

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**AUDITORIA DEL CONTROL INTERN EN EL
PROCÉS PER A LA GESTIÓ DELS PAGAMENTS DE
L'AJUNTAMENT DE VALÈNCIA I DEL SISTEMA
D'INFORMACIÓ SEDA**

Situació a 31 de desembre de 2023



RESUM

La Sindicatura de Comptes ha revisat els sistemes d'informació que donen suport a la gestió de la tresoreria de l'Ajuntament de València amb el nou sistema d'informació denominat SEDA, que es va implantar en 2022.

Els treballs d'aquest informe s'han centrat en els controls de processament de la informació (CPI) implantats en l'àrea de la Tresoreria en l'exercici 2023 i específicament en la gestió dels pagaments, per les raons següents:

- a) És una àrea molt significativa, amb un volum de pagaments de 1.036 milions d'euros en 2023.
- b) Amb caràcter general, l'àrea de tresoreria és de risc inherent alt, ja que l'actiu que es protegeix és els diners, que és la principal motivació per a realitzar frauds, tant externs com interns, incloent-hi els ciberdelictes.
- c) Els CPI han de garantir la completesa, exactitud, validesa i legalitat dels registres comptables derivats de les transaccions de pagament. Per tant, la seua auditoria, combinada amb l'auditoria dels CGTI, proporciona confiança pel que fa a si compleixen o no el seu objectiu.
- d) En ser SEDA una nova aplicació informàtica de gran complexitat tècnica implementada en 2022, resulta aconsellable revisar la configuració dels CPI i el seu correcte funcionament.¹

La conclusió general que hem obtingut com a resultat de l'auditoria realitzada és que els controls de processament de la informació relacionats amb la gestió dels pagaments de l'Ajuntament garanteixen raonablement la completesa, exactitud, validesa i legalitat de les transaccions.

Basem la nostra conclusió en els resultats de la revisió de 21 controls existents en la gestió dels pagaments de l'Ajuntament, tant els automatitzats en l'aplicació SEDA com a través de procediments manuals, que hem considerat rellevants.

¹ La Sindicatura de Comptes va elaborar i va publicar l'informe d'auditoria de ciberseguretat i dels controls generals de tecnologies de la informació del nou sistema, en el qual es descrivia la situació d'aquests controls a 30 de setembre de 2023 ([Auditoria de ciberseguretat i dels controls generals de tecnologies de la informació del nou sistema SEDA de l'Ajuntament de València](#)). En l'informe esmentat es conclouia que aquests controls tenen un nivell de maduresa del 67,2% i, encara que han de millorar, aporten un grau raonable de fiabilitat respecte al bon funcionament dels CPI relacionats amb la gestió de la tresoreria.



Hem avaluat tant el disseny dels controls com la seua implementació i eficàcia operativa, i els resultats es resumeixen en el quadre següent:

Eficàcia dels controls				
Efectius	Bastant efectius	Poc efectius	No efectius	Total controls revisats
13	8	0	0	21

Encara que la conclusió general sobre els controls del procés de gestió dels pagaments és bona, hem tingut l'oportunitat de detectar algunes àrees de millora que es descriuen detalladament en l'informe. Només hi ha una recomanació que atén un risc que hem valorat com a mitjà, les altres quatre recomanacions atenen riscos valorats com a baixos, i no hem valorat cap deficiència com de risc alt. Aquella recomanació és:

- Reduir el nombre de persones amb permisos d'accés a les carpetes de les interfícies de SEDA amb el sistema d'intercanvi de fitxers bancaris i amb altres aplicacions per a la gestió de tresoreria, de manera que només hi puguem accedir aquelles que ho necessiten per a fer les tasques que tenen assignades, aplicant d'aquesta manera el principi de mínims privilegis.

NOTA

Aquest resum pretén ajudar a comprendre els resultats del nostre informe i facilitar la tasca als lectors i als mitjans de comunicació. Recomanem llegir l'informe complet per a conèixer el veritable abast del treball realitzat.



**Auditoria del control intern en el procés per a la gestió dels
pagaments de l'Ajuntament de València i del sistema d'informació
SEDA**

Situació a 31 de desembre de 2023

**Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana**



ÍNDEX (amb hipervincles)

1. Introducció	3
2. Conclusions sobre els controls de processament de la informació dels pagaments	5
3. Responsabilitats dels òrgans de l'Ajuntament	6
4. Responsabilitat de la Sindicatura de Comptes	6
5. Recomanacions per a esmenar les deficiències observades en els CPI	7
Apèndix 1. Enfocament metodològic de l'auditoria	10
Apèndix 2. Detall de la revisió dels controls de processament de la informació de la gestió dels pagaments	14
Tràmit d'al·legacions	27
Aprovació de l'Informe	28



1. INTRODUCCIÓ

Antecedents

La gestió economicofinancera i pressupostària de l'Ajuntament de València està suportada per l'aplicació SEDA, el nou sistema d'informació i gestió economicofinancer de l'Ajuntament, que comprén des de la fase d'elaboració del pressupost fins a la rendició d'informació als diferents intervinents en matèria economicofinancera. És un procés complex en el qual es gestiona un volum important de recursos.

Tota l'activitat econòmica de l'Ajuntament finalitza de l'una manera o d'una altra en el procés de gestió dels cobraments i pagaments o de tresoreria. En aquest informe analitzarem els controls interns (denominats controls de processament de la informació o CPI) implantats per la Tresoreria i la Intervenció municipal en la fase de pagament de les despeses.

La Sindicatura de Comptes ha elaborat i publicat l'informe d'auditoria de ciberseguretat i dels controls generals de tecnologies de la informació (d'ara en avant, CGTI) del nou sistema, en el qual es descriu la situació d'aquests controls a 30 de setembre de 2023.¹ El funcionament correcte dels CGTI és una condició necessària perquè es pugui confiar en el funcionament adequat dels controls de processament de la informació implantats en la gestió dels pagaments municipals. En l'informe esmentat es conclou que aquests controls tenen un nivell de maduresa del 67,2%, que està per damunt de la mitjana d'altres ajuntaments, però no arriba al nivell del 80% requerit per l'Esquema Nacional de Seguretat. Encara que han de millorar, els CGTI aporten un grau raonable de fiabilitat respecte al bon funcionament dels CPI relacionats amb la gestió de la tresoreria.

