

María José Cuervo-Arango Solaz
 María Esperanza Díaz Fernández
 Clara Eugenia de la Fuente Ruiz
 Rodrigo Núñez Munáiz
 Elsa Nieves Santos Hernández

De la Unidad de Fiscalización de la Contratación
 de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

Una visión práctica de la Fiscalización Externa de la Contratación Pública

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Importancia de la contratación de las Administraciones Públicas

El Libro Verde de la Contratación Pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro, de la Comisión mediante Comunicación de 27 de noviembre de 1996 afirmó que “una política efectiva de contratación pública es fundamental para que el mercado interior alcance sus objetivos: generar crecimiento sostenido a largo plazo, crear empleo, favorecer el desarrollo de empresas capaces de explotar las posibilidades ofrecidas por el mayor mercado integrado del mundo y de afrontar eficazmente la competitividad en los mercados globales y permitir que el contribuyente y los usuarios obtengan servicios públicos de mejor calidad a menor costo”.

La contratación pública tiene una gran importancia, cuantitativa y cualitativa, en la vida económica de cualquier país desarrollado. Así, un informe de 3 de febrero de 2004, acerca del funcionamiento de los mercados públicos en la UE, puso de manifiesto que “los contratos públicos representan, un 16,3 % del PIB comunitario”, según la siguiente distribución por Estados miembros:

| Porcentaje de la contratación pública en relación con el PIB | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Bélgica | 14,38 | 14,61 | 14,35 | 14,37 | 14,69 | 14,75 | 14,91 | 15,22 |
| Dinamarca | 16,27 | 16,26 | 16,51 | 16,94 | 17,26 | 17,39 | 18,40 | 18,76 |
| Alemania | 17,98 | 17,99 | 17,45 | 17,19 | 17,15 | 16,99 | 17,01 | 17,03 |
| Grecia | 13,62 | 12,92 | 12,69 | 13,00 | 12,71 | 13,55 | 12,98 | 12,62 |
| España | 13,84 | 12,81 | 12,76 | 12,97 | 12,94 | 12,73 | 12,75 | 13,02 |
| Francia | 17,26 | 17,32 | 17,26 | 16,49 | 16,35 | 16,52 | 16,35 | 16,62 |
| Irlanda | 13,54 | 12,87 | 12,11 | 11,95 | 12,05 | 12,23 | 13,25 | 13,30 |
| Italia | 12,58 | 12,17 | 12,00 | 12,12 | 12,25 | 12,37 | 12,69 | 11,88 |
| Luxemburgo | 15,49 | 16,01 | 14,89 | 14,43 | 14,38 | 13,11 | 14,25 | 15,48 |
| Holanda | 20,84 | 20,51 | 20,27 | 20,12 | 20,21 | 20,12 | 20,68 | 21,46 |
| Austria | 18,36 | 18,15 | 17,70 | 17,69 | 17,77 | 17,05 | 16,22 | 16,46 |
| Portugal | 14,14 | 14,56 | 14,57 | 13,85 | 14,29 | 13,98 | 13,91 | 13,26 |
| Finlandia | 16,25 | 16,70 | 16,57 | 15,96 | 16,06 | 15,37 | 15,72 | 16,45 |
| Suecia | 22,14 | 20,97 | 19,99 | 20,48 | 20,27 | 19,40 | 20,01 | 20,49 |
| Reino Unido | 21,68 | 20,58 | 18,24 | 17,79 | 17,84 | 17,46 | 17,89 | 18,42 |
| TOTAL U.E. | 17,26 | 16,89 | 16,33 | 16,10 | 16,13 | 16,02 | 16,18 | 16,30 |

La fiscalización de la contratación como técnica de ejecución del gasto público

La contratación pública es una técnica de ejecución del gasto público, es decir, un procedimiento por el que se emplean fondos públicos (mediante el pago del precio del contrato por la Administración), para la satisfacción de necesidades públicas (mediante la ejecución, por el contratista, de la prestación que constituye el objeto del contrato).

La contratación de las Administraciones Públicas es objeto de la fiscalización externa porque así lo disponen la mayoría de las Leyes reguladoras de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y, sobre todo, porque forma parte singular de la actividad económica de dichas Administraciones.

La fiscalización y los principios fundamentales de la contratación

Fiscalizar es enjuiciar las acciones u obras de alguien, fundándose en los principios a los que deben ajustarse dichas acciones.

Fiscalizar la contratación es verificar el ajuste de la actividad contractual de las entidades integrantes del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, a los que debe ajustarse la actividad económica de las Administraciones Públicas.

