

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**AUDITORÍA DEL CONTROL INTERNO EN EL
PROCESO PARA LA GESTIÓN DE LOS PAGOS
DEL AYUNTAMIENTO DE VALÈNCIA Y DEL
SISTEMA DE INFORMACIÓN SEDA**

Situación al 31 de diciembre de 2023



RESUMEN

La Sindicatura de Comptes ha revisado los sistemas de información que dan soporte a la gestión de la tesorería del Ayuntamiento de València con el nuevo sistema de información denominado SEDA, que se implantó en 2022.

Los trabajos de este informe se han centrado en los controles de procesamiento de la información (CPI) implantados en el área de la Tesorería en el ejercicio 2023 y específicamente en la gestión de los pagos, por las siguientes razones:

- a) Es un área muy significativa, con un volumen de pagos de 1.036 millones de euros en 2023.
- b) Con carácter general, el área de tesorería es de riesgo inherente alto, ya que el activo que se protege es el dinero, que es la principal motivación para realizar fraudes, tanto externos como internos, incluyendo en ellos los cibercriminales.
- c) Los CPI deben garantizar la completitud, exactitud, validez y legalidad de los registros contables derivados de las transacciones de pago. Por tanto, su auditoría, combinada con la auditoría de los CGTI, proporciona confianza respecto de si cumplen o no su objetivo.
- d) Al ser SEDA una nueva aplicación informática de gran complejidad técnica implementada en 2022, resulta aconsejable revisar la configuración de los CPI y su correcto funcionamiento¹.

La conclusión general que hemos obtenido como resultado de la auditoría realizada es que los controles de procesamiento de la información relacionados con la gestión de los pagos del Ayuntamiento garantizan razonablemente la completitud, exactitud, validez y legalidad de las transacciones.

Basamos nuestra conclusión en los resultados de la revisión de 21 controles existentes en la gestión de los pagos del Ayuntamiento, tanto los automatizados en la aplicación SEDA como a través de procedimientos manuales, que hemos considerado relevantes.

¹ La Sindicatura de Comptes elaboró y publicó el informe de auditoría de ciberseguridad y de los controles generales de tecnologías de la información del nuevo sistema, en el que se describía la situación de estos controles a 30 de septiembre de 2023 ([Auditoría de ciberseguridad y de los controles generales de tecnologías de la información del nuevo sistema SEDA del Ayuntamiento de València](#)). En el citado informe se concluía que estos controles tienen un nivel de madurez del 67,2% y, aunque deben mejorar, aportan un grado razonable de fiabilidad respecto al buen funcionamiento de los CPI relacionados con la gestión de la tesorería.



Hemos evaluado tanto el diseño de los controles como su implementación y eficacia operativa, y los resultados se resumen en el siguiente cuadro:

Eficacia de los controles				Total controles revisados
Efectivos	Bastante efectivos	Poco efectivos	No efectivos	
13	8	0	0	21

Aunque la conclusión general sobre los controles del proceso de gestión de los pagos es buena, hemos tenido la oportunidad de detectar algunas áreas de mejora que se describen detalladamente en el informe. Solo hay una recomendación que atiende un riesgo que hemos valorado como medio, las otras cuatro recomendaciones atienden riesgos valorados como bajos, y no hemos valorado ninguna deficiencia como de riesgo alto. Aquella recomendación es:

- Reducir el número de personas con permisos de acceso a las carpetas de las interfaces de SEDA con el sistema de intercambio de ficheros bancarios y con otras aplicaciones para la gestión de tesorería, de forma que solo puedan acceder aquellas que lo necesitan para realizar las tareas que tienen asignadas, aplicando de esta forma el principio de mínimos privilegios.

NOTA

Este resumen pretende ayudar a comprender los resultados de nuestro informe y facilitar la labor a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos la lectura del informe completo para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



**Auditoría del control interno en el proceso para la gestión de los
pagos del Ayuntamiento de València y del sistema de información
SEDA**

Situación al 31 de diciembre de 2023

**Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana**



ÍNDICE (con hipervínculos)

1. Introducción	3
2. Conclusiones sobre los controles de procesamiento de la información de los pagos	5
3. Responsabilidades de los órganos del Ayuntamiento	6
4. Responsabilidad de la Sindicatura de Comptes	6
5. Recomendaciones para subsanar las deficiencias observadas en los CPI	7
Apéndice 1. Enfoque metodológico de la auditoría	10
Apéndice 2. Detalle de la revisión de los controles de procesamiento de la información de la gestión de los pagos	14
Trámite de alegaciones	27
Aprobación del Informe	28



1. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

La gestión económico-financiera y presupuestaria del Ayuntamiento de València está soportada por la aplicación SEDA, el nuevo sistema de información y gestión económico-financiero del Ayuntamiento, que comprende desde la fase de elaboración del presupuesto hasta la rendición de información a los distintos intervinientes en materia económico-financiera. Es un proceso complejo en el que se gestiona un volumen importante de recursos.

Toda la actividad económica del Ayuntamiento finaliza de una u otra forma en el proceso de gestión de los cobros y pagos o de tesorería. En este informe vamos a analizar los controles internos (denominados controles de procesamiento de la información o CPI) implantados por la Tesorería y la Intervención municipal en la fase de pago de los gastos.

La Sindicatura de Comptes ha elaborado y publicado el informe de auditoría de ciberseguridad y de los controles generales de tecnologías de la información (en adelante CGTI) del nuevo sistema, en el que se describe la situación de estos controles a 30 de septiembre de 2023¹. El correcto funcionamiento de los CGTI es una condición necesaria para que se pueda confiar en el adecuado funcionamiento de los controles de procesamiento de la información implantados en la gestión de los pagos municipales. En el citado informe se concluye que estos controles tienen un nivel de madurez del 67,2%, que está por encima de la media de otros ayuntamientos, pero no alcanza el nivel del 80% requerido por el Esquema Nacional de Seguridad. Aunque deben mejorar, los CGTI aportan un grado razonable de fiabilidad respecto al buen funcionamiento de los CPI relacionados con la gestión de la tesorería.