Hem obtingut les dades clau següents relacionades amb la gestió de pagaments en SEDA:

Quadre 1. Dades bàsiques del procés de pagaments en SEDA

	2023
Nombre d'usuaris de Tresoreria, en SEDA	12
Nombre d'usuaris d'Intervenció, en SEDA	35
Nombre total usuaris de SEDA	371
Import total de pagaments pressupostaris en 2023 en milions d'euros*	1.036

* Dades provisionals a 31 de desembre.

¹ [Auditoria de ciberseguretat i dels controls generals de tecnologies de la informació del nou sistema SEDA de l'Ajuntament de València.](#)



Per què realitzem aquesta auditoria

Les raons per a realitzar una auditoria sobre l'eficàcia dels CPI de la gestió dels pagaments de la Tresoreria a l'Ajuntament de València amb el sistema SEDA són:

- a) És una àrea molt significativa, amb un volum de pagaments de 1.036 milions d'euros en 2023.
- b) Amb caràcter general, l'àrea de tresoreria és de risc inherent alt, ja que l'actiu que es protegeix són els diners, que és la principal motivació per a realitzar frauds, tant externs com interns, incloent-hi els ciberdelictes.
- c) Els CPI han de garantir la completesa, exactitud, validesa i legalitat dels registres comptables derivats de les transaccions de pagament. Per tant, la seua auditoria, combinada amb l'auditoria dels CGTI, proporciona confiança respecte de si compleixen o no el seu objectiu.
- d) Com que SEDA és una nova aplicació informàtica de gran complexitat tècnica implementada en 2022, resulta aconsellable revisar la configuració dels CPI i el seu funcionament correcte.

Objectius de l'auditoria

Els objectius de l'auditoria han sigut:

- a) Conèixer el procés de gestió dels pagaments de l'Ajuntament de València, gestionats per la Tresoreria municipal, identificar els riscos inherents i els controls (CPI) existents per a afrontar-los.
- b) Revisar i concloure, amb una seguretat limitada, sobre el disseny, implementació i l'eficàcia operativa dels CPI existents en el procés de gestió de pagaments.

Per a l'avaluació s'han tingut en compte les conclusions de l'informe de la Sindicatura sobre els CGTI abans esmentat.

- c) Revisar i concloure sobre el funcionament adequat de les interfícies del sistema SEDA amb altres aplicacions municipals i sistemes externs per a verificar si hi ha controls que garantisquen la integritat de la informació transmesa.

Abast

Hem identificat els principals riscos relacionats amb el procés de gestió dels pagaments de la Tresoreria municipal i els controls existents per a mitigar-los.

No hem inclòs en la revisió els procediments de gestió dels pagaments realitzats a través dels sistemes de caixa fixa i pagaments a justificar.

Els resultats de l'auditoria reflecteixen la situació dels CPI a 31 de desembre de 2023.



Metodologia

La metodologia utilitzada en aquesta auditoria es basa en la guia de fiscalització **GPF-OCEX 5340, "Els controls d'aplicació: què són i com revisar-los"**, aprovada per la Conferència de Presidents dels Òrgans de Control Extern (OCEX) el 12/11/2018, que forma part del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes i que es pot consultar en el nostre web. Per a més detall sobre la metodologia utilitzada ens remetem a aquesta guia.

Els resultats obtinguts després de la revisió dels CPI es mostren en el quadre 2.

Confidencialitat

Atés que la informació utilitzada en l'auditoria té un caràcter sensible i pot afectar la seguretat dels sistemes d'informació, els resultats al màxim detall de cada un dels controls revisats només es comuniquen amb caràcter confidencial als responsables de l'Ajuntament perquè puguen adoptar les mesures correctores que consideren necessàries. En aquest informe els resultats es mostren de manera sintètica.

2. CONCLUSIONS SOBRE ELS CONTROLS DE PROCESSAMENT DE LA INFORMACIÓ DELS PAGAMENTS

Com a resultat de la revisió efectuada, concloem que els controls de processament de la informació relacionats amb la gestió dels pagaments de l'Ajuntament garanteixen raonablement la completeness, exactitud, validesa i legalitat de les transaccions.

Basem la nostra conclusió en els resultats de la revisió de 21 CPI existents en la gestió dels pagaments de l'Ajuntament, tant els automatitzats en l'aplicació SEDA com a través de procediments manuals que hem considerat rellevants. Hem avaluat tant el seu disseny com la seua implementació i eficàcia operativa, amb els resultats que es resumeixen en el quadre següent:

Quadre 2. Eficàcia dels CPI

Eficàcia dels controls				Total controls revisats
Efectius	Bastant efectius	Poc efectius	No efectius	
13	8	0	0	21

En l'apèndix 2 hem desenvolupat detalladament les conclusions sobre la situació dels controls de processament de la informació dels quals es dedueixen àrees de millora. Les principals recomanacions per a aquestes millores s'inclouen en l'apartat 5 de l'informe.



3. RESPONSABILITATS DELS ÒRGANS DE L'AJUNTAMENT

Els òrgans superiors de l'Ajuntament, inclosos els òrgans de govern, són els responsables que hi haja uns controls adequats sobre els procediments de gestió.

A més, en el cas del procés de gestió dels pagaments, les principals responsabilitats operatives i de control corresponen a la Tresoreria i a la Intervenció municipals.

D'acord amb les seues competències respectives, els òrgans de l'Ajuntament han de garantir que el funcionament de l'entitat resulte conforme amb les normes aplicables i que s'aconseguisquen els objectius de control fixats per l'entitat. Els controls implantats han de proporcionar una garantia raonable que la informació comptable generada és íntegra, manté els criteris de completesa, exactitud, validesa i legalitat respecte a les transaccions registrades i permet la preparació i presentació de comptes anuals lliures d'incorrecció material deguda a frau o error.

4. RESPONSABILITAT DE LA SINDICATURA DE COMPTES

La responsabilitat de la Sindicatura de Comptes ha sigut obtindre una seguretat limitada i concloure sobre la situació dels controls de processament de la informació relacionats amb la gestió dels pagaments a l'Ajuntament de València, proporcionar una avaluació sobre el seu disseny, implementació i eficàcia operativa i, si és el cas, formular recomanacions que contribuïsquen a l'esmena de les deficiències observades i a la millora dels procediments de control.

