

## 1. Introducción

Las secciones 48xx del Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes (MFSC) pretenden poner a disposición de los equipos de auditoría unas normas y criterios de actuación homogéneos en las fiscalizaciones de la contratación del sector público valenciano llevadas a cabo por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Dichas secciones serán aplicables en las fiscalizaciones en cuyo alcance se incluya la revisión del área de contratación.

## 2. Fundamento legal de la fiscalización de la contratación

El artículo 8 de la Ley 6/1985 de Sindicatura de Comptes establece en su apartado tres que:

*“Los informes referentes a las Cuentas Generales habrán de pronunciarse, necesariamente, sobre los siguientes puntos:*

...

*b) Determinar si se ha cumplido con la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos.*

....

*Los informes deberán contener, en su caso, un detalle sucinto de las infracciones, los abusos o presuntas irregularidades que se hayan observado.”*

A su vez el artículo 61 del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura establece que:

*“1. Los informes deberán contener, en su caso, un detalle sucinto de las infracciones, abusos o presuntas irregularidades que se hayan observado.*

*2. Si tales infracciones no hubiesen producido menoscabo de fondos públicos, se harán constar las irregularidades y se propondrá la adopción de medidas oportunas para su corrección.*

*3. Si se derivase la existencia de infracciones productoras de menoscabo de fondos públicos el servicio instructor de los procedimientos jurisdiccionales emitirá informe, previa petición del Consejo, sobre la conveniencia de su remisión a la jurisdicción competente y la adopción de las medidas oportunas para asegurar el interés general, independientemente de su posible remisión al Tribunal de Cuentas, o la instrucción del procedimiento por la propia Sindicatura, si así procediere.*

*4. Cuando no se hayan advertido anomalías ni responsabilidades contables se hará constar así en el informe.”*

## 3. Desarrollo de la fiscalización

### 3.1 Aspectos a fiscalizar

El trabajo se realizará de acuerdo con la Guía de comprobaciones sobre los contratos seleccionados para revisión (Sección 4802 del Manual de fiscalización), cualquiera que sea el procedimiento utilizado de los contemplados en el apartado 3.4 siguiente, teniendo en cuenta el alcance y el grado de aplicación de la legislación vigente en materia de contratación a la entidad fiscalizada.

En la memoria de planificación se señalará: alcance de la auditoría, grado de aplicación del TRLCSP, fuente principal de información sobre los contratos, participación de los letrados y resto de aspectos señalados expresamente en esta sección o excepciones en su aplicación.

### 3.2 Legislación vigente y grado de aplicación

Las normas esenciales que son de aplicación en materia de contratación del sector público son las siguientes:

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (RPLCSP).
- Hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de la nueva Ley, seguirá en vigor, en tanto en cuanto no se oponga a los preceptos legales, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Decreto 95/2013, de 19 de julio, del Consell, por el que se aprueba la Plataforma de Licitación Electrónica de la Generalitat, Ge-compras y se regula el procedimiento de licitación electrónica.
- Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y se regulan los registros oficiales de contratos y contratistas y de las empresas clasificadas de la Comunitat Valenciana y garantías globales.
- Orden 11/2013, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan las normas de funcionamiento y comunicación de datos al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat.
- Orden de 17 de septiembre de 2008, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la aplicación de la Plataforma de Contratación de la Generalitat.
- Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril, por la que se aprueban las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado.
- Acuerdo de 13 de septiembre de 2013, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, por el que se dispone la publicación de la instrucción relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público valenciano, tanto autonómico como local.

Dada la diversidad de entidades y organismos a fiscalizar, es importante delimitar el grado de aplicación de estas normas a cada uno de ellos.

La Sección 4801 del Manual de fiscalización resume los distintos grupos de aplicación de la normativa y determinados supuestos específicos que no encajan exactamente en dichos grupos o necesitan alguna aclaración. Dicha sección deberá ser en todo caso leída cada vez que se planifique una fiscalización y se explicitará en la memoria de planificación el grupo de aplicación a que pertenece la entidad auditada.

### **3.3 Procedimientos iniciales**

#### **3.3.1 Obtención de información por obligaciones legales**

El **artículo 29 del TRLCSP** establece la obligación de remitir determinada información de los contratos formalizados a los órganos de control externo. Para regular esta obligación en el ámbito del Sector Público Valenciano, el Consell de la Sindicatura de Comptes aprobó el 13 de septiembre de 2013 una instrucción, publicada en el DOCV nº 7115 de 20 de septiembre de 2013, que entró en vigor el día siguiente.

Por otra parte, la obligación establecida por el artículo 40.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que obliga a remitir **relaciones anuales certificadas** de contratos, queda recogida y regulada en la instrucción aprobada por la Sindicatura.