Hemos obtenido los siguientes datos clave relacionados con la gestión de pagos en SEDA:

Cuadro 1. Datos básicos del proceso de pagos en SEDA

	2023
Número de usuarios de Tesorería, en SEDA	12
Número de usuarios de Intervención, en SEDA	35
Número total usuarios de SEDA	371
Importe total de pagos presupuestarios en 2023 en millones de euros*	1.036

* Datos provisionales a 31 de diciembre.

¹ [Auditoría de ciberseguridad y de los controles generales de tecnologías de la información del nuevo sistema SEDA del Ayuntamiento de València.](#)



Por qué realizamos esta auditoría

Las razones para realizar una auditoría sobre la eficacia de los CPI de la gestión de los pagos de la Tesorería en el Ayuntamiento de València con el sistema SEDA son:

- a) Es un área muy significativa, con un volumen de pagos de 1.036 millones de euros en 2023.
- b) Con carácter general, el área de tesorería es de riesgo inherente alto, ya que el activo que se protege es el dinero, que es la principal motivación para realizar fraudes, tanto externos como internos, incluyendo en ellos los cibercriminales.
- c) Los CPI deben garantizar la completitud, exactitud, validez y legalidad de los registros contables derivados de las transacciones de pago. Por tanto, su auditoría, combinada con la auditoría de los CGTI, proporciona confianza respecto de si cumplen o no su objetivo.
- d) Al ser SEDA una nueva aplicación informática de gran complejidad técnica implementada en 2022, resulta aconsejable revisar la configuración de los CPI y su correcto funcionamiento.

Objetivos de la auditoría

Los objetivos de la auditoría han sido:

- a) Conocer el proceso de gestión de los pagos del Ayuntamiento de València, gestionados por la Tesorería municipal, identificar los riesgos inherentes y los controles (CPI) existentes para hacerles frente.
- b) Revisar y concluir, con una seguridad limitada, sobre el diseño, implementación y la eficacia operativa de los CPI existentes en el proceso de gestión de pagos.

Para su evaluación se han tenido en cuenta las conclusiones del informe de la Sindicatura sobre los CGTI antes citado.

- c) Revisar y concluir sobre el adecuado funcionamiento de las interfaces del sistema SEDA con otras aplicaciones municipales y sistemas externos para verificar si existen controles que garanticen la integridad de la información transmitida.

Alcance

Hemos identificado los principales riesgos relacionados con el proceso de gestión de los pagos de la Tesorería municipal y los controles existentes para mitigarlos.

No hemos incluido en la revisión los procedimientos de gestión de los pagos realizados a través de los sistemas de caja fija y pagos a justificar.

Los resultados de la auditoría reflejan la situación de los CPI a 31 de diciembre de 2023.



Metodología

La metodología utilizada en la presente auditoría está basada en la guía de fiscalización **GPF-OCEX 5340, "Los controles de aplicación: qué son y cómo revisarlos"**, aprobada por la Conferencia de Presidentes de los Órganos de Control Externo (OCEX) el 12/11/2018, que forma parte del *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes y que puede consultarse en nuestra web. Para mayor detalle sobre la metodología utilizada nos remitimos a esa guía.

Los resultados obtenidos tras la revisión de los CPI se muestran en el cuadro 2.

Confidencialidad

Dado que la información utilizada en la auditoría tiene un carácter sensible y puede afectar a la seguridad de los sistemas de información, los resultados al máximo detalle de cada uno de los controles revisados solo se comunican con carácter confidencial a los responsables del Ayuntamiento para que puedan adoptar las medidas correctoras que consideren precisas. En el presente informe los resultados se muestran de forma sintética.

2. CONCLUSIONES SOBRE LOS CONTROLES DE PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN DE LOS PAGOS

Como resultado de la revisión efectuada, concluimos que los controles de procesamiento de la información relacionados con la gestión de los pagos del Ayuntamiento garantizan razonablemente la completitud, exactitud, validez y legalidad de las transacciones.

Basamos nuestra conclusión en los resultados de la revisión de 21 CPI existentes en la gestión de los pagos del Ayuntamiento, tanto los automatizados en la aplicación SEDA como a través de procedimientos manuales que hemos considerado relevantes. Hemos evaluado tanto su diseño como su implementación y eficacia operativa, cuyos resultados se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Eficacia de los CPI

Eficacia de los controles				Total controles revisados
Efectivos	Bastante efectivos	Poco efectivos	No efectivos	
13	8	0	0	21

En el apéndice 2 hemos desarrollado en detalle las conclusiones sobre la situación de los controles de procesamiento de la información de los que se deducen áreas de mejora. Las principales recomendaciones para estas mejoras se incluyen en el apartado 5 del informe.



3. RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS DEL AYUNTAMIENTO

Los órganos superiores del Ayuntamiento, incluidos los órganos de gobierno, son los responsables de que existan unos controles adecuados sobre los procedimientos de gestión.

Además, en el caso del proceso de gestión de los pagos, las principales responsabilidades operativas y de control corresponden a la Tesorería y a la Intervención municipales.

De acuerdo con sus respectivas competencias, los órganos del Ayuntamiento deben garantizar que el funcionamiento de la entidad resulte conforme con las normas aplicables y que se alcancen los objetivos de control fijados por la entidad. Los controles implantados deben proporcionar una garantía razonable de que la información contable generada es íntegra, mantiene los criterios de completitud, exactitud, validez y legalidad respecto a las transacciones registradas y permite la preparación y presentación de cuentas anuales libres de incorrección material, debida a fraude o error.

4. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES

La responsabilidad de la Sindicatura de Comptes ha sido obtener una seguridad limitada y concluir sobre la situación de los controles de procesamiento de la información relacionados con la gestión de los pagos en el Ayuntamiento de València, proporcionando una evaluación sobre su diseño, implementación y eficacia operativa y, en su caso, formular recomendaciones que contribuyan a la subsanación de las deficiencias observadas y a la mejora de los procedimientos de control.