Per a això, hem dut a terme el treball de conformitat amb els *Principis fonamentals de fiscalització de les institucions públiques de control extern* i amb les normes tècniques de fiscalització aprovades pel Consell de la Sindicatura i recollides en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes. Aquests principis exigeixen que complim els requeriments d'ètica, com també que planifiquem i executem l'auditoria amb la finalitat d'obtindre una seguretat limitada sobre la situació dels CPI revisats.

Ateses les especials característiques del treball a realitzar sobre els sistemes d'informació, l'ha efectuat la Unitat d'Auditoria de Sistemes d'Informació de la Sindicatura de Comptes (UASI), amb l'assistència d'una firma especialitzada.

Considerem que l'evidència d'auditoria obtinguda proporciona una base suficient i adequada per a fonamentar les nostres conclusions sobre l'estat dels CPI relacionats amb el procés de pagaments de l'Ajuntament de València, d'acord amb l'abast limitat que s'ha assenyalat prèviament.

Els procediments realitzats en una auditoria de seguretat limitada són reduïts en comparació amb els que es requereixen per a obtindre una seguretat raonable, però s'espera que el nivell de seguretat siga, d'acord amb el judici professional de l'auditor, significatiu per als destinataris de l'informe. La seguretat limitada no garanteix que una auditoria realitzada de conformitat amb els *Principis fonamentals de fiscalització dels òrgans*



de control extern i amb les normes tècniques recollides en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes detecte sempre una deficiència significativa quan existisca.

Com a part d'una auditoria realitzada de conformitat amb la normativa reguladora de l'activitat dels òrgans de control extern, apliquem el nostre judici professional i mantenim una actitud d'escepticisme professional durant tota l'auditoria.

5. RECOMANACIONS PER A ESMENAR LES DEFICIÈNCIES OBSERVADES EN ELS CPI

Amb la finalitat d'ajudar a esmenar les deficiències identificades en aquesta auditoria i millorar els nivells de control, en aquest apartat realitzem diverses recomanacions dirigides al Servei de Tecnologies de la Informació i la Comunicació, a la Intervenció i a la Tresoreria de l'Ajuntament de València.

Dirigides al Servei de Tecnologies de la Informació i la Comunicació

1. Recomanem reduir el nombre de persones amb permisos d'accés a les carpetes de les interfícies de SEDA amb el sistema d'intercanvi de fitxers bancaris i amb altres aplicacions del sistema (GIP, SIT i PIAE) per a la gestió de tresoreria, de manera que només hi puguem accedir aquelles que ho necessiten per a fer les tasques que tenen assignades, aplicant d'aquesta manera el principi de mínims privilegis.

En la fase de discussió de l'informe, davant la nostra recomanació, l'Ajuntament ha revisat els permisos existents i ha reduït de manera important el nombre d'administradors d'aquestes carpetes, fins a una xifra que consideren necessària per a gestionar adequadament el servei.

Com que encara el nombre d'usuaris amb accés a les interfícies de tresoreria és relativament elevat i no es pot reduir més, recomanem que s'establisca algun control addicional compensatori que monitore els accessos a aquestes carpetes.

Dirigides a la Intervenció municipal

2. Recomanem complementar els controls ja existents per a garantir en un grau més alt que només poden fer assentaments comptables les persones que tenen assignades aquestes funcions per mitjà de la restricció total d'accessos a les transaccions de SEDA que permeten realitzar aquesta funcionalitat.
3. Modificar el procediment per a l'alta de tercers creditors de l'Ajuntament per a incorporar garanties addicionals a les existents sobre la titularitat dels comptes bancaris dels tercers creditors:
 - En el procediment telemàtic d'alta de tercers en el registre de tercers o per a les altes sol·licitades des d'altres departaments de l'Ajuntament, quan els documents



acreditatius de la titularitat dels comptes bancaris no siguen certificats bancaris de titularitat signats digitalment –supòsit que es preveu en el procediment aprovat–, recomanem incloure en el formulari una declaració responsable de titularitat del compte bancari al sol·licitant en format electrònic d'acord amb el que es preveu en l'article 69 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

En la fase de discussió de l'informe, davant la nostra recomanació, l'Ajuntament ha adoptat les mesures necessàries per a implementar-la amb caràcter immediat.

- En el cas de les altes de tercers per a devolucions d'ingressos, es recomana incorporar garanties similars per a garantir que el compte en què es farà la devolució correspon a la persona a la qual s'ha reconegut el dret a la devolució, la qual cosa inclou la participació de la intervenció en l'alta del tercer o la fiscalització sobre la titularitat del compte en la tramitació de l'expedient.

Dirigides a la Tresoreria municipal

4. Incorporar la signatura electrònica del funcionari/ària en els correus a través dels quals s'envia a les entitats bancàries les ordres de transferència per a fer els pagaments, per a garantir l'autenticitat del correu i disminuir d'aquesta manera el risc que aquests correus es falsifiquen o se suplante la seua identitat.

En la fase de discussió de l'informe, davant la nostra recomanació, l'Ajuntament ha adoptat les mesures necessàries per a implementar-la amb caràcter immediat.

5. Implantar un control automàtic en SEDA per als pagaments no pressupostaris que assegure que el pagament es fa al creditor titular de l'obligació de pagament i no a un altre.