También debe tener presentes, quien fiscalice, los principios generales de la contratación: en todo caso, los de igualdad y no discriminación y, salvo las excepciones establecidas en la Ley, los de publicidad y concurrencia (art. 11.1 TRLCAP), tienen especial relevancia en la elección por el órgano de contratación del procedimiento de adjudicación que va a utilizar. Son principios instrumentales de los anteriores los de transparencia de las licitaciones y secreto de las proposiciones (arts. 79 TRLCAP y 80 RGLCAP).

PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO

Los autores de este trabajo deseamos que contribuya a propiciar el debate acerca de la fiscalización de la contratación y, sobre todo, que sirva de ayuda a quienes tengan como quehacer esta interesante tarea. Para ello, repasamos el estado actual de la fis-

calización de la contratación, y tratamos un tema muy olvidado en la práctica: las fiscalizaciones o auditorías operativas, encaminadas a verificar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN EXTERNA DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El conjunto normativo regulador de la fiscalización externa de la contratación de las Administraciones Públicas está integrado por muchas normas jurídicas de diverso rango y procedencia que vamos a sistematizar, para una ordenada exposición, en dos grandes apartados:

- las normas procedimentales, reguladoras de la remisión de contratos a las entidades fiscalizadoras y
- las normas sustantivas de la fiscalización propiamente dicha.

Normas procedimentales. Régimen jurídico de la remisión de contratos a las entidades fiscalizadoras

Las normas jurídicas cuyo cumplimiento permite a las entidades fiscalizadoras conocer la contratación celebrada por los sujetos fiscalizados, se pueden agrupar en tres categorías que de forma sintética pasamos a enumerar.

- *Normas reguladoras de la contratación de las Administraciones Públicas.*

El artículo 57 del Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas** (en adelante, TRLCAP) ordena la remisión por el órgano de contratación al órgano de fiscalización correspondiente, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, de copia certificada del documento mediante el que se hubiere formalizado el contrato, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del contrato exceda de 601.012,10 euros, tratándose de obras y de gestión de servicios públicos; de 450.759,08 euros, tratándose de suministros, y de 150.253,03 euros, en los de consultoría y asistencia, en los de servicios y en los contratos administrativos especiales. Este artículo, a tenor de la **disposición final 1ª TRLCAP**

constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas.

Este precepto se recoge en similares términos en el artículo 29 del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, en tramitación en el Congreso de los Diputados.

La reciente Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de la Comunidad Foral de Navarra de Navarra, se limita a disponer que las personas y entidades sometidas a la presente Ley Foral remitirán a la Cámara de Comptos cuantos datos, documentos y antecedentes le sean requeridos en relación a los contratos públicos de cualquier naturaleza y cuantía.

- *Normas reguladoras de las entidades de fiscalización externa*

El artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece que los centros, organismos o entidades que hubieran celebrado contratos de los indicados (en el artículo 39 de la misma Ley que, mediante una prolija casuística determinada por los tipos de contratos, sus cuantías y los procedimientos de adjudicación, indica qué contratos “se fiscalizaran en particular”), enviarán anualmente al Tribunal una relación de los mismos.

Las leyes reguladoras de los órganos de control externo de las Comunidades autónomas de Canarias (Ley 4/1989, de 2 de mayo), Islas Baleares (Ley 4/2004, de 2 de abril), Madrid (Ley 11/1999, de 29 de abril), Aragón (Ley 10/2001, de 18 de junio) y Principado de Asturias (Ley 3/2003, de 24 de marzo) establecen la aplicación supletoria de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, antes citada. También establecen esta aplicación supletoria los **Reglamentos** del Consejo de Cuentas de Castilla y León, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y del Consejo de Cuentas de Galicia.

Las leyes reguladoras de los órganos de control externo de las Comunidades autónomas de Anda-

lucía, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana son anteriores a la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. De estas leyes, la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, dispone la aplicación supletoria de la normativa aplicable a las funciones del Tribunal de Cuentas.

Todas las Leyes reguladoras de los órganos de control externo de las Comunidades autónomas establecen la competencia de la entidad fiscalizadora para requerir el envío de cuantos documentos, antecedentes e informes estime convenientes, pero solamente la de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la de Cámara de Cuentas de Aragón regulan de manera singular, a la remisión de contratos.

Además, los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía, del Consejo de Cuentas de Castilla y León y de de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha contienen disposiciones específicas acerca de la remisión de contratos por las Administraciones públicas fiscalizadas.

- *Normas reguladoras de los Registros de Contratos*

El artículo 118 TRLCAP y los artículos 114 a 117 del Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGCAP), regulan el Registro Público de Contratos, “para permitir el conocimiento de los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y de sus adjudicatarios”. Asimismo, contemplan la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales creen Registros Públicos de Contratos propios.

Estos artículos no consideran al Registro Público de Contratos como un cauce de comunicación entre los órganos de contratación y las correspondientes entidades fiscalizadoras externas y, por ello, el Registro Público de Contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda no cumple esa función.