Para ello, hemos llevado a cabo el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de fiscalización aprobadas por el Consell de la Sindicatura recogidas en el *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría con el fin de obtener una seguridad limitada sobre la situación de los CPI revisados.

Dadas las especiales características del trabajo a realizar sobre los sistemas de información, este se ha efectuado por la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de la Sindicatura de Comptes (UASI), con la asistencia de una firma especializada.

Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestras conclusiones sobre el estado de los CPI relacionados con el proceso de pagos del Ayuntamiento de València, de acuerdo con el alcance limitado que se ha señalado previamente.

Los procedimientos realizados en una auditoría de seguridad limitada son reducidos en comparación con los que se requieren para obtener una seguridad razonable, pero se espera que el nivel de seguridad sea, conforme al juicio profesional del auditor, significativo



para los destinatarios del informe. La seguridad limitada no garantiza que una auditoría realizada de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de los órganos de control externo* y con las normas técnicas recogidas en el *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes siempre detecte una deficiencia significativa cuando exista.

Como parte de una auditoría realizada de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de los órganos de control externo, aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría.

5. RECOMENDACIONES PARA SUBSANAR LAS DEFICIENCIAS OBSERVADAS EN LOS CPI

Con la finalidad de ayudar a subsanar las deficiencias identificadas en la presente auditoría y mejorar los niveles de control, en este apartado realizamos varias recomendaciones dirigidas al Servicio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, a la Intervención y a la Tesorería del Ayuntamiento de València.

Dirigidas al Servicio de Tecnologías de la Información y la Comunicación

1. Recomendamos reducir el número de personas con permisos de acceso a las carpetas de las interfaces de SEDA con el sistema de intercambio de ficheros bancarios y con otras aplicaciones del sistema (GIP, SIT y PIAE) para la gestión de tesorería, de forma que solo puedan acceder aquellas que lo necesitan para realizar las tareas que tienen asignadas, aplicando de esta forma el principio de mínimos privilegios.

En la fase de discusión del informe, ante nuestra recomendación, el Ayuntamiento ha revisado los permisos existentes y reducido de forma importante el número de administradores de dichas carpetas, hasta una cifra que consideran necesaria para gestionar adecuadamente el servicio.

Como todavía el número de usuarios con acceso a las interfaces de tesorería es relativamente elevado y no se puede reducir más, recomendamos que se establezca algún control adicional compensatorio que monitorice los accesos a esas carpetas.

Dirigidas a la Intervención municipal

2. Recomendamos complementar los controles ya existentes para garantizar en mayor medida que solo pueden realizar asientos contables las personas que tienen asignadas estas funciones mediante la restricción total de accesos a las transacciones de SEDA que permiten realizar esta funcionalidad.
3. Modificar el procedimiento para el alta de terceros acreedores del Ayuntamiento para incorporar garantías adicionales a las existentes sobre la titularidad de las cuentas bancarias de los terceros acreedores:



- En el procedimiento telemático de alta de terceros en el registro de terceros o para las altas solicitadas desde otros departamentos del Ayuntamiento, cuando los documentos acreditativos de la titularidad de las cuentas bancarias no sean certificados bancarios de titularidad firmados digitalmente –supuesto que se prevé en el procedimiento aprobado–, recomendamos incluir en el formulario una declaración responsable de titularidad de la cuenta bancaria al solicitante en formato electrónico conforme con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la fase de discusión del informe, ante nuestra recomendación, el Ayuntamiento ha adoptado las medidas necesarias para implementarla con carácter inmediato.

- En el caso de las altas de terceros para devoluciones de ingresos, se recomienda incorporar garantías similares para garantizar que la cuenta en la que se va a realizar la devolución corresponde a la persona a la que se ha reconocido el derecho a la devolución, lo que incluye la participación de la intervención en el alta del tercero o la fiscalización sobre la titularidad de la cuenta en la tramitación del expediente.

Dirigidas a la Tesorería municipal

4. Incorporar la firma electrónica de la funcionaria/o en los correos mediante los que se envía a las entidades bancarias las órdenes de transferencia para realizar los pagos, para garantizar la autenticidad del correo y disminuir de esta forma el riesgo de que esos correos se falsifiquen o se suplante su identidad.

En la fase de discusión del informe, ante nuestra recomendación, el Ayuntamiento ha adoptado las medidas necesarias para implementarla con carácter inmediato.

5. Implantar un control automático en SEDA para los pagos no presupuestarios que asegure que el pago se realiza al acreedor titular de la obligación de pago y no a otro.

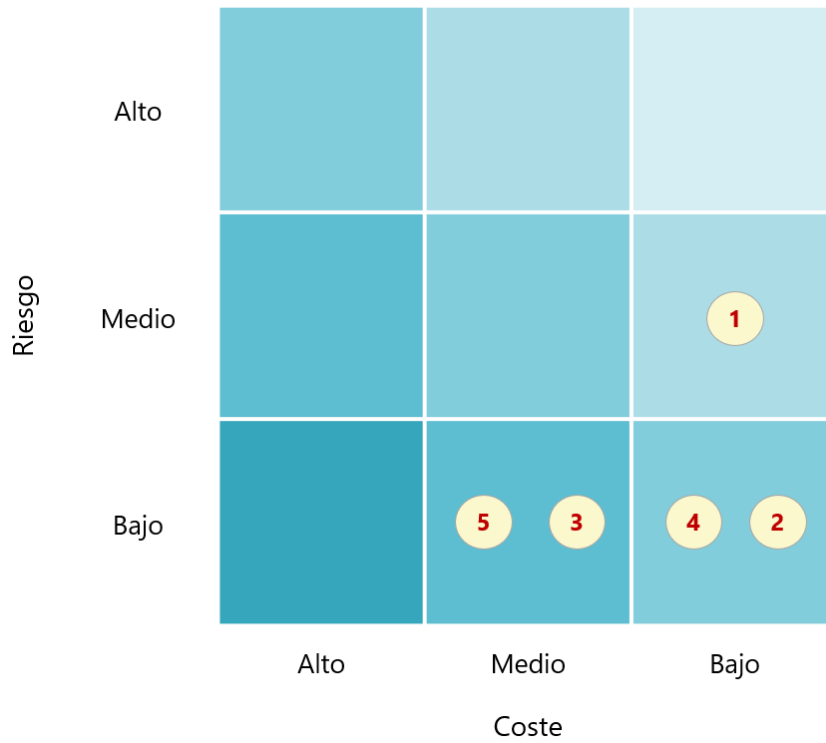
También recomendamos, para el caso de los pagos no presupuestarios y para mejorar la eficiencia del proceso, desarrollar una funcionalidad en SEDA que permita a los usuarios de Tesorería buscar en las cuentas no presupuestarias los acreedores a los que se les debe hacer un pago por diferentes criterios de búsqueda (CIF/NIF, nombre y apellidos o razón social...).