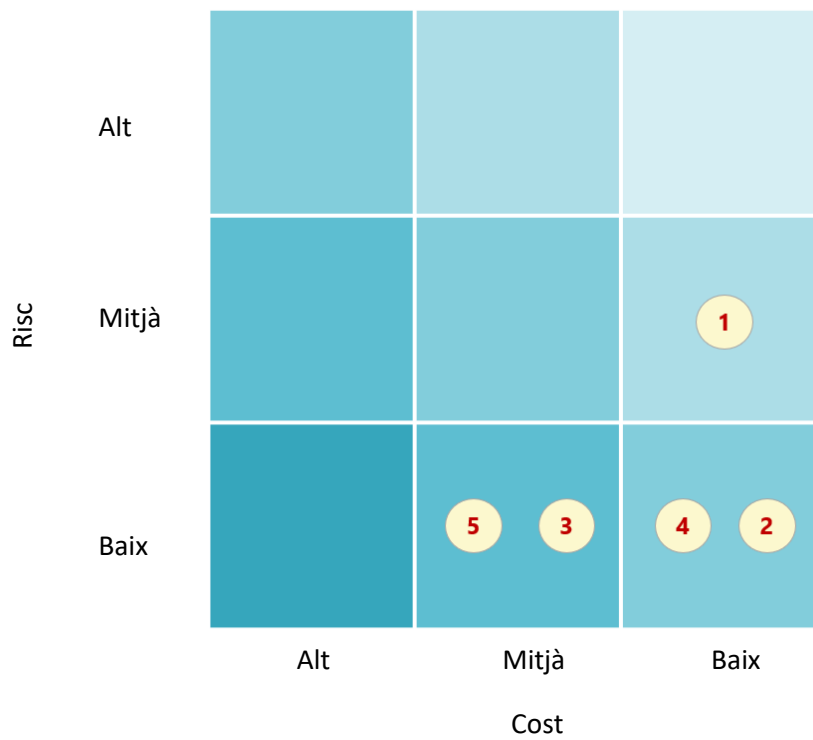
També recomanem, per al cas dels pagaments no pressupostaris i per a millorar l'eficiència del procés, desenvolupar una funcionalitat en SEDA que permeta als usuaris de Tresoreria buscar en els comptes no pressupostaris els creditors als quals s'ha de fer un pagament per diferents criteris de cerca (CIF/NIF, nom i cognoms o raó social...).

Priorització de les recomanacions

A fi de que puguen establir-se accions basades en criteris de cost/benefici, en el gràfic següent es mostra la classificació de les recomanacions segons els criteris combinats de risc potencial a mitigar i cost de la seua implantació.



Gràfic 1. Riscos que s'atenen i cost d'implantació de les recomanacions





APÈNDIX 1

Enfocament metodològic de l'auditoria



1. Els controls de processament de la informació

Els controls de processament de la informació (CPI) de la gestió de la tresoreria de l'Ajuntament de València i de l'aplicació SEDA han de dissenyar-se per a proporcionar una garantia raonable que les transaccions i les dades que suporta SEDA compleixen les propietats següents:

Completesa Els controls de completesa proporcionen una seguretat raonable que:

- totes les transaccions reals són introduïdes en el sistema,
- si són vàlides són acceptades en el processament,
- són processades una sola vegada, els duplicats són rebutjats,
- les transaccions rebutjades són identificades, corregides i reprocessades,
- totes les transaccions acceptades pel sistema són processades completament.

Els controls més usuals són totals de lots, control de seqüència, control de duplicats, reconciliacions, totalitzadors i informes d'excepció.

Exactitud Els controls d'exactitud proporcionen una seguretat raonable que:

- les transaccions són registrades adequadament, amb la data i imports correctes, en temps oportú i en el període adequat;
- les dades són processades de manera exacta per les aplicacions, que produeixen resultats fiables amb *outputs* exactes.

S'hi inclouen validacions, comprovacions automàtiques de raonabilitat, de dependència, d'existència, de format, de rangs, d'exactitud matemàtica, etc.

Validesa Els controls de validesa proporcionen una seguretat raonable que:

- totes les transaccions registrades s'han produït realment, corresponen a l'entitat i han sigut adequadament aprovades;
- l'*output* conté només dades vàlides.

Una transacció és vàlida quan ha sigut degudament autoritzada i quan les dades mestres relatives a la transacció són fiables (per exemple, les dades bancàries o domicili del creditor). La validesa inclou el concepte d'autenticitat.

Exemple: comprovar una factura amb la comanda i l'albarà d'entrada abans d'aprovar-la.

Legalitat Els controls de legalitat proporcionen una seguretat raonable que en la gestió de les operacions s'ha complert la legalitat vigent.

La finalitat de la revisió dels CPI és determinar si el nivell de control existent en les aplicacions i l'eficàcia dels controls garanteixen la correcta execució dels processos de gestió dels pagaments i mitiguen el risc d'errors i irregularitats, garantint-ne així la completesa, exactitud, validesa i legalitat.

2. El control intern en la gestió dels pagaments de l'Ajuntament de València

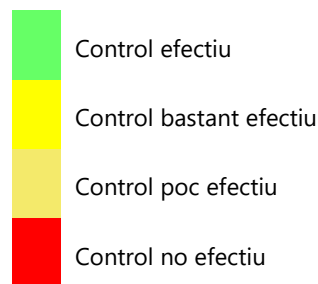
Als efectes d'aquest informe, entendrem com a sistema de control intern d'una entitat el sistema dissenyat, implementat i mantingut pels responsables del govern de l'entitat, la



direcció i un altre personal, amb la finalitat de proporcionar una seguretat raonable sobre la consecució dels objectius de l'entitat relatius a la fiabilitat de la informació financera, l'eficàcia i eficiència de les operacions, així com sobre el compliment de les disposicions legals i reglamentàries aplicables.²

3. Criteris d'avaluació dels controls

En revisar la situació dels controls identificats se'n verifica i documenta el disseny, la implementació i l'eficàcia operativa, cada un dels quals poden trobar-se en alguna de les situacions següents:



Quan s'avaluen les deficiències de control intern detectades s'ha de considerar la seua rellevància i es classifiquen en tres nivells d'importància relativa:

- Una **deficiència de control intern** existeix quan el disseny o el funcionament d'un control no permet al personal de l'entitat o a la seua direcció, en el curs ordinari de les operacions, previndre o detectar errors o irregularitats en un termini raonable. Poden ser deficiències de disseny del control (quan un control necessari per a aconseguir l'objectiu de control no existeix o no està adequadament dissenyat) o deficiències de funcionament (quan un control adequadament dissenyat no opera tal com va ser dissenyat o la persona que l'executa no el realitza eficaçment).
- Una **deficiència significativa** és una deficiència en el control intern, o una combinació de deficiències, que afecten adversament la capacitat de l'entitat per a iniciar, autoritzar, registrar, processar o reportar informació financera o pressupostària de manera fiable, de conformitat amb els principis o normes comptables i/o pressupostàries aplicables, i hi ha una probabilitat, que és més que remota, que una manifestació errònia en els comptes anuals, o un incompliment, que no és clarament trivial, no siga previnguda o detectada en el termini oportú.
- Una **debilitat material** és una deficiència significativa en el control intern o una combinació d'aquestes, respecte de les quals hi ha una possibilitat raonable que una manifestació errònia significativa en els comptes anuals, incloent-hi un incompliment de caràcter greu, no siga previnguda o detectada i corregida en el termini oportú.

