elaboración de los contenidos de la página web; y la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Las Consejerías de Hacienda e Inmigración responden que, aunque no tienen unidad específica, sí cuentan con un Coordinador de Calidad y Atención al Ciudadano adscrito a su Secretaría General Técnica.

Ya que la implantación efectiva en las organizaciones de la estrategia de la gestión de calidad debe hacerse desde la Dirección, en un camino descendente que integre y comprometa gradualmente a toda la organización, las demás Consejerías deben considerar la necesidad de crear una unidad, con el rango jerárquico adecuado, que asuma la responsabilidad de la implantación efectiva de la gestión de calidad que hoy



## Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

aparece como la vía más segura de modernización para las Administraciones Públicas orientadas al servicio a los ciudadanos.

De los Organismos autónomos destaca el Servicio Regional de Bienestar Social cuya Área de Calidad y Comunicación tiene competencias en las siguientes materias: diseño, implantación, seguimiento y evaluación de sistemas de gestión de calidad en el Organismo (EFQM, normas ISO y otras); gestión de la comunicación interna e imagen corporativa y seguimiento de los procesos derivados y desarrollo de un sistema de gestión del conocimiento y dominio de la competencia para el aprovechamiento de la capacidad intelectual de las personas que componen la organización.

También el Consorcio Regional de Transportes (Área de Información y Calidad) y Madrid 112 (Comité de Calidad) disponen de unidades encargadas de esta materia.

Los demás Organismos autónomos, según su dimensión organizativa y tipo de competencias deben plantearse la necesidad de crear una unidad que asuma la responsabilidad de la implantación efectiva de la gestión de calidad.

De los Entes públicos fiscalizados disponen de unidades encargadas específicamente de la gestión de calidad los siguientes: la Fundación Hospital de Alcorcón, que cuenta con la Unidad de Calidad dependiente de la Dirección Asistencial y la Agencia de Informática y Comunicaciones cuya Área de Organización y Calidad integrada en la Subdirección General de Recursos, Organización y Calidad tiene las funciones de desarrollar e implantar el Sistema de Gestión que integre la totalidad de procesos críticos, defina el mapa de procesos de la organización y defina y actualice las competencias y responsabilidades de las unidades organizativas, además de supervisar la gestión de las no conformidades y de las acciones correctivas y preventivas, tramitar las sugerencias de mejora, coordinar los proyectos de evaluación de satisfacción de la Comunidad, colaborar en la definición de los indicadores del cuadro de mando integral, proponer el plan de auditorías internas, gestionar su realización y realizar el análisis de informes.

Los demás Entes Públicos, según su dimensión organizativa y tipo de competencias deben plantearse la necesidad de crear una unidad que asuma la responsabilidad de la implantación efectiva de la gestión de calidad.

De las Sociedades Mercantiles y Entidades de Derecho Público destacan Metro de Madrid, S.A. y el Canal de Isabel II.

Metro de Madrid, S.A. es una organización estratégicamente comprometida con la gestión de calidad. Este compromiso ha sido reconocido por la DGCSAC mediante el otorgamiento





del Premio a la Excelencia y Calidad del Servicio Público en su quinta edición (Resolución de 17 de febrero de 2005 publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad el 7 de marzo).

La Gerencia de Calidad, directamente dependiente de la Dirección de Calidad, Auditoría y Almacenes, es el órgano encargado de impulsar la gestión de calidad en tres áreas de actuación: el Área de Información, el Área de Atención al Cliente y el Área de Calidad Corporativa.

El Área de Información genera y comunica información en dos sectores orientados al cliente: la demanda de viajeros, por el que mediante informes mensuales y estudios específicos se llega a una modelización del tránsito de viajeros que genera una información relevante y detallada para las diferentes unidades organizativas de la empresa y las encuestas (de percepción, de expectativas, de imagen y de información) y los estudios cualitativos de grupos de opinión y paneles de clientes.

El Área de Atención al Cliente gestiona, con los Departamentos implicados y da respuesta a las reclamaciones y sugerencias y realiza informes mensuales y anuales sobre aquéllas; realiza la implantación y el seguimiento de los Centros de Atención al Cliente y del Centro Interactivo de Atención al Cliente y confecciona los correspondientes informes de calidad de dicha atención; diseña e implanta los Manuales de Atención al Cliente, diseña e imparte la formación en esta materia y establece los criterios de evaluación y los indicadores de atención de cuyo análisis se deriva la fijación de áreas de mejora, y diseña e implanta todos los canales de información al cliente, así como el Manual de Identidad Corporativa.