Priorización de las recomendaciones

Con objeto de que puedan establecerse acciones basadas en criterios de coste/beneficio, en el siguiente gráfico se muestra la clasificación de las recomendaciones según los criterios combinados de riesgo potencial a mitigar y coste de su implantación.

Gráfico 1. Riesgos que se atienden y coste de implantación de las recomendaciones





APÉNDICE 1

Enfoque metodológico de la auditoría



1. Los controles de procesamiento de la información

Los controles de procesamiento de la información (CPI) de la gestión de la tesorería del Ayuntamiento de València y de la aplicación SEDA deben diseñarse para proporcionar una garantía razonable de que las transacciones y los datos que soporta SEDA cumplen las siguientes propiedades:

- Completitud** Los controles de completitud proporcionan una seguridad razonable de que:
- todas las transacciones reales son introducidas en el sistema,
 - si son válidas son aceptadas en el procesamiento,
 - son procesadas una sola vez, los duplicados son rechazados,
 - las transacciones rechazadas son identificadas, corregidas y reprocesadas,
 - todas las transacciones aceptadas por el sistema son procesadas completamente.
- Los controles más usuales son totales de lotes, control de secuencia, control de duplicados, reconciliaciones, totalizadores e informes de excepción.*
- Exactitud** Los controles de exactitud proporcionan una seguridad razonable de que:
- las transacciones son registradas adecuadamente, con la fecha e importes correctos, en tiempo oportuno y en el periodo adecuado;
 - los datos son procesados de forma exacta por las aplicaciones, que producen resultados fiables con *outputs* exactos.
- Se incluyen validaciones, comprobaciones automáticas de razonabilidad, de dependencia, de existencia, de formato, de rangos, de exactitud matemática, etc.*
- Validez** Los controles de validez proporcionan una seguridad razonable de que:
- todas las transacciones registradas han ocurrido realmente, corresponden a la entidad y han sido adecuadamente aprobadas;
 - el *output* contiene solo datos válidos.
- Una transacción es válida cuando ha sido debidamente autorizada y cuando los datos maestros relativos a esa transacción son fiables (por ejemplo, los datos bancarios o domicilio del acreedor). La validez incluye el concepto de autenticidad.
- Ejemplo: comprobar una factura con el pedido y el albarán de entrada antes de su aprobación.*
- Legalidad** Los controles de legalidad proporcionan una seguridad razonable de que en la gestión de las operaciones se ha cumplido con la legalidad vigente.

La finalidad de la revisión de los CPI es determinar si el nivel de control existente en las aplicaciones y la eficacia de los controles garantizan la correcta ejecución de los procesos de gestión de los pagos y mitigan el riesgo de errores e irregularidades, garantizando su completitud, exactitud, validez y legalidad.

2. El control interno en la gestión de los pagos del Ayuntamiento de València

A los efectos de este informe, entenderemos como sistema de control interno de una entidad el sistema diseñado, implementado y mantenido por los responsables del gobierno de la entidad, la dirección y otro personal, con la finalidad de proporcionar una seguridad



razonable sobre la consecución de los objetivos de la entidad relativos a la fiabilidad de la información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones, así como sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables².

3. Criterios de evaluación de los controles

Al revisar la situación de los controles identificados se verifica y documenta su diseño, implementación y eficacia operativa, pudiendo encontrarse cada uno de ellos en alguna de las siguientes situaciones:



Al evaluar las deficiencias de control interno detectadas se debe considerar su significatividad y se clasifican en tres niveles de importancia relativa:

- Una **deficiencia de control interno** existe cuando el diseño o el funcionamiento de un control no permite al personal de la entidad o a su dirección, en el curso ordinario de las operaciones, prevenir o detectar errores o irregularidades en un plazo razonable. Pueden ser deficiencias de diseño del control (cuando un control necesario para alcanzar el objetivo de control no existe o no está adecuadamente diseñado) o deficiencias de funcionamiento (cuando un control adecuadamente diseñado no opera tal como fue diseñado o la persona que lo ejecuta no lo realiza eficazmente).
- Una **deficiencia significativa** es una deficiencia en el control interno, o una combinación de deficiencias, que afectan adversamente la capacidad de la entidad para iniciar, autorizar, registrar, procesar o reportar información financiera o presupuestaria de forma fiable, de conformidad con los principios o normas contables y/o presupuestarias aplicables, y existe una probabilidad, que es más que remota, de que una manifestación errónea en las cuentas anuales, o un incumplimiento, que no es claramente trivial, no sea prevenida o detectada en plazo oportuno.
- Una **debilidad material** es una deficiencia significativa en el control interno o una combinación de ellas, respecto de las que existe una razonable posibilidad de que una manifestación errónea significativa en las cuentas anuales, incluyendo un incumplimiento de carácter grave, no sea prevenida o detectada y corregida en plazo oportuno.

² NIA-ES 315R / GPF-OCEX 1315R.



Algunas deficiencias de control pueden ser consideradas no significativas individualmente, pero consideradas juntamente con otras similares el efecto combinado puede ser más significativo.