² NIA-ES 315R / GPF-OCEX 1315R.



Algunes deficiències de control poden ser considerades no significatives individualment, però considerades juntament amb altres similars l'efecte combinat pot ser més significatiu.

Si s'efectuen **recomanacions**, hi haurà una relació directa entre el tipus de deficiència de control (segons la seua importància relativa), el risc d'auditoria que representa i la prioritat que es concedisca a cada recomanació.

La prioritat també estarà matisada per consideracions cost/benefici.

En el quadre següent es resumeix la relació existent entre els tres tipus de deficiències de control segons la seua rellevància o importància relativa, el risc que representen i la prioritat de les recomanacions corresponents:

Tipus de deficiència segons la seua importància relativa	Risc	Prioritat d'una recomanació
Debilitat material	Alt	Alta Es requereix atenció urgent de la direcció per a implantar controls/procediments que mitiguen els riscos identificats.
Deficiència significativa	Mitjà	Mitjana La direcció hauria d'establir un pla d'acció concret per a resoldre la deficiència observada en un termini raonable.
Deficiència de control intern	Baix	Baixa

4. Proves de dades

Els treballs d'auditoria en entorns informatitzats, especialment en un entorn de gran complexitat com SEDA, requereixen analitzar i revisar un volum cada vegada més important d'informació en format digital.

La comprovació del funcionament adequat de les interfícies entre aplicacions, de la integritat de la informació, la identificació de diferents tipus de transaccions i moltes altres proves necessàries per a formular les conclusions d'auditoria requereixen analitzar exhaustivament les bases de dades que contenen la informació econòmica i comptable.

Els elevats volums de dades a revisar fan necessari utilitzar eines i tècniques automatitzades per a l'anàlisi i extracció de dades, juntament amb la metodologia que permeta explotar tot el seu potencial. La Sindicatura de Comptes descriu en la secció 5370 del seu *Manual de fiscalització* la metodologia que utilitza en la realització de les proves de dades.



APÈNDIX 2

Detall de la revisió dels controls de processament de la
informació de la gestió dels pagaments



Revisió dels controls de processament de la informació (CPI) en el procés de gestió de pagaments

Hem revisat un total de 21 CPI relacionats amb el procés de gestió dels pagaments, tant automatitzats en l'aplicació SEDA com a través de procediments manuals que mitiguen 13 riscos identificats en l'auditoria en aquest procés. Hem avaluat tant el seu disseny com la seua implementació i eficàcia operativa.

A continuació, detallem els controls revisats i el resultat de la seua avaluació.

En l'apartat 5 d'aquest informe s'han inclòs les recomanacions més rellevants que es deriven de las deficiències de control observades.

Control 1

El sistema té activats controls automàtics que verifiquen la coherència entre les ordres de pagament i les factures i impedeix el pagament de factures no coincidents.

Objectiu del control

Disposar de mesures automàtiques que facen la correlació entre ordres de pagament i factures, a fi de mitigar el risc que els pagaments realitzats no es corresponguen amb l'import facturat.

Situació del control



Control 2

El sistema verifica automàticament que una factura o obligació pendent de pagament no ha sigut pagada anteriorment, abans d'incloure-les en les ordres de pagament.

Objectiu del control

Disposar de mesures automàtiques que facen el seguiment de l'estat d'obligacions de pagament, a fi de mitigar el risc que hi haja duplicitats en els pagaments a causa d'errors en la gestió.

Situació del control



Control 3

Tots els canvis en les dades mestres de proveïdors, incloent-hi altes i modificació de dades bancàries, es processen d'acord amb els procediments aprovats i només després que



s'hagen obtingut les aprovacions configurades en SEDA d'acord amb la matriu d'autoritzacions existents.

Objectiu del control

Disposar de mesures de control automàtiques que impedisquen l'accés no autoritzat a informació crítica de proveïdors, a fi de mitigar el risc que l'accés als canvis de les característiques i informació de proveïdors no estiga degudament restringit i es produïsquen modificacions no autoritzades, intencionades o no, d'aquestes dades. Hi ha segregació de funcions entre les persones que autoritzen les altes i canvis en els registres de tercers i les que gestionen els pagaments.

Situació del control



Aspectes a millorar

Les responsabilitats per a l'aprovació de les altes en el registre de tercers estan perfectament definides i configurades en SEDA per al procediment general i garanteixen la segregació de funcions en l'autorització (vegeu el control 4, sobre existència de procediments aprovats). No obstant això, les altes de tercers per a devolucions d'ingressos indeguts no segueixen el mateix procediment, per la qual cosa no tenen implantats els mateixos controls d'autorització.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 3 recull les nostres propostes de millora.

Control 4

Hi ha un procediment general aprovat que regula la tramitació i documentació de les altes i modificacions del registre de tercers. El procediment detalla que qualsevol canvi en els comptes corrents on es realitzen els pagaments ha d'estar justificat per mitjà de documentació que acredite la identitat del sol·licitant, la titularitat del compte i ha de ser autoritzat.

Les altes de tercers per a devolucions d'ingressos no segueixen aquest procediment general.

Objectiu del control

Disposar de mesures organitzatives de control que assegurin que l'alta i la modificació de la informació crítica de tercers inclou la verificació dels canvis a realitzar, a fi de mitigar el risc d'accés i modificacions no autoritzats d'aquestes dades.

Situació del control





Aspectes a millorar

En el procediment d'altres de tercers es preveuen controls bastant robustos per a verificar la identitat de la persona a la qual es realitzarà el pagament i sobre la titularitat del compte bancari, inclosa la fiscalització per part de la Intervenció municipal.

No obstant això, per a persones físiques s'admet la presentació de documents acreditatius de titularitat del compte bancari consistents en documents escanejats, en format PDF, sense les garanties adequades sobre la seua autenticitat i integritat.

En el cas de devolucions d'ingressos indeguts, hem verificat que, almenys en part del període auditat, s'efectuava l'alta en el registre de tercers del compte des del qual es va realitzar l'ingrés inicial o en l'aportat en l'expedient de devolució d'ingressos i, encara que s'han implementat mecanismes que impedeixen que el compte siga utilitzat per a pagaments diferents de la devolució d'ingressos, no hi ha controls adequats per a garantir que la titularitat del compte bancari correspon al beneficiari de l'expedient.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 3 recull les nostres propostes de millora.