Además el artículo 333 del TRLCSP establece también la obligación de comunicar al **Registro de Contratos** del Sector Público los datos básicos de los contratos adjudicados, en los términos que se establecen en el artículo 31 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

La comunicación de datos al **Registro Oficial de Contratos de la Generalitat (ROCG)** está regulada, a partir del uno de julio de 2013, por la Orden 11/2013, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública. Según esta disposición, todos los contratos del sector público que celebren la Administración de la Generalitat, sus entidades autónomas y entes del sector público empresarial y fundacional, así como sus modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio la fecha de referencia y extinción, deben comunicarse al ROCG siempre que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que se trate de contratos de obras o de concesión de obras públicas en los que su importe, excluido el impuesto sobre el valor añadido, o su valor estimado sea igual o superior a nueve mil euros.
- b) Cuando su importe, excluido el impuesto sobre el valor añadido, o su valor estimado sea igual o superior a tres mil euros en cualquier otro tipo de contrato distinto del de obras o de concesión de obra pública.

El plazo máximo para la comunicación de los datos al ROCG será de quince días hábiles desde el siguiente al de la formalización del contrato o de las incidencias, en los casos en los que aquella sea preceptiva, y de treinta días hábiles desde la fecha de aprobación por el órgano de contratación u órgano competente, cuando se trate de contratos o incidencias que no requieran formalización. Los datos de los contratos que deben comunicarse para su inscripción en el ROCG figuran detalladamente en el anexo de la Orden 11/2013, de 17 de junio.

La Sindicatura tiene acceso directo a la información del Registro Oficial de Contratos de la Generalitat.

Y en cuanto a las entidades locales, la Sindicatura obtiene la información de los contratos registrados en el Registro de Contratos del Sector Público.

También debe considerarse la información que debe publicarse en el **perfil de contratante** por aplicación del artículo 53 del TRLCSP.

De acuerdo con los principios de cooperación y simplificación administrativa<sup>1</sup>, con objeto de mejorar la eficacia y eficiencia global fiscalizado-fiscalizador, se dará preferencia a la obtención de información de los registros o bases de datos ya existentes respecto de las peticiones para elaborar listados según los modelos normalizados señalados en el apartado b) siguiente cuando estos contengan el mismo tipo de información ya existente.

Esta circunstancia deberá señalarse expresamente en la memoria de planificación, así como los cambios que ello implique en los procedimientos descritos en esta guía, especialmente los relativos a las pruebas que hayan de efectuarse para evitar que aquellos contratos formalizados que no hayan sido comunicados, queden sin ser fiscalizados.

### **3.3.2 Solicitud de información a los órganos de contratación**

Cuando las circunstancias de la fiscalización lo requieran, se podrá solicitar por escrito al (a los) órgano(s) de contratación la relación certificada de los contratos formalizados en el ejercicio objeto de examen, así como la de modificados, liquidaciones, prórrogas y extinciones por resolución firmadas en dicho ejercicio.

También se solicitará una relación de los contratos formalizados en años anteriores que estén en ejecución o vigentes durante el ejercicio fiscalizado.

En el Anexo 1 se incluye un modelo de carta de petición con sus correspondientes anexos normalizados, que, en su caso, deben remitirse debidamente cumplimentados con los datos más significativos de cada contrato y firmados por el responsable del área de contratación del ente fiscalizado.

Los datos que se incluyen en los modelos normalizados deberán ser remitidos en soporte informático de acuerdo con los formatos establecidos en los anexos citados o con otros, siempre que contengan la información mínima requerida.

### **3.3.3 Comprobaciones previas**

Se llevarán a cabo las pruebas necesarias para conciliar la información disponible sobre los contratos formalizados en el ejercicio, tanto la obtenida por las disposiciones legales como, en su caso, la suministrada por los gestores, incluyendo la de los registros contables, para verificar la integridad y razonabilidad de la misma. Se comprobará también el contenido informativo de la memoria.

### **3.3.4 Selección de una muestra de contratos para su revisión detallada**

La población de los contratos a fiscalizar estará formada por los contratos formalizados en el ejercicio objeto de examen, una vez comprobada la integridad y razonabilidad de la información obtenida, según lo indicado en el apartado anterior.

También se llevará a cabo, con el alcance fijado en la memoria de planificación, el seguimiento de una muestra de contratos formalizados en ejercicios anteriores que estén en ejecución o vigentes durante el ejercicio examinado.

---

<sup>1</sup> Establecidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, de aplicación a las relaciones entre las distintas administraciones públicas según su artículo 2.1.c).