Si se efectúan **recomendaciones**, existirá una relación directa entre el tipo de deficiencia de control (según su importancia relativa), el riesgo de auditoría que representa y la prioridad que se conceda a cada recomendación.

La prioridad también estará matizada por consideraciones coste/beneficio.

En el cuadro siguiente se resume la relación existente entre los tres tipos de deficiencias de control según su significatividad o importancia relativa, el riesgo que representan y la prioridad de las recomendaciones correspondientes:

Tipo de deficiencia según su importancia relativa	Riesgo	Prioridad de una recomendación
Debilidad material	Alto	Alta Se requiere atención urgente de la dirección para implantar controles/procedimientos que mitiguen los riesgos identificados.
Deficiencia significativa	Medio	Media La dirección debería establecer un plan de acción concreto para resolver la deficiencia observada en un plazo razonable.
Deficiencia de control interno	Bajo	Baja

4. Pruebas de datos

Los trabajos de auditoría en entornos informatizados, especialmente en un entorno de gran complejidad como SEDA, requieren analizar y revisar un volumen cada vez más importante de información en formato digital.

La comprobación del adecuado funcionamiento de las interfaces entre aplicaciones, de la integridad de la información, la identificación de diferentes tipos de transacciones y otras muchas pruebas necesarias para formular las conclusiones de auditoría requieren analizar exhaustivamente las bases de datos que contienen la información económica y contable.

Los elevados volúmenes de datos a revisar hacen necesario utilizar herramientas y técnicas automatizadas para el análisis y extracción de datos, junto con la metodología que permita explotar todo su potencial. La Sindicatura de Comptes describe en la sección 5370 de su *Manual de fiscalización* la metodología que utiliza en la realización de las pruebas de datos.



APÉNDICE 2

Detalle de la revisión de los controles de procesamiento de la información de la gestión de los pagos



Revisión de los controles de procesamiento de la información (CPI) en el proceso de gestión de pagos

Hemos revisado un total de 21 CPI relacionados con el proceso de gestión de los pagos, tanto automatizados en la aplicación SEDA como a través de procedimientos manuales que mitigan 13 riesgos identificados en la auditoría en dicho proceso. Hemos evaluado tanto su diseño como su implementación y eficacia operativa.

A continuación, detallamos los controles revisados y el resultado de su evaluación.

En el apartado 5 de este informe se han incluido las recomendaciones más relevantes que se derivan de las deficiencias de control observadas.

Control 1

El sistema tiene activados controles automáticos que verifican la coherencia entre las órdenes de pago y las facturas e impide el pago de facturas no coincidentes.

Objetivo del control

Disponer de medidas automáticas que realicen la correlación entre órdenes de pago y facturas, mitigando el riesgo de que los pagos realizados no se correspondan con el importe facturado.

Situación del control



Control 2

El sistema verifica automáticamente que una factura u obligación pendiente de pago no ha sido pagada anteriormente, antes de incluirlas en las órdenes de pago.

Objetivo del control

Disponer de medidas automáticas que realicen el seguimiento del estado de obligaciones de pago, mitigando el riesgo de que existan duplicidades en los pagos debido a errores en la gestión.

Situación del control



Control 3

Todos los cambios en los datos maestros de proveedores, incluyendo altas y modificación de datos bancarios, se procesan de acuerdo con los procedimientos aprobados y solo



después de que se hayan obtenido las aprobaciones configuradas en SEDA de acuerdo con la matriz de autorizaciones existentes.

Objetivo del control

Disponer de medidas de control automáticas que impidan el acceso no autorizado a información crítica de proveedores, mitigando el riesgo de que el acceso a los cambios de las características e información de proveedores no esté debidamente restringido y se produzcan modificaciones no autorizadas, intencionadas o no, de dichos datos. Existe segregación de funciones entre las personas que autorizan las altas y cambios en los registros de terceros y las que gestionan los pagos.

Situación del control



Aspectos a mejorar

Las responsabilidades para la aprobación de las altas en el registro de terceros están perfectamente definidas y configuradas en SEDA para el procedimiento general y garantizan la segregación de funciones en la autorización (véase control 4, sobre existencia de procedimientos aprobados). Sin embargo, las altas de terceros para devoluciones de ingresos indebidos no siguen el mismo procedimiento, por lo que no tienen implantados los mismos controles de autorización.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 3 recoge nuestras propuestas de mejora.

Control 4

Existe un procedimiento general aprobado que regula la tramitación y documentación de las altas y modificaciones del registro de terceros. El procedimiento detalla que cualquier cambio en las cuentas corrientes donde se realizan los pagos debe estar justificado mediante documentación que acredite la identidad del solicitante, la titularidad de la cuenta y debe ser autorizado.

Las altas de terceros para devoluciones de ingresos no siguen este procedimiento general.

Objetivo del control

Disponer de medidas organizativas de control que aseguren que el alta y la modificación de la información crítica de terceros incluye la verificación de los cambios a realizar, mitigando el riesgo de accesos y modificaciones no autorizados de dichos datos.

Situación del control





Aspectos a mejorar

En el procedimiento de altas de terceros se contemplan controles bastante robustos para verificar la identidad de la persona a la que se va a realizar el pago y sobre la titularidad de la cuenta bancaria, incluida la fiscalización por parte de la Intervención municipal.

No obstante, para personas físicas se admite la presentación de documentos acreditativos de titularidad de la cuenta bancaria consistentes en documentos escaneados, en formato PDF, sin las garantías adecuadas sobre su autenticidad e integridad.

En el caso de devoluciones de ingresos indebidos, hemos verificado que, al menos en parte del periodo auditado, se realizaba el alta en el registro de terceros de la cuenta desde la que se realizó el ingreso inicial o en la aportada en el expediente de devolución de ingresos y, aunque se han implementado mecanismos que impiden que la cuenta sea utilizada para pagos distintos a la devolución de ingresos, no existen controles adecuados para garantizar que la titularidad de la cuenta bancaria corresponde al beneficiario del expediente.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 3 recoge nuestras propuestas de mejora.