El Área de Calidad Corporativa se ocupa del Plan de Calidad Corporativo mediante la definición de la estrategia de calidad de servicio y la correspondiente implantación del Sistema de Calidad del Servicio traducida en el establecimiento de estándares de calidad para todos los procesos con impacto en la percepción del mismo y la certificación por AENOR según UNE-EN 13816 (en la línea 8 es la primera Compañía que ha certificado todos los criterios de dicha norma); integra y coordina los sistemas de calidad departamentales; realiza la cartografía de procesos, establece indicadores para los mismos y objetivos para cada indicador de lo que derivan informes trimestrales a la Dirección del cumplimiento de dichos objetivos de calidad; implanta las cartas de servicios para la comunicación de los compromisos a los clientes; diseña e implanta los sistemas para la mejora de gestión documental (proyecto cero papeles) y dirige la participación en numerosos grupos de benchmarking a fin de conocer las mejores prácticas e indicadores de negocio de otros metros del mundo.



## **Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid**

En el Canal de Isabel II, cuyos sistemas de gestión de calidad ya se analizaron en el Informe de Fiscalización del ciclo urbano del agua de la Comunidad de Madrid, aprobado por esta Cámara de Cuentas con fecha 10 de noviembre de 2005, la Dirección de Recursos Humanos y Calidad se estructura en la Subdirección de Sistemas de Calidad responsable de la configuración, implantación, mantenimiento y mejora del sistema de calidad y gestión ambiental y en la Subdirección de Calidad de las Aguas responsable de vigilar la calidad del agua destinada a consumo público.

Estas unidades desarrollan un programa anual de auditorías internas a partir de cuyos informes las unidades auditadas definen acciones correctoras de las incidencias. Mensual y anualmente, los jefes de departamento realizan un seguimiento de las incidencias puestas de manifiesto y de las acciones correctoras, datos que sirven al Comité de Calidad para en su caso realizar la revisión de los sistemas de calidad y medio ambiente.

Disponen asimismo de unidades con ciertas funciones de gestión de calidad las siguientes Sociedades y Entidades: ARPEGIO, S.A. cuya Dirección de Proyectos, asistida por las Direcciones Económico Financiera y Jurídica, lleva a cabo acciones de control de la calidad durante el proceso urbanizador; Canal de Comunicaciones Unidas, S.A. que cuenta con un Jefe de Calidad y Medio Ambiente que, junto al Comité de Calidad se encarga de mantener actualizado el sistema de gestión desarrollado por la empresa; GEDESMA, S.A. que dispone desde comienzos de 2006 de una unidad entre cuyas funciones se encuentran el desarrollo de los manuales de procedimientos y su seguimiento y la realización de controles y evaluaciones para la mejora continua; Hispanagua, S.A. que tiene un Departamento de Sistemas de Gestión encargado del mantenimiento del certificado del sistema de gestión de calidad basado en los requisitos de la norma ISO 9001:2000, y realiza auditorías anuales (una interna y otra por parte de la entidad certificadora) para comprobar la eficacia de los procesos; la Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios que dispone de una persona encargada de la calidad que ha realizado un análisis de la situación y un mapa de los procesos de negocio de la entidad; el Hospital de Fuenlabrada cuya Unidad de Calidad, dependiente de la Dirección de Organización y Sistemas, ha realizado en 2005 su primera autoevaluación según el modelo EFQM, emitido el correspondiente informe y redactado un plan de mejora para el ejercicio 2006; el Instituto de Salud Pública que dispone de una unidad de gestión de la calidad dependiente de la Subdirección General de Desarrollo Organizativo cuya misión es diseñar, implantar y mantener un sistema de calidad basado en la gestión por procesos.

De las seis Universidades madrileñas únicamente la Universidad Complutense de Madrid no ha respondido al cuestionario de calidad que le fue remitido. Las otras cinco Universidades indican que cuentan con una unidad con competencias en materia de



calidad. Con carácter general, estas unidades tratan de difundir la cultura de la calidad y la mejora continua en todos los ámbitos de la universidad, tanto en el aspecto docente como de gestión, realizando entre otras las siguientes funciones:

- Evaluación y acreditación de titulaciones oficiales y estudios de posgrado
- Adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior
- Modernización de las estructuras administrativas para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios.