Control 5

Els usuaris amb capacitat per a fer canvis en el registre de tercers es troben degudament restringits. Només determinats usuaris d'Intervenció poden autoritzar altes en el registre de tercers.

Objectiu del control

Disposar de mesures de control en el sistema que impedisquen l'accés d'usuaris no autoritzats a informació crítica de tercers, a fi de mitigar el risc que es produïsquen modificacions incorrectes, intencionades o no, d'aquestes dades.

Situació del control



Control 6

El sistema SEDA impedeix realitzar pagaments a comptes diferents dels del registre de tercers.

Objectiu del control

Disposar de mesures automàtiques de control en el sistema que impedisquen l'ús d'informació diferent del registre de tercers per a totes les operacions de pagament, a fi de mitigar el risc que, de manera intencionada o no, es produïsquen pagaments utilitzant informació de proveïdors incorrecta i/o que no ha sigut verificada seguint el procediment existent.



Situació del control



Control 7

El sistema bloqueja la realització de pagaments no pressupostaris quan l'import a pagar és major que l'ingrés no pressupostari que dona origen al pagament.

Objectiu del control

Disposar de mesures automàtiques de control en el sistema que permeten verificar que els pagaments no pressupostaris es realitzen al titular de l'expedient i per imports iguals o inferiors als ingressos no pressupostaris generats en l'expedient, a fi de mitigar el risc que, de manera intencionada o no, es produïsquen pagaments utilitzant imports incorrectes o a tercers incorrectes.

Situació del control



Aspectes a millorar

En els pagaments a tercers derivats de retrocessions realitzades pel banc, que es tramiten com a pagaments no pressupostaris, hem verificat que hi ha un control que limita la realització de pagaments superiors a l'import ingressat quan s'associa el pagament amb l'ingrés o devolució correcta. Aquest control es pot evitar si l'usuari de SEDA, intencionadament o per error, selecciona la devolució corresponent a un altre tercer que es trobe també pendent i siga de major import.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 5 recull les nostres propostes de millora.

Control 8

Validació consistent a assegurar que l'ordre de pagament es correspon amb una obligació de pagament reconeguda o un pagament no pressupostari el beneficiari del qual és el creditor que figura en l'expedient i en l'ordre de pagament.

Objectiu del control

Disposar de mesures automàtiques de control en el sistema que garantisquen, per a qualsevol tipus de pagament, l'existència d'una obligació de pagament aprovada per al creditor corresponent, siga una obligació reconeguda per a pagaments pressupostaris o un expedient de pagaments no pressupostaris, a fi de mitigar el risc que, de manera intencionada o no, es produïsquen pagaments no relacionats amb obligacions de pagament aprovades.



Situació del control



Aspectes a millorar

En els pagaments a tercers derivats de retrocessions realitzades pel banc, que es tramiten com a pagaments no pressupostaris, hem verificat que hi ha un control que obliga el gestor a generar ordres de pagament associades a ingressos existents. Aquesta associació es fa manualment, amb el suport de documentació i eines externes al sistema SEDA.

El sistema SEDA no inclou com a camps diferenciats de cerca en els expedients d'ingressos dades com el CIF/NIF, nom i cognoms o raó social, la qual cosa dificulta la gestió de les devolucions.

A més, el sistema no fa una associació automàtica entre el tercer al qual es realitzarà el pagament amb el tercer que va generar l'ingrés no pressupostari derivat de la retrocessió, la qual cosa fa possible l'existència de pagaments indeguts per frau o error.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 5 recull les nostres propostes de millora.

Control 9

L'accés a la carpeta en la qual s'emmagatzema la informació que s'intercanvia entre SEDA i el gestor d'expedients de l'Ajuntament (PIAE) per a la signatura de les ordres de transferència als bancs està restringit.

Objectiu del control

Disposar de mesures de control, organitzatives i tècniques que permeten garantir la seguretat de la interfície entre SEDA i PIAE a través de la qual se signa electrònicament l'ordre de transferència a les entitats financeres per a fer els pagaments. Això inclou aplicar el principi de mínim privilegi, de manera que només tinguen accés a la interfície les persones que ho necessiten per a fer les tasques que tenen assignades i evitar que es produïsquen accessos indeguts i modificacions no autoritzades en les dades de pagaments ordenats.



Aspectes a millorar

L'Ajuntament ha implantat controls que permeten limitar l'accés dels usuaris a les interfícies entre el sistema SEDA i altres sistemes que intervenen en els processos econòmics de l'entitat.

No obstant això, considerem que el nombre d'usuaris amb accés a aquesta interfície del sistema SEDA és molt elevat, i si bé únicament inclou usuaris tècnics (del departament de sistemes), l'elevat nombre d'usuaris no es troba justificat per a l'operativa i administració



del sistema, per la qual cosa considerem que hi ha una aplicació deficient del principi de mínim privilegi en l'assignació de drets d'accés a les interfícies.

Aquesta deficiència implica un risc significatiu, atés que, encara que la probabilitat d'incident és limitada, l'impacte d'una potencial incidència és alt en tractar-se de fons de tresoreria.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 1 recull la nostra proposta de millora.

Control 10

Les ordres de pagament es revisen juntament amb la documentació suport, si és el cas, per a verificar que són conformes abans de la seua aprovació per la cap del servei de tresoreria i les persones autoritzades per a la disposició de fons. Aquesta revisió inclou la fiscalització formal i material del pagament per part de l'interventor.

Objectiu del control

Disposar de procediments de control que garantisquen la revisió de les ordres de pagament abans de la seua aprovació i signatura pels òrgans competents per a fer el pagament, a fi de mitigar el risc que, de manera intencionada o no, es produïsquen pagaments erronis o s'incomplisquen obligacions legals.

Situació del control



Efectiu

Aspectes a millorar

En la fiscalització de la relació de pagaments se'n fa un control visual i les comprovacions que s'estimen necessàries. No s'inclou en el document de la relació de pagaments cap referència o confirmació expressa sobre la intervenció material i formal dels pagaments, que efectivament s'ha realitzat, encara que sí que es recull la signatura electrònica de l'interventor quan s'ha realitzat la revisió.