Control 5

Los usuarios con capacidad para realizar cambios en el registro de terceros se encuentran debidamente restringidos. Solo determinados usuarios de Intervención pueden autorizar altas en el registro de terceros.

Objetivo del control

Disponer de medidas de control en el sistema que impidan el acceso de usuarios no autorizados a información crítica de terceros, mitigando el riesgo de que se produzcan modificaciones incorrectas, intencionadas o no, de dichos datos.

Situación del control



Efectivo

Control 6

El sistema SEDA impide realizar pagos a cuentas diferentes a las del registro de terceros.

Objetivo del control

Disponer de medidas automáticas de control en el sistema que impidan el uso de información distinta del registro de terceros para todas las operaciones de pago, mitigando el riesgo de que, de manera intencionada o no, se produzcan pagos utilizando información de proveedores incorrecta y/o que no ha sido verificada siguiendo el procedimiento existente.



Situación del control



Control 7

El sistema bloquea la realización de pagos no presupuestarios cuando el importe a pagar sea mayor al ingreso no presupuestario que da origen al pago.

Objetivo del control

Disponer de medidas automáticas de control en el sistema que permitan verificar que los pagos no presupuestarios se realizan al titular del expediente y por importes iguales o inferiores a los ingresos no presupuestarios generados en el expediente, mitigando el riesgo de que, de manera intencionada o no, se produzcan pagos utilizando importes incorrectos o a terceros incorrectos.

Situación del control



Aspectos a mejorar

En los pagos a terceros derivados de retrocesiones realizadas por el banco, que se tramitan como pagos no presupuestarios, hemos verificado que existe un control que limita la realización de pagos superiores al importe ingresado cuando se asocia el pago con el ingreso o devolución correcta. Este control se puede evitar si el usuario de SEDA, intencionadamente o por error, selecciona la devolución correspondiente a otro tercero que se encuentre también pendiente y sea de mayor importe.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 5 recoge nuestras propuestas de mejora.

Control 8

Validación consistente en asegurar que la orden de pago se corresponde con una obligación de pago reconocida o un pago no presupuestario cuyo beneficiario es el acreedor que figura en el expediente y en el mandamiento de pago.

Objetivo del control

Disponer de medidas automáticas de control en el sistema que garanticen, para cualquier tipo de pago, la existencia de una obligación de pago aprobada para el acreedor correspondiente, bien sea una obligación reconocida para pagos presupuestarios o un expediente de pagos no presupuestarios, mitigando el riesgo de que, de manera intencionada o no, se produzcan pagos no relacionados con obligaciones de pago aprobadas.



Situación del control



Aspectos a mejorar

En los pagos a terceros derivados de retrocesiones realizadas por el banco, que se tramitan como pagos no presupuestarios, hemos verificado que existe un control que obliga al gestor a generar mandamientos de pago asociados a ingresos existentes. Esta asociación se realiza manualmente, con el apoyo de documentación y herramientas externas al sistema SEDA.

El sistema SEDA no incluye como campos diferenciados de búsqueda en los expedientes de ingresos datos como el CIF/NIF, nombre y apellidos o razón social, lo que dificulta la gestión de las devoluciones.

Además, el sistema no realiza una asociación automática entre el tercero al que se va a realizar el pago con el tercero que generó el ingreso no presupuestario derivado de la retrocesión, lo que hace posible la existencia de pagos indebidos por fraude o error.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 5 recoge nuestras propuestas de mejora.

Control 9

El acceso a la carpeta en la que se almacena la información que se intercambia entre SEDA y el gestor de expedientes del Ayuntamiento (PIAE) para la firma de las órdenes de transferencia a los bancos está restringido.

Objetivo del control

Disponer de medidas de control, organizativas y técnicas que permitan garantizar la seguridad de la interfaz entre SEDA y PIAE a través de la cual se firma electrónicamente el orden de transferencia a las entidades financieras para realizar los pagos. Ello incluye aplicar el principio de mínimo privilegio, de forma que solo tengan acceso a la interfaz las personas que lo necesiten para realizar las tareas que tienen asignadas y evitar que se produzcan accesos indebidos y modificaciones no autorizadas en los datos de pagos ordenados.



Aspectos a mejorar

El Ayuntamiento ha implantado controles que permiten limitar el acceso de los usuarios a las interfaces entre el sistema SEDA y otros sistemas que intervienen en los procesos económicos de la entidad.

No obstante, consideramos que el número de usuarios con acceso a esta interfaz del sistema SEDA es muy elevado, y si bien únicamente incluye usuarios técnicos (del departamento de sistemas), el elevado número de usuarios no se encuentra justificado para



la operativa y administración del sistema, por lo que consideramos que existe una deficiente aplicación del principio de mínimo privilegio en la asignación de derechos de acceso a las interfaces.

Esta deficiencia implica un riesgo significativo, dado que, aunque la probabilidad de incidente es limitada, el impacto de una potencial incidencia es alto al tratarse de fondos de tesorería.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 1 recoge nuestra propuesta de mejora.

Control 10

Las órdenes de pago se revisan junto con la documentación soporte, en su caso, para verificar que son conformes antes de su aprobación por la jefa del servicio de tesorería y las personas autorizadas para la disposición de fondos. Esta revisión incluye la fiscalización formal y material del pago por parte del interventor.

Objetivo del control

Disponer de procedimientos de control que garanticen la revisión de las órdenes de pago antes de su aprobación y firma por los órganos competentes para realizar el pago, mitigando el riesgo de que, de manera intencionada o no, se produzcan pagos erróneos o se incumplan obligaciones legales.

Situación del control



Aspectos a mejorar

En la fiscalización de la relación de pagos se realiza un control visual de esta y las comprobaciones que se estimen necesarias. No se incluye en el documento de la relación de pagos ninguna referencia o confirmación expresa sobre la intervención material y formal de los pagos, que efectivamente se ha realizado, aunque sí se recoge la firma electrónica del interventor cuando se ha realizado la revisión.

El fichero con la relación de pagos que se envía a la entidad financiera se genera automáticamente, una vez revisada y firmada la relación de pagos por Intervención.