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han creado Registros Públicos de Contratos

que han sido configurados como vía de comunicación entre sus órganos de contratación y la entidad fiscalizadora correspondiente, como el cuadro siguiente pone de manifiesto:

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | Aplicación supletoria de la LEY 7/1988 | Registro de Contratos como intermediario |
|---------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------|
| Comunidad de Andalucía | | X |
| Comunidad de Aragón | X | |
| Comunidad de Canarias | X | X |
| Comunidad de Castilla-La Mancha | X | X |
| Comunidad de Castilla y León | X | |
| Comunidad de Cataluña | | X |
| Comunidad de Extremadura | | X |
| Comunidad de Galicia | X | |
| Comunidad de las Islas Baleares | X | X |
| Comunidad de La Rioja | | X |
| Comunidad de Madrid | X | X |
| Comunidad Foral de Navarra | | |
| País Vasco | X | X |
| Principado de Asturias | X | X |
| Región de Murcia | | X |
| Comunidad Valenciana | | X |

Normas sustantivas de la fiscalización

La fiscalización de la contratación de las entidades que integran el sector público no necesitaría en principio un reconocimiento legal expreso ya que, por ser dicha contratación una parte importante de la actividad económica y financiera de aquellas entidades, su fiscalización resulta obligada por el conjunto de normas reguladoras del control externo de dicha actividad.

Sin embargo, casi todas las leyes de las entidades de control externo, regulan expresamente la fiscalización de la contratación, como pasamos a exponer:

- *Tribunal de Cuentas:*

El artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, establece que “la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía”, concretando el artículo 11 que “el

Tribunal de Cuentas fiscalizará en particular los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades del sector público en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal”.

El artículo 39. 1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, reafirma el carácter universal del ámbito objetivo de la fiscalización de la contratación al disponer que “están sujetos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público”.

El artículo 31. c) de esta Ley 7/1988, precisa, acerca de la forma de realizar esta fiscalización que “el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se llevara a cabo mediante el examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público”.

El artículo 40. 1 de la misma Ley, afirma en cuanto al contenido de la fiscalización de los contratos que “comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción”.

Puede afirmarse, utilizando la terminología aceptada por los “Principios y Normas de Auditoría del Sector público”, que las Leyes reguladoras del Tribunal de Cuentas configuran la fiscalización de la

contratación como una auditoría integrada, comprensiva de una auditoría de regularidad, del cumplimiento de la legalidad, y de una auditoría operativa, de eficacia, eficiencia y economía.

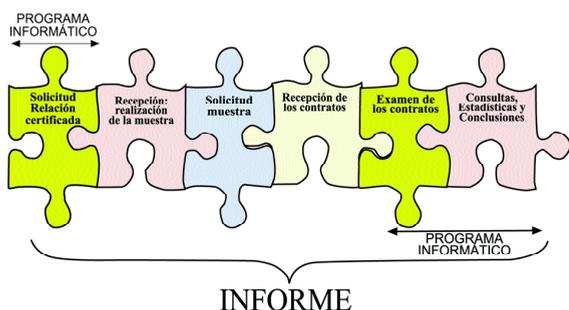
• *Órganos de Control Externo Autonómicos*

Exponemos a continuación de forma resumida la normativa que regula la fiscalización de la contratación en los distintos Órganos de Control Externo (en lo sucesivo OCEX), señalando el tipo de fiscalización que en ella se establece:

| OCEX | NORMATIVA | Tratamiento específico de la fiscalización de la contratación | Fiscalización | |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------|
| | | | Legalidad | Operativa |
| Cámara de Cuentas de Andalucía | Art.4 y 14 de la Ley 1/998 de 17 de marzo. Art.4.1.c) Rgto. Organización y Funcionamiento de la Cámara de 25 de noviembre de 2003 | X | X | |
| Cámara de Cuentas de Aragón | Art.3 y 13 Ley 10/2001 de 18 de junio | | X | X |
| Audiencia de Cuentas de Canarias | Art. 5.1d), 6 y 18 Ley 4/1989 de 2 de mayo. Art.16.2 y 25 Rgto. de Organización y Funcionamiento | X | X | X |
| Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha | Art. 11 c) y 21 Ley 5/1993 de 27 de diciembre. Art. 53 y 54 Rgto. de Organización y Funcionamiento | X | X | X |
| Consejo de Cuentas de Castilla y León | Art. 4.c), 5 y 10 Ley 2/2002 de 9 de abril | X | X | X |
| Sindicatura de Cuentas de Cataluña | Art. 2 Ley 6/1984 de 5 de marzo | X | X | X |
| Consejo de Cuentas de Galicia | Art. 4