## **IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **IV.1.- Conclusiones**

Del análisis del control interno de la Administración de la Comunidad de Madrid, Universidades Públicas y entidades de ellas dependientes, entendido éste en su doble acepción de órganos o unidades de control creadas en el seno de las organizaciones (control interno subjetivo) o conjunto de planes, métodos y procedimientos implantados para ofrecer una garantía razonable del cumplimiento de sus objetivos (control interno objetivo), se extraen las siguientes conclusiones:

#### **A. Sobre los órganos de control interno**

1. El modelo de función interventora implantado en la Administración de la Comunidad de Madrid consiste en la aplicación de la fiscalización previa plena de los gastos, con algunas excepciones en las que se aplica la fiscalización previa limitada, acompañada de un reforzamiento de la intervención de la comprobación material de las inversiones ya sean originadas por contratos, convenios o subvenciones.

Los resultados de la función interventora ponen de manifiesto el cumplimiento de la legalidad formal de los expedientes y la confianza que tienen los órganos gestores en sus Intervenciones Delegadas, ya que la mayoría aceptan los criterios sustentados por las mismas en el ejercicio de la función interventora (apartado II.1.2).



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

2. Del análisis de los planes de auditoría de los ejercicios 2000 a 2005 destaca la mejora experimentada en cuanto al grado de ejecución de los mismos, habiéndose llevado a cabo todas las actuaciones previstas salvo las especificadas en el apartado II.1.3.4. Asimismo, los informes individuales recogen el seguimiento de las medidas correctoras adoptadas por las entidades auditadas en ejercicios anteriores para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto en los informes de control financiero, si bien no se ha considerado oportuno incluir dicho seguimiento en el Informe anual de actuaciones correspondiente al año 2005 (apartado II.1.3).
3. En el ámbito de la Administración de la Comunidad y sus entidades dependientes, el Organismo autónomo PAMAM, la Sociedad mercantil Metro de Madrid, S.A., la Entidad de derecho público Hospital de Fuenlabrada y el Ente público Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid afirman contar con una unidad de control en el seno de su organización. El resto de entidades considera que sus propios procedimientos de actuación, así como el control al que están sometidos por parte de la IGCM, la Cámara de Cuentas y las sociedades de auditoría de cuentas, en su caso, son suficientes para garantizar un buen sistema de control, por lo que no valoran la creación de este tipo de unidades.

Las Universidades públicas madrileñas, ajenas al control por parte de la IGCM, han creado sus propias Intervenciones u órganos de control interno, salvo la Universidad Carlos III, al considerar que los procedimientos existentes garantizan un control suficiente de sus operaciones. Aunque la dependencia jerárquica de estas unidades, así como el número de personas que las integran varían en función de cada Universidad, las funciones que desarrollan son las tradicionalmente asociadas a la función interventora, si bien la Universidad Autónoma de Madrid cambia el modelo de control interno, pasando de un control previo a uno a posteriori a partir del ejercicio 2005. Como defectos más significativos destacan la falta de Manuales de procedimiento o programas de auditoría (sólo las Universidades Autónoma y Politécnica cuentan con algún tipo de planificación), así como la ausencia de actuaciones de control sobre los Organismos, Entes, Empresas y Sociedades de ellas dependientes, salvo la Universidad Politécnica, que ha analizado las subvenciones por ella concedidas (apartado II.2).



## B. Sobre el sistema de control interno

4. De las respuestas a los cuestionarios remitidas por los órganos de contratación sujetos al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que utilizan la aplicación informática SICA (Sistema informático de la contratación administrativa) se desprende que la mecánica procedimental de la gestión de la contratación se ajusta a la normativa jurídica aplicable, pero con carácter general se echa en falta que, en atención a la idiosincrasia de cada Organismo, no se hayan dotado de guías internas de contratación que establezcan en el marco genérico de aquella normativa, protocolos específicos de actuación que añadan mayores garantías y cautelas en orden a un mejor funcionamiento, como por ejemplo, las relativas a lograr una imprescindible segregación de funciones entre los responsables de algunos de los trámites que integran las actuaciones preparatorias, los procedimientos de contratación y el control de la ejecución de los contratos.

En cuanto a las empresas públicas, salvo Metro de Madrid que recibe en este Informe un tratamiento específico, se advierte en ellas, con las excepciones que a continuación se destacan, una carencia de normativas, protocolos normalizados, guías o manuales internos de contratación que suponen una debilidad en sus sistemas de control interno que cobra una mayor relevancia en la medida que no están sujetas a la normativa jurídica general de la contratación pública. Sí disponen de dicha normativa, con las características que se destacan en el Informe, PROMOMADRID, Desarrollo internacional de Madrid, S.A., ARPEGIO, S.A., GEDESMA, S.A., Parque Científico y Tecnológico de la Universidad de Alcalá, S.A., Centro de Transportes de Coslada, S.A., Alcalá Natura 21, S.A.U. y el Consorcio Turístico de Madrid cuya "Instrucción Técnica de Compras" merece una opinión muy positiva.

De entre los entes públicos destaca la normalización de actuaciones prevista en la completa normativa interna de Canal de Isabel II y de IMADE. También cuentan con guías de contratación, con las características que se destacan en el Informe, el Ente Público Radio Televisión Madrid, la Fundación Hospital de Alcorcón, la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid y el Hospital de Fuenlabrada (apartado III.1.1).

5. En general, los procedimientos utilizados para el registro contable de las operaciones, así como su justificación y archivo, resultan adecuados y se llevan a cabo a través de procesos mecanizados que garantizan la exactitud de los registros contables. Los defectos observados se refieren al retraso en la implantación del Plan General de Contabilidad Pública en la Administración General de la Comunidad de Madrid y en el



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

Organismo autónomo Servicio Regional de Bienestar Social (SRBS), la ausencia de manuales de procedimientos en la mayoría de entidades, la inexistencia de un departamento de contabilidad propio en el seno de muchas sociedades mercantiles debido a su reducido tamaño y la no llevanza de contabilidad analítica salvo en contadas entidades, entre otros (apartado III.1.2).

6. La gestión de la tesorería, área de especial riesgo debido a la inmediata liquidez de estos activos, se lleva a cabo de forma centralizada por la DGPFT para la Administración de la Comunidad de Madrid, la mayoría de los Organismos autónomos y los entes Agencia de Protección de Datos, ACAP y SERMAS. Para el adecuado control de las cajas pagadoras se establecen diversos mecanismos de control, entre otros, las comprobaciones de los justificantes que soportan los movimientos de tesorería, la realización de arqueos y conciliaciones o la elaboración de estados de tesorería con distinta periodicidad. En el resto de entidades con tesorería propia en ocasiones no se realiza la segregación de funciones que un buen sistema de control interno requiere, debido en gran medida a su escaso tamaño, si bien, en general, con los datos aportados el control de la tesorería parece garantizado. De nuevo en esta área resulta criticable la ausencia casi generalizada de manuales de procedimientos (apartado III.1.3).
7. La práctica totalidad de las entidades que ha contestado a los cuestionarios enviados en el curso de esta fiscalización afirman disponer de un inventario comprensivo de los bienes que integran su inmovilizado, si bien en algunos casos éste no incluye todos los requisitos exigidos legalmente. Aunque en la mayoría de los casos aseguran realizar comprobaciones periódicas sobre el mismo, este inventario muchas veces no va acompañado del necesario etiquetado para el adecuado control de dichos bienes. La incidencia más frecuente es la inexistencia de políticas escritas, al margen de la normativa general aplicable, sobre autorizaciones de adquisiciones, ventas, traspasos y bajas, ni sobre criterios para considerar gastos como capitalizables, así como la falta de manuales de procedimientos en esta área. Asimismo, no todas las entidades tienen contratadas pólizas de seguros para la cobertura de estos bienes (apartado III.1.4).
8. La contratación de la Consejería de Educación tiene una gran importancia económica y su tramitación se ve condicionada por la falta de coincidencia del ejercicio presupuestario y del curso escolar, cuyo comienzo determina en general la fecha de recepción de los contratos de obras y suministros y el comienzo de la ejecución de los de servicios y gestión de servicios públicos. De ello deriva la importancia de la planificación y programación de la apertura de centros escolares, cuya dificultad en los momentos actuales se pone de manifiesto en este Informe. Destaca el buen hacer y la



ordenada organización y tramitación de los expedientes que tramita del Servicio de Contratación de la Secretaría General Técnica.

En el proceso de contabilización de las operaciones de la Consejería de Educación, así como en la gestión de su tesorería participan distintas unidades que actúan de forma coordinada y respetando la adecuada segregación de funciones. Ambos procesos se gestionan de forma mecanizada, a través del SIEF y de diferentes aplicaciones informáticas específicas, lo que garantiza la exactitud de los registros, habiendo elaborado además, los distintos sujetos intervinientes, manuales de procedimientos, herramienta esencial en el control interno de toda organización.

Las debilidades de control interno en las áreas de contabilidad y tesorería se refieren fundamentalmente al seguimiento de las operaciones de los centros docentes, en especial en los centros privados sostenidos con fondos públicos, para los que no existen unas instrucciones detalladas aprobadas con carácter vinculante sobre la información que deben suministrar, junto con la reticencia de algunos de ellos a rendir la justificación requerida.

El área de mayor riesgo en esta Consejería es la de inventario, especialmente en lo referente a los bienes de los centros docentes, si bien es necesario reconocer las enormes dificultades para su elaboración derivadas del proceso utilizado para el traspaso de competencias en materia de educación. En este sentido, aunque la Consejería está implantando una aplicación informática para el control de dichos bienes, lo que supone un importante paso en esta dirección, ésta no es propiamente una aplicación de inventario, sino de control sobre los bienes adquiridos, ya que no recoge todos los bienes en poder de los centros, no registra las bajas y no va acompañada del necesario etiquetado de los bienes (apartado III.2.1.2).

La Inspección Educativa es un elemento de capital importancia en el sistema de control interno de la Administración educativa y sigue rigiéndose por la normativa del Ministerio de Educación (Orden de 29 de febrero de 1996) que parece urgente actualizar para adecuarla a las peculiaridades de este servicio público en la Comunidad de Madrid.

Pese al elevado grado de consecución de los objetivos establecidos en los Planes generales de Actuación de la Inspección para cada curso escolar, las Memorias anuales de las Inspecciones Territoriales ponen de manifiesto la insuficiencia de las plantillas agravada por el hecho de tener que realizar tareas que no corresponden a funciones específicas de este Servicio (apartado III.2.1.3).



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

9. La sociedad Metro de Madrid, S.A. utiliza, para el desarrollo de todos los procedimientos que participan en la gestión de la sociedad, un Sistema Integrado de Gestión Informática integrado por distintos módulos debidamente interrelacionados, que permite el desarrollo eficaz y seguro de las diferentes operaciones en las que interviene.

A lo largo de la fiscalización se ha constatado la solidez en las cuatro áreas comunes analizadas de los sistemas de control interno implantados en la sociedad, complementada con la importancia en esta compañía que se le ha dado a la gestión de calidad (apartado III.2.2.2).

10. La gestión de calidad, entendida como el compromiso estratégico de buscar la mejora continua en los sistemas de gestión de las organizaciones, está en estrecha relación con el sistema de control interno. En el año 1995 la Comunidad de Madrid apostó decididamente por la gestión de calidad con la creación de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, mediante Decreto 84/1995, de 1 de julio. Esta Dirección General ha desarrollado múltiples funciones que se detallan en este Informe y en estos momentos está realizando actuaciones para subsanar las debilidades observadas en la implantación de las Cartas de Servicios y la evaluación periódica de la calidad de los servicios que lleve a una mejora continua de los mismos.

Salvo en la Consejería de Sanidad y Consumo, que destaca sobre todas las demás en la creación de Unidades específicas para la implantación de una gestión de calidad, y en las de Economía e Innovación Tecnológica, de Empleo y Mujer y de Familia y Asuntos Sociales, se echa en falta en las demás Consejerías la existencia de unidades, con el rango jerárquico adecuado, que asuma la responsabilidad de la implantación efectiva de la gestión de calidad.

De los demás sujetos fiscalizados es de destacar la importancia que a esta materia se le otorga en Metro de Madrid, S.A. y el Canal de Isabel II. Cuentan además con unidades encargadas de impulsar y controlar las actuaciones en esta materia el Servicio Regional de Bienestar Social, el Consorcio Regional de Transportes, la Fundación Hospital de Alcorcón, ARPEGIO, S.A., Canal de Comunicaciones Unidas, S.A., GEDESMA, S.A., Hispanagua, S.A., la Agencia FIESCAM, el Hospital de Fuenlabrada y el Instituto de Salud Pública (apartado III.3).





#### **IV.2.- Recomendaciones**

1. Se recomienda actualizar la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, en particular en la parte referida a la IGCM, teniendo presente la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y, en su caso, los nuevos desarrollos habidos en la Unión Europea en este terreno.
2. Se recomienda fijar procedimientos de colaboración entre la Cámara de Cuentas y la IGCM en los que se contemplen la puesta a disposición de la Cámara de los Planes de Auditoría aprobados por la IGCM, así como la necesaria información sobre los resultados alcanzados por ésta en el ejercicio de sus funciones de control.
3. Se recomienda que la IGCM incluya en sus planes de auditoría controles en sociedades mercantiles del art. 5.1.a) de la Ley 9/90 de Hacienda de la Comunidad de Madrid con independencia del análisis y seguimiento de los informes emitidos por las sociedades de auditoría de cuentas y de la emisión anual del Informe de situación económico financiera de las empresas públicas de la Comunidad de Madrid.
4. Se recomienda estudiar la creación de un cuerpo o cuerpos de Administración especial de Interventores y Auditores de la Administración de la Comunidad de Madrid.
5. Se recomienda estudiar la elaboración de una normativa propia reguladora de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, así como estudiar también la conveniencia de mantener la doble dependencia actual jerárquica de la correspondiente Dirección de Área Territorial y funcional de la Subdirección General de Inspección Educativa.

Asimismo, se recomienda no atribuir a los Inspectores educativos funciones que no son específicas de su marco competencial.

6. Se recomienda configurar en cada Consejería la estructura orgánica suficiente para vertebrar la estrategia de gestión de calidad, a lo que puede servir de ejemplo de buena práctica la Dirección General de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección de la Consejería de Sanidad y Consumo.

Se recomienda igualmente considerar la conveniencia de extender el sistema de las cartas de servicios a unidades internas que prestan servicios de valor añadido a otras unidades administrativas dentro de la propia organización, tal y como ha hecho la citada Dirección General de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección.





**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**

## **V.- ANEXOS**



**Cámara de Cuentas**  
**Comunidad de Madrid**

## **INDICE DE ANEXOS**

Anexo I.1 Relación de Unidades, Organismos, Universidades y demás entidades incluidas en la Fiscalización.

Anexo I.2 Relación de Entidades dependientes de las Universidades Públicas Madrileñas.

Anexo II Organización de la Intervención General de la Comunidad de Madrid



**RELACION DE UNIDADES, ORGANISMOS, UNIVERSIDADES Y DEMAS ENTIDADES  
INCLUIDAS EN LA FISCALIZACION**

ADMINISTRACIÓN COMUNIDAD DE MADRID
Vicepresidencia primera y Portavocía del Gobierno
Vicepresidencia segunda y Consejería de Justicia e Interior
Consejería de Presidencia
Consejería de Hacienda
Consejería de Economía e Innovación Tecnológica
Consejería de Transportes e Infraestructuras
Consejería de Educación
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Consejería de Sanidad y Consumo
Consejería de Cultura y Deportes
Consejería de Familia y Asuntos Sociales
Consejería de Empleo y Mujer
Consejería de Inmigración

ORGANISMOS AUTÓNOMOS
<b>ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS</b>
Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid
Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor infractor
Agencia Financiera de Madrid
Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid
Instituto Madrileño de Administración Pública
Instituto Madrileño del Menor y la Familia
Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo
Madrid 112
Patronato Madrileño de Áreas de Montaña
Servicio Regional de Bienestar Social
Servicio Regional de Empleo
<b>ORGANISMOS AUTÓNOMOS MERCANTILES</b>
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
Consortio Regional de Transportes
Inst. Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación
Instituto de la Vivienda de Madrid
Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

EMPRESAS PÚBLICAS (artículo 5 Ley de Hacienda)
<b>SOCIEDADES MERCANTILES (art.5.1.a)</b>
Arpegio, Áreas de Promoción Empresarial, S.A.
Alcalá Natura 21, SA
Arpoma, Arrendamientos y Promociones de la Comunidad de Madrid, S.A.
Campus de la Justicia de Madrid, S.A.
Canal de Comunicaciones Unidas, S.A.
Canal Extensia, S.A.
Centro de transportes de Coslada, S.A.
Consortio Turístico de Madrid, S.A.
Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid, S.A.
Hidráulica Santillana, S.A.
Hispanagua, S.A.
Mercado Puerta de Toledo, S.A.
Metro de Madrid, S.A.
Parque Científico-Tecnológico de la Universidad de Alcalá, S.A.
Promomadrid, Desarrollo Internacional de Madrid, S.A.
Radio Autonomía Madrid, S.A.U.
Televisión Autonomía de Madrid, S.A.U.
Tres Cantos, S.A.
Viren, S.L.
<b>ENTIDAD DE DERECHO PÚBLICO (art. 5.1.b)</b>
Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios de la CAM
Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid *
Canal de Isabel II
Ente Público "Radio Televisión Madrid"
Hospital de Fuenlabrada
Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid
Instituto Madrileño de Desarrollo
MINTRA, Madrid Infraestructuras del Transporte

ENTES PÚBLICOS CON ESTATUTO JURÍDICO ESPECIAL (art. 6 Ley de Hacienda)
<b>ENTES PÚBLICOS CON PRESUPUESTO LIMITATIVO</b>
Servicio Madrileño de Salud
Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid
Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid
<b>OTROS ENTES PÚBLICOS</b>
Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos*
Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (OOAA en el ejercicio 2005)
Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid
Fundación Hospital de Alcorcón
Instituto de Realojamiento e Integración Social
Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid (OOAA en el ejercicio 2005)

UNIVERSIDADES DE MADRID
Universidad Carlos III
Universidad Autónoma de Madrid
Universidad Alcalá de Henares
Universidad Complutense de Madrid
Universidad Politécnica de Madrid
Universidad Rey Juan Carlos

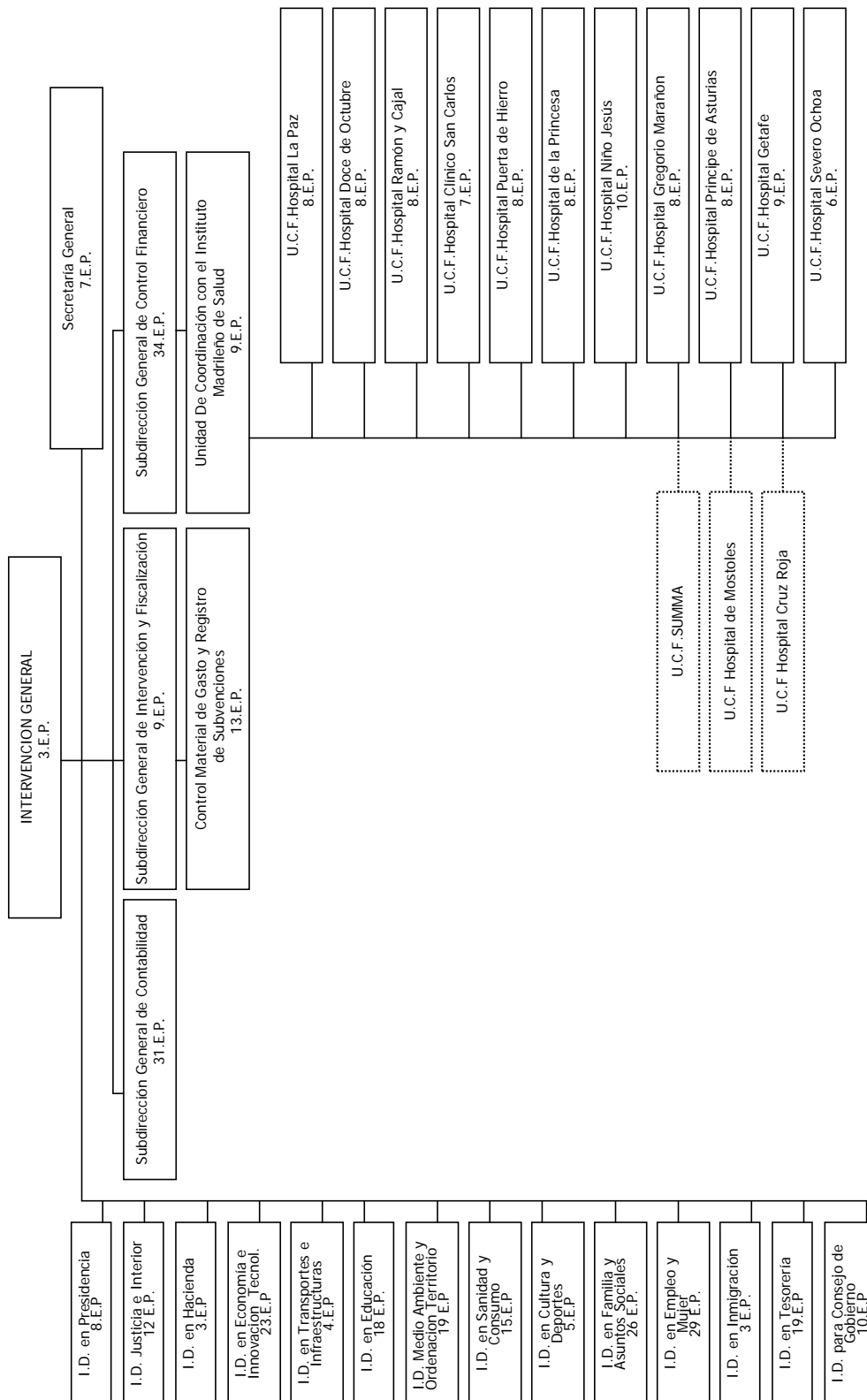


**RELACION DE ENTIDADES DEPENDIENTES DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS MADRILEÑAS**

<b>Universidad Alcalá de Henares</b>	Ciudad Residencial Universitaria S.A. (CRUSA S.A.)	Participación del 100%
	Alcalingua, S.L.	Participación del 100%
	Oficina de Cooperación Universitaria S.A. (OCU S.A)	Participan la Universidad de Alcalá con 20% y la Universidad Carlos III con 18,3%
<b>Universidad Autónoma de Madrid</b>	Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Alcalá, S.A.	Constituida por IMADE y el Ayuntamiento de Alcalá, formando parte la Universidad como socio personalista, sin aportaciones al capital social
	Sigma Gestión Universitaria, A.I.E.	Participada por la Universidad Autónoma y por la Carlos III
	Portal Universia, S.A.	Participada por las Universidades Autónoma, Carlos III y Politécnica
<b>Universidad Carlos III</b>	Oficina de Cooperación Universitaria S.A. (OCU S.A)	Participan la Universidad de Alcalá con 20% y la Universidad Carlos III con 18,3%
	Agrupación de Interés Económico Sigma Gestión Universitaria, A.I.E.	Participada por la Universidad Autónoma y por la Carlos III. La participación de la Universidad Carlos III es de un 13%.
	EYCA Maestría 2000, S.L.	Participación del 100%
<b>Universidad Complutense de Madrid</b>	Portal Universia, S.A.	Participada por las Universidades Autónoma, Carlos III (0,5%) y Politécnica
	Instituto Universitario de Postgrado, S.A.	Participación del 16%
	Gestión Universitas S.A.	Participación directa del 90%. El 10% restante corresponde a la Fundación General de la U Complutense.
<b>Universidad Politécnica de Madrid</b>	Residencial Universitas S.L.	Participación indirecta del 100%, 90% a través de Gestión Universitas y 10% de la Fundación General de la U. Complutense
	Tienda Complutense S.L.	Participación indirecta del 100%, 90% a través de Gestión Universitas y 10% de la Fundación General de la U. Complutense
	Televisión Universitas Producciones S.L.	Participación indirecta del 100%, 90% a través de Gestión Universitas y 10% de la Fundación General de la U. Complutense
<b>Universidad Rey Juan Carlos</b>	Editorial Complutense S.A.	Participación indirecta del 100%, 90% a través de Gestión Universitas y 10% de la Fundación General de la U. Complutense
	A.I.E. para la investigación de tecnologías de automoción en la Comunidad Autónoma de Madrid	Participada al 50% por ITV de la Comunidad de Madrid y la Universidad Politécnica.
	Portal Universia S.A.	Participada por las Universidades Autónoma, Carlos III y Politécnica.
		No tiene entidades dependientes

Anexo II

**ORGANIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**



**Cámara de Cuentas  
Comunidad de Madrid**