Recomendamos que en el documento generado por SEDA con el detalle de los importes a pagar y de los perceptores en el proceso de pago o, en su caso, en los que se elaboren manualmente se incluya de manera automática, cuando corresponda, una diligencia de conformidad en el momento de la fiscalización formal del pago de forma expresa, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.



Control 11

El acceso a la carpeta en la que se almacenan los ficheros bancarios que se envían a las entidades financieras está restringido (interfaz SEDA-EDITRAN).

Objetivo del control

Disponer de medidas de control, organizativas y técnicas, que permitan garantizar la seguridad de la interfaz entre SEDA y EDITRAN a través de la cual se envían a las entidades financieras los ficheros bancarios con el detalle de las transferencias a realizar. Ello incluye aplicar el principio de mínimo privilegio, de forma que solo tengan acceso a la interfaz las personas que lo necesiten para realizar las tareas que tienen asignadas y evitar que se produzcan accesos indebidos y modificaciones no autorizadas en los datos de pagos ordenados.



Aspectos a mejorar

Son los mismos que se describen para el control número 9 anterior.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 1 recoge nuestra propuesta de mejora.

Control 12

Las órdenes de pago que se envían a las entidades financieras se firman electrónicamente por las tres personas autorizadas para la disposición de fondos, de forma que se garantiza que no se pueden modificar o que, si se modifican, la modificación invalide la orden de pago.

Objetivo del control

Disponer de medidas de control que aseguren que los documentos que soportan las órdenes de pago se encuentran debidamente protegidos frente a modificaciones no autorizadas, mitigando el riesgo de que, de manera intencionada o no, se produzcan modificaciones no autorizadas en los datos contenidos en las órdenes de pago que resulten en pagos erróneos.

Situación del control



Control 13

El correo electrónico que se envía a las entidades financieras que adjunta la orden de pago se remite desde la dirección de una funcionaria de la Tesorería del Ayuntamiento, pero no se firma electrónicamente para validar la identidad del remitente. No obstante, las entidades financieras normalmente confirman telefónicamente la validez del envío



realizado por correo electrónico, aunque este control no figura en ningún procedimiento escrito, ni deja pistas de auditoría.

Objetivo del control

Disponer de medidas técnicas que aseguren la autenticidad, integridad y trazabilidad de los documentos que soportan las órdenes de pago, mitigando el riesgo de que, de manera intencionada o no, se produzcan modificaciones incorrectas en los datos contenidos en las órdenes de pago que resulten en pagos erróneos.

Situación del control



Aspectos a mejorar

El Ayuntamiento realiza la comunicación de los pagos a las entidades financieras mediante dos intercambios telemáticos, el envío por correo electrónico de la orden de pagos firmada por el concejal con competencias en materia de hacienda, el tesorero y el interventor del Ayuntamiento, y el envío del fichero de ordenes de transferencia a través del sistema de comunicaciones EDITRAN.

El envío del fichero de órdenes de transferencia se encuentra protegido por las medidas de seguridad proporcionadas por el proveedor del servicio contratado.

En cuanto al envío de la orden de pagos, esta se encuentra firmada electrónicamente y no es posible su modificación sin perder la firma electrónica del documento, lo que garantiza su integridad. No obstante, si bien no existe riesgo sobre la integridad de la orden de pagos firmada, sí existe un riesgo sobre el origen de la comunicación y su contenido adicional, debido a que el correo electrónico no se firma electrónicamente por la funcionaria encargada de realizar la comunicación.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 4 recoge nuestra propuesta de mejora.

Control 14

La interfaz entre las aplicaciones SEDA, SIT y SIEM para la contabilización y registro en SEDA de los datos para el pago de devoluciones de ingresos está configurada mediante un desarrollo totalmente automatizado, sin intervención humana en su ejecución.

Objetivo del control

Disponer de medidas de control, organizativas y técnicas que permitan garantizar la seguridad de la interfaz entre SEDA, SIT y SIEM a través de la cual las aplicaciones de gestión de ingresos SIT y SIEM envían a SEDA los datos para contabilizar y realizar los pagos por devoluciones de ingresos.



Situación del control



Control 15

El acceso a la banca electrónica de las entidades financieras contratadas por el Ayuntamiento está restringido al personal de la Tesorería. Adicionalmente, no se pueden realizar operaciones de disposición de fondos a través de estas plataformas, ya que en los pliegos de contratación de las cuentas bancarias se requiere la remisión de un documento electrónico firmado electrónicamente por las personas autorizadas para que la entidad financiera pueda ejecutar las órdenes de pago.

Objetivo del control

Disponer de medidas organizativas y administrativas que aseguren que los accesos a los sistemas bancarios se encuentran protegidos y se hace una aplicación correcta del principio de mínimo privilegio, mitigando el riesgo de que se produzcan accesos no autorizados a sistemas críticos que resulten en pagos fraudulentos.

Situación del control



Control 16

El sistema SEDA incorpora diaria y automáticamente los ficheros con los movimientos de las cuentas bancarias remitidos por las entidades financieras (cuaderno 43)³ a través del sistema EDITRAN. Los movimientos coincidentes con los existentes en contabilidad se registran definitivamente. En caso contrario, los movimientos se registran en cuentas transitorias y se analizan las diferencias hasta la contabilización definitiva.

Objetivo del control

Disponer de medidas automatizadas de control que aseguren que los datos cargados en SEDA por la remisión de los ficheros de los extractos bancarios se registran de forma adecuada, mitigando el riesgo de que se produzcan contabilizaciones erróneas de ingresos o pagos.

Situación del control



³ La norma o cuaderno 43 es un estándar bancario que regula y normaliza el formato de los ficheros electrónicos de extractos bancarios de cuentas corrientes. Sirve para garantizar que los datos ficheros pueden ser adecuadamente interpretados y facilitar así el intercambio de información con las entidades financieras.