Sin perjuicio de otros criterios a determinar por el auditor, la selección de la muestra de contratos a revisar se realizará de acuerdo con los siguientes criterios específicos, por orden de importancia:

- Contratos cuyo valor estimado sea cuantitativamente significativo.
- Contratos cuya tramitación haya sido urgente o por emergencia, con objeto de comprobar la justificación y motivación, dado que suponen una tramitación especial según el TRLCSP.
- Contratos con un significativo porcentaje de baja en el precio de adjudicación respecto del presupuesto de licitación.
- Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.
- Modificaciones de contratos o liquidaciones que representen un porcentaje de variación significativo sobre el precio de adjudicación.
- Contratos adjudicados por procedimiento negociado o restringido, especialmente cuando un solo adjudicatario concentre un porcentaje elevado.
- Contratos adjudicados por procedimiento abierto con múltiples criterios de valoración de las ofertas, con objeto de comprobar que los mismos están directamente vinculados al objeto del contrato, así como la razonabilidad de los que son evaluables de forma automática.
- Los contratos no inscritos en los registros oficiales.
- Los contratos seleccionados por muestreo aleatorio.

En la aplicación de los criterios de selección deben considerarse también los conocimientos derivados de fiscalizaciones anteriores en relación con las debilidades de control interno detectadas en determinados tipos de contratos, procedimientos de contratación u órganos de contratación y las circunstancias de cada fiscalización.

El tamaño de la muestra deberá aproximarse al 25% del importe total formalizado en el ejercicio, tratando de incluir todos los tipos contractuales y todos los órganos de contratación.

### **3.3.5 Contratos menores**

De conformidad con el artículo 111 del TRLCSP, en los contratos menores la tramitación del expediente solo se exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente (en las obras se incluirá además el presupuesto y, en su caso, proyecto).

Los límites establecidos en el artículo 138.3 del TRLCSP ocasionan que el número de contratos adjudicados por este procedimiento sea muy elevado, ya que incluye la adquisición de bienes o servicios de importes bajos o muy bajos, y al mismo tiempo se pueden contratar obras de hasta 50.000 euros de presupuesto (sin IVA).

En las fiscalizaciones se debe revisar este tipo de contratos. Según las circunstancias de cada trabajo (tamaño, número de órganos de contratación, eficacia del control interno, fiabilidad del registro de contratos, sistema contable, etc), la fiscalización de este tipo de contratos podrá realizarse con mayor eficiencia de alguna de las siguientes formas:

- Solicitando un listado de la totalidad de los contratos menores (incluyendo los gestionados, en su caso, a través de las cajas fijas).
- Obteniendo y analizando la información de estos contratos comunicada a los registros oficiales.
- Si la disponibilidad de los ficheros electrónicos de contabilidad es total, puede ser más eficiente utilizar herramientas informáticas (ACL) para filtrar y obtener una muestra de contratos menores a revisar.

En las dos primeras opciones se deberá efectuar una prueba (utilizando herramientas informáticas siempre que sea posible) para verificar la integridad de los datos obtenidos. La utilización de estas dos opciones no descarta la utilización, en su caso, de la tercera opción.

En las memorias de planificación se señalará el criterio para la selección de los contratos menores y el alcance del trabajo a realizar.

En las fiscalizaciones deberán seguirse los criterios establecidos en la *Guía orientativa sobre las incidencias significativas. Análisis de la regulación de los contratos menores* (Sección 4805 del manual de fiscalización).

### **3.4 Procedimientos de revisión**

La revisión de los contratos seleccionados para su fiscalización se llevará a cabo en las dependencias de la entidad fiscalizada, y podrá efectuarse, alternativa o conjuntamente, de acuerdo con lo previsto en la memoria de planificación, por componentes de los equipos de fiscalización o bien por los letrados de la Sindicatura.

#### **3.4.1 Revisión de contratos por los servicios jurídicos**

La participación de los servicios jurídicos en la fiscalización de los contratos se realizará de conformidad con los programas anuales de actuación de la Sindicatura, y podrá materializarse de dos formas:

- a) Mediante la emisión de informes puntuales sobre aspectos jurídicos complejos, que exceden la competencia requerida a los miembros de los equipos de fiscalización. En estos casos se seguirá el procedimiento establecido, que se inicia con la petición que deben realizar los auditores ante situaciones que exijan, a su juicio, un informe jurídico.
- b) Mediante la participación programada. El Consejo de la Sindicatura de Comptes determinará las entidades y las áreas en las que se producirá la participación de los letrados en las fiscalizaciones a realizar en el ejercicio.

En estos casos, los letrados, en ejercicio de su función de asistencia y asesoramiento a los equipos de auditoría, intervendrán en la realización de aquellos trabajos que afecten a materias que ofrecen una vertiente jurídica de especial relevancia.

Para la realización de estos trabajos se asignará a los letrados el personal de los equipos de fiscalización que sea necesario para el buen fin de aquellos, con objeto de que dicho personal se ocupe de los aspectos del trabajo que son propios de la auditoría.

En las memorias de planificación de las fiscalizaciones en las que se produzca esta forma de participación se señalará expresamente dicha circunstancia, los objetivos y el alcance concreto del trabajo, el personal asignado, el calendario y el tiempo estimado para realizar el trabajo. La memoria de planificación en este aspecto debe ser coordinada previamente con los servicios jurídicos.

Las conclusiones de los servicios jurídicos deberán ser comentadas con los responsables de contratación del ente fiscalizado con carácter previo a su incorporación al informe jurídico. Dicho informe será remitido al auditor encargado de la fiscalización, a los efectos oportunos.

#### **3.4.2 Revisión de contratos por los equipos de fiscalización**

El trabajo consistirá básicamente en comprobar la adecuada tramitación de los contratos según la normativa aplicable (ver apartado 3.2 anterior y la Sección 4801 del Manual de fiscalización) en las distintas fases de preparación, selección del contratista y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción del contrato, así como los documentos justificativos y la adecuada contabilización del gasto.

En la Sección 4802 del Manual de fiscalización se detallan las comprobaciones a realizar sobre los contratos seleccionados, con objeto que sirvan de guía de referencia a los equipos de fiscalización para la realización de las pruebas de auditoría correspondientes, de acuerdo con los alcances que se determinen.

Todos los aspectos que se mencionan de una manera general en esta sección, además de otros aspectos relacionados, se recogerán en el **programa de trabajo** correspondiente, que deberá ser adaptado a cada fiscalización cuando las circunstancias lo requieran

Tras la revisión de los contratos seleccionados se redactarán las conclusiones sobre el trabajo realizado. Los incumplimientos y deficiencias detectadas deberán comentarse con los gestores responsables lo antes posible.

### **3.5 Plasmación del trabajo realizado en los informes de fiscalización**

La Sección 4810 contiene una guía orientativa sobre los incumplimientos significativos que se pueden poner de manifiesto en el trabajo de fiscalización.

El resultado del trabajo de fiscalización deberá recogerse en un apartado diferenciado de los informes, salvo que el número de contratos tramitados sea bajo.

La estructura general de ese apartado del informe seguirá los modelos orientativos que se recogen en el manual de fiscalización.

Con excepción de aquellas entidades que tengan la consideración de administraciones públicas, a las que se refiere el apartado 3.1 de la Sección 4801 del Manual de fiscalización, deberá incluirse, en todo caso, un subapartado que haga referencia al grado de aplicación de la normativa de acuerdo con dicha sección.

Debe prestarse especial atención a la elaboración de las conclusiones de este apartado, a la claridad y uniformidad en el lenguaje y a la concisión, debiéndose hacer un esfuerzo especial por evitar reiteraciones, divagaciones e inconcreciones. En este sentido, se tendrán en cuenta los criterios de calidad recogidos en MFSC-1220.

Se tendrán en cuenta también los criterios generales establecidos en las secciones 1240 y 1250 del MFSC.

A la hora de redactar los informes, también debe tenerse en cuenta lo previsto en el apartado 8 "*La importancia relativa en la revisión del cumplimiento de la legalidad*" de la sección 1320 del Manual de fiscalización, según el cual, el auditor debe hacer uso de su criterio profesional al valorar la importancia relativa de los posibles incumplimientos. Tras esta evaluación se determinará, en cada caso, si un incumplimiento se recoge en las conclusiones generales, en el interior del informe, como una recomendación o se considera poco significativo para mencionarlo.

En el informe se podrán recoger recomendaciones relacionadas con la gestión de la contratación. Además de contemplar los aspectos generales establecidos en la sección 1730 Recomendaciones, del Manual de fiscalización, se tendrá en cuenta que no debe recomendarse que se cumpla determinado artículo del TRLCSP ya que el cumplimiento de las leyes es obligatorio, no algo solo recomendable. Si son incumplimientos significativos o muy significativos tendrán su tratamiento específico en el informe. Las recomendaciones deberán referirse a aspectos organizativos, de procedimiento o de control interno relacionados con la gestión contractual.

#### **4. Entrada en vigor**

Lo dispuesto en esta sección se aplicará en todas las fiscalizaciones del área de contratación referidas al ejercicio 2014 y siguientes.

#### **5. Anexos**

Los siguientes anexos son de uso interno y están disponibles en la intranet y en el sistema de papeles de trabajo electrónico de la Sindicatura:

- Anexo 1: Modelo de solicitud de información.
- Anexo 2: Modelos de papeles de trabajo.
- Anexo 3: Programa de trabajo (TeamStore).