El fitxer amb la relació de pagaments que s'envia a l'entitat financera es genera automàticament, una vegada revisada i signada la relació de pagaments per Intervenció.

Recomanem que en el document generat per SEDA amb el detall dels imports a pagar i dels perceptors en el procés de pagament o, si és el cas, en els que s'elaboren manualment s'incloua de manera automàtica, quan corresponga, una diligència de conformitat en el moment de la fiscalització formal del pagament de manera expressa, d'acord amb el que es preveu en els articles 21 i 22 del Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril.

Control 11

L'accés a la carpeta en la qual s'emmagatzemen els fitxers bancaris que s'envien a les entitats financeres està restringit (interfície SEDA-EDITRAN).



Objectiu del control

Disposar de mesures de control, organitzatives i tècniques, que permeten garantir la seguretat de la interfície entre SEDA i EDITRAN a través de la qual s'envien a les entitats financeres els fitxers bancaris amb el detall de les transferències a realitzar. Això inclou aplicar el principi de mínim privilegi, de manera que només tinguen accés a la interfície les persones que ho necessiten per a fer les tasques que tenen assignades i evitar que es produïsquen accessos indeguts i modificacions no autoritzades en les dades de pagaments ordenats.



Aspectes a millorar

Són els mateixos que es descriuen per al control número 9 anterior.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 1 recull la nostra proposta de millora.

Control 12

Les ordres de pagament que s'envien a les entitats financeres se signen electrònicament per les tres persones autoritzades per a la disposició de fons, de manera que es garanteix que no es poden modificar o que, si es modifiquen, la modificació invalide l'ordre de pagament.

Objectiu del control

Disposar de mesures de control que asseguruen que els documents que suporten les ordres de pagament es troben degudament protegits davant de modificacions no autoritzades, a fi de mitigar el risc que, de manera intencionada o no, es produïsquen modificacions no autoritzades en les dades que contenen les ordres de pagament que resulten en pagaments erronis.

Situació del control



Control 13

El correu electrònic que s'envia a les entitats financeres que adjunta l'ordre de pagament es remet des de la adreça d'una funcionària de la Tresoreria de l'Ajuntament, però no se signa electrònicament per a validar la identitat del remitent. No obstant això, les entitats financeres normalment confirmen telefònicament la validesa de l'enviament realitzat per correu electrònic, encara que aquest control no figura en cap procediment escrit, ni deixa pistes d'auditoria.



Objectiu del control

Disposar de mesures tècniques que asseguren l'autenticitat, integritat i traçabilitat dels documents que suporten las ordres de pagament, a fi de mitigar el risc que, de manera intencionada o no, es produïsquen modificacions incorrectes en les dades que contenen les ordres de pagament que resulten en pagaments erronis.

Situació del control



Aspectes a millorar

L'Ajuntament realitza la comunicació dels pagaments a les entitats financeres a través de dos intercanvis telemàtics, l'enviament per correu electrònic de l'ordre de pagaments signada pel regidor amb competències en matèria d'hisenda, el tresorer i l'interventor de l'Ajuntament, i l'enviament del fitxer d'ordres de transferència a través del sistema de comunicacions EDITRAN.

L'enviament del fitxer d'ordres de transferència es troba protegit per les mesures de seguretat proporcionades pel proveïdor del servei contractat.

Quant a l'enviament de l'ordre de pagaments, aquesta es troba signada electrònicament i no és possible la seua modificació sense perdre la signatura electrònica del document, la qual cosa garanteix la seua integritat. No obstant això, si bé no hi ha risc sobre la integritat de l'ordre de pagaments signada, sí que hi ha un risc sobre l'origen de la comunicació i el seu contingut addicional, perquè el correu electrònic no se signa electrònicament per la funcionària encarregada de fer la comunicació.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 4 recull la nostra proposta de millora.

Control 14

La interfície entre les aplicacions SEDA, SIT i SIEM per a la comptabilització i registre en SEDA de les dades per al pagament de devolucions d'ingressos està configurada per mitjà d'un desenvolupament totalment automatitzat, sense intervenció humana en l'execució.

Objectiu del control

Disposar de mesures de control, organitzatives i tècniques que permeten garantir la seguretat de la interfície entre SEDA, SIT i SIEM a través de la qual les aplicacions de gestió d'ingressos SIT i SIEM envien a SEDA les dades per a comptabilitzar i realitzar els pagaments per devolucions d'ingressos.

Situació del control





Control 15

L'accés a la banca electrònica de les entitats financeres contractades per l'Ajuntament està restringit al personal de la Tresoreria. Addicionalment, no es poden fer operacions de disposició de fons a través d'aquestes plataformes, ja que en els plecs de contractació dels comptes bancaris es requereix la remissió d'un document electrònic signat electrònicament per les persones autoritzades perquè l'entitat financera pugui executar les ordres de pagament.

Objectiu del control

Disposar de mesures organitzatives i administratives que asseguren que els accessos als sistemes bancaris es troben protegits i es fa una aplicació correcta del principi de mínim privilegi, a fi de mitigar el risc que es produïsquen accessos no autoritzats a sistemes crítics que resulten en pagaments fraudulents.

Situació del control



Control 16

El sistema SEDA incorpora diàriament i automàticament els fitxers amb els moviments dels comptes bancaris remesos per les entitats financeres (quadern 43)³ a través del sistema EDITRAN. Els moviments coincidents amb els existents en comptabilitat es registren definitivament. En cas contrari, els moviments es registren en comptes transitoris i s'analitzen les diferències fins a la comptabilització definitiva.

Objectiu del control

Disposar de mesures automatitzades de control que asseguren que les dades carregades en SEDA per la remissió dels fitxers dels extractes bancaris es registren de manera adequada, a fi de mitigar el risc que es produïsquen comptabilitzacions errònies d'ingressos o pagaments.

Situació del control



Control 17

El personal amb accés a modificar la informació comptable es troba adequadament restringit per mitjà de l'assignació de permisos d'accés als menús de comptabilització

³ La norma o quadern 43 és un estàndard bancari que regula i normalitza el format dels fitxers electrònics d'extractes bancaris de comptes corrents. Serveix per a garantir que les dades fitxers poden ser adequadament interpretades i facilitar així l'intercanvi d'informació amb les entitats financeres.



(mosaics) en SEDA només als usuaris que ho requereixen sobre la base de les tasques assignades.