Control 17

El personal con acceso a modificar la información contable se encuentra adecuadamente restringido mediante la asignación de permisos de acceso a los menús de contabilización (mosaicos) en SEDA solo a los usuarios que lo requieren en base a las tareas asignadas.

Objetivo del control

Disponer de controles automatizados que aseguren que únicamente personal autorizado dispone de acceso en el sistema para la modificación de la información contable y que dichas autorizaciones han sido proporcionadas en base a la aplicación del principio de mínimo privilegio, mitigando el riesgo de que se produzcan accesos no autorizados y se realicen contabilizaciones erróneas.

Situación del control



Aspectos a mejorar

Los usuarios con capacidad para realizar anotaciones contables en SEDA deben estar limitados a las personas que tienen asignadas estas funciones en sus puestos de trabajo y la asignación de estos permisos debe estar sujeta al principio de mínimos privilegios.

El ayuntamiento restringe este tipo de permisos a los usuarios mediante limitaciones de acceso a los menús (mosaicos) de SEDA que permitan contabilizar. Existen un total de 32 usuarios que pueden realizar asientos contables.

SEDA es una aplicación que dispone de muchas funcionalidades para la correcta asignación de permisos. Una de ellas es la autorización a los usuarios para ejecutar determinadas transacciones a través de la interfaz del sistema (interfaz GUI), que están asignadas a 313 usuarios, aunque no todos pueden contabilizar directamente porque no tienen acceso a la interfaz del sistema (interfaz GUI) que lo permite. Para una mayor seguridad debería estudiarse la eliminación de ese tipo de accesos innecesarios a esas transacciones.

En el apartado 5, "Recomendaciones", la número 2 recoge nuestra propuesta de mejora.

Control 18

El pliego de contratación de las cuentas bancarias establece que el personal de las entidades financieras comprueba, antes de hacer el pago, que la orden de pago está firmada electrónicamente por las tres personas autorizadas para la disposición de fondos. En la orden de pago firmada se identifica con un código la propia orden de transferencia y el importe total del pago a realizar. El detalle de los pagos a realizar se encuentra en el fichero que se remite a la entidad financiera a través del sistema EDITRAN que también contiene la referencia a la orden de pago y el importe total del pago a realizar.



Adicionalmente la entidad financiera suele confirmar telefónicamente la orden de pago antes de ejecutarla.

Objetivo del control

Disponer de medidas organizativas y administrativas que aseguren que, para la realización material del pago por parte de las entidades bancarias, se contemplan los controles establecidos para garantizar la autenticidad e integridad de la información contenida en las órdenes de pago, mitigando el riesgo de que se produzcan pagos en base a información errónea o fraudulenta.

Situación del control



Aspectos a mejorar

El pliego de condiciones de contratación de las cuentas bancarias no detalla las verificaciones a realizar por la entidad financiera sobre el fichero de pagos (número de referencia e importe total de pagos) y que, presumiblemente, sí se realizan.

Recomendamos que se incluya en los pliegos de contratación de las cuentas bancarias la obligación de la entidad financiera de verificar que la codificación e importe total de la orden de pago coinciden con las que figuran en el fichero enviado. Mientras no se renueve la contratación recomendamos remitir una instrucción por parte de la Tesorería a las entidades financieras para que realicen estas verificaciones.

Control 19

Se realizan arqueos y conciliaciones bancarias ordinarias con una periodicidad mensual por parte de la entidad. Adicionalmente, se cargan diaria y automáticamente los movimientos de los extractos bancarios al sistema SEDA y se van realizando conciliaciones parciales.

Objetivo del control

Disponer de medidas organizativas y administrativas que aseguren que la información contabilizada coincide con la información de las entidades bancarias, mitigando el riesgo de que se realice una contabilización errónea de pagos.

Situación del control



Control 20

El sistema contabiliza automática y adecuadamente los pagos realizados por la Tesorería.



Objetivo del control

Disponer de medidas automatizadas que aseguren que la información relativa a la gestión de los pagos se registra adecuadamente, mitigando el riesgo de que se produzcan pagos que no sean correctamente contabilizados.

Situación del control



Control 21

Solo los funcionarios de Tesorería tienen usuarios en SEDA con perfiles y capacidades para ejecutar tareas de pagos.

Objetivo del control

Disponer de medidas organizativas y administrativas que aseguren que las tareas de ejecución y revisión de pagos se realizan solo por las personas que tienen asignadas estas tareas en la Tesorería municipal, garantizando la aplicación del principio de mínimos privilegios y de segregación de funciones.

Situación del control





TRÁMITE DE ALEGACIONES

Previamente al trámite de alegaciones y conforme a lo previsto en la sección 1220 del *Manual de fiscalización* de esta Sindicatura, un borrador previo del Informe de auditoría se discutió con la Intervención y la Tesorería del Ayuntamiento de València, para su conocimiento y para que, en su caso, efectuaran las observaciones que estimaran pertinentes.

Posteriormente, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y del artículo 55.1.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, así como del acuerdo del Consell de esta institución por el que tuvo conocimiento del borrador del informe de auditoría correspondiente a 2023, este se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

Transcurrido dicho plazo no se han recibido alegaciones.



APROBACIÓN DEL INFORME

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y del Programa Anual de Actuación de 2024 de esta institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunión del día 10 de abril de 2024, aprobó este informe de auditoría.



Documento bajo custodia en Sede Electrónica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Auditoría SEDA_31-12-2023_cas - SEFYCU 5006843

Puede acceder a este documento en formato PDF - PAdES y comprobar su autenticidad en la Sede Electrónica usando el código CSV siguiente:



URL (dirección en Internet) de la Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Código Seguro de Verificación (CSV): KUAA AAMF 4ZH4 RLZL EJEF

En dicha dirección puede obtener más información técnica sobre el proceso de firma, así como descargar las firmas y sellos en formato XAdES correspondientes.

Resumen de firmas y/o sellos electrónicos de este documento

Huella del documento
para el firmante

Texto de la firma

Datos adicionales de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Firma electrónica avanzada - ACCV - 11/04/2024 8:20
VICENT CUCARELLA TORMO