Objectiu del control

Disposar de controls automatitzats que asseguren que únicament personal autoritzat disposa d'accés en el sistema per a la modificació de la informació comptable i que aquestes autoritzacions han sigut proporcionades sobre la base de l'aplicació del principi de mínim privilegi, a fi de mitigar el risc que es produïsquen accessos no autoritzats i es realitzen comptabilitzacions errònies.

Situació del control



Aspectes a millorar

Els usuaris amb capacitat per a realitzar anotacions comptables en SEDA s'han de limitar a les persones que tenen assignades aquestes funcions en els seus llocs de treball i l'assignació d'aquests permisos ha d'estar subjecta al principi de mínims privilegis.

L'ajuntament restringeix aquest tipus de permisos als usuaris per mitjà de limitacions d'accés als menús (mosaics) de SEDA que permeten comptabilitzar. Hi ha un total de 32 usuaris que poden fer assentaments comptables.

SEDA és una aplicació que disposa de moltes funcionalitats per a l'assignació correcta de permisos. Una és l'autorització als usuaris per a executar determinades transaccions a través de la interfície del sistema (interfície GUI), que estan assignades a 313 usuaris, encara que no tots poden comptabilitzar directament perquè no tenen accés a la interfície del sistema (interfície GUI) que ho permet. Per a una major seguretat hauria d'estudiar-se l'eliminació d'aquest tipus d'accessos innecessaris a aquestes transaccions.

En l'apartat 5, "Recomanacions", la número 2 recull la nostra proposta de millora.

Control 18

El plec de contractació dels comptes bancaris estableix que el personal de les entitats financeres comprova, abans de fer el pagament, que l'ordre de pagament està signada electrònicament per les tres persones autoritzades per a la disposició de fons. En l'ordre de pagament signada s'identifica amb un codi la mateixa ordre de transferència i l'import total del pagament a realitzar. El detall dels pagaments a realitzar es troba en el fitxer que es remet a l'entitat financera a través del sistema EDITRAN, que també conté la referència a l'ordre de pagament i l'import total del pagament a realitzar.

Adicionalment, l'entitat financera sol confirmar telefònicament l'ordre de pagament abans d'executar-la.



Objectiu del control

Disposar de mesures organitzatives i administratives que asseguren que, per a la realització material del pagament per part de les entitats bancàries, es preveuen els controls establits per a garantir l'autenticitat i integritat de la informació que contenen les ordres de pagament, a fi de mitigar el risc que es produïsqen pagaments sobre la base d'informació errònia o fraudulenta.

Situació del control



Aspectes a millorar

El plec de condicions de contractació dels comptes bancaris no detalla les verificacions a realitzar per l'entitat financera sobre el fitxer de pagaments (número de referència i import total de pagaments) i que, presumiblement, sí que es realitzen.

Recomanem que s'incloga en els plecs de contractació dels comptes bancaris l'obligació de l'entitat financera de verificar que la codificació i l'import total de l'ordre de pagament coincideixen amb les que figuren en el fitxer enviat. Mentre no es renove la contractació recomanem remetre una instrucció per part de la Tresoreria a les entitats financeres perquè facen aquestes verificacions.

Control 19

L'entitat fa arquejos i conciliacions bancàries ordinàries amb una periodicitat mensual. Addicionalment, es carreguen diàriament i automàticament els moviments dels extractes bancaris al sistema SEDA i es van realitzant conciliacions parcials.

Objectiu del control

Disposar de mesures organitzatives i administratives que asseguren que la informació comptabilitzada coincideix amb la informació de les entitats bancàries, a fi de mitigar el risc que es realitze una comptabilització errònia de pagaments.

Situació del control



Control 20

El sistema comptabilitza automàticament i adequadament els pagaments realitzats per la Tresoreria.

Objectiu del control

Disposar de mesures automatitzades que asseguren que la informació relativa a la gestió



dels pagaments es registra adequadament, a fi de mitigar el risc que es produïsquen pagaments que no siguen correctament comptabilitzats.

Situació del control



Control 21

Només els funcionaris de Tresoreria tenen usuaris en SEDA amb perfils i capacitats per a executar tasques de pagaments.

Objectiu del control

Disposar de mesures organitzatives i administratives que assegurin que les tasques d'execució i revisió de pagaments es realitzen només per les persones que tenen assignades aquestes tasques en la Tresoreria municipal, a fi de garantir l'aplicació del principi de mínims privilegis i de segregació de funcions.

Situació del control





TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

Prèviament al tràmit d'al·legacions i segons el que preveu la secció 1220 del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura, l'esborrany previ de l'informe d'auditoria es va discutir amb la Intervenció i la Tresoreria de l'Ajuntament de València perquè en prengueren coneixement i per tal que, si era cas, hi efectuaren les observacions que estimaren pertinents.

Posteriorment, en compliment de l'article 16 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, i de l'article 55.1.c del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes, així com de l'acord del Consell d'aquesta institució pel qual va tindre coneixement de l'esborrany de l'informe d'auditoria corresponent a 2023, aquest es va trametre al comptedant per tal que, en el termini concedit, hi formulara al·legacions.

Transcorregut aquest termini no s'han rebut al·legacions.



APROVACIÓ DE L'INFORME

En compliment de l'article 19.j de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, de l'article 55.1.h del seu Reglament de Règim Interior i del Programa Anual d'Actuació de 2024 d'aquesta institució, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunió del dia 10 d'abril de 2024, va aprovar aquest informe d'auditoria.



Document sota custòdia en Seu Electrònica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Auditoria SEDA_31-12-2023 - SEFYCU 5006832

Podeu accedir a aquest document en format PDF-PAdES i comprovar la seua autenticitat en la Seu Electrònica usant el codi CSV següent:



URL (adreça en Internet) de la Seu Electrònica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Codi Segur de Verificació (CSV): KUAA AAMF 3QKY KR39 TYFF

En aquesta adreça podeu obtenir més informació tècnica sobre el procés de firma, així com descarregar les firmes i els segells en format XAdES corresponents.

Resum de firmes i/o segells electrònics d'aquest document

Empremta del
document per a la
persona firmant

Text de la firma

Dades addicionals de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Signatura electrònica avançada - ACCV - 11/4/2024 8:20
VICENT CUCARELLA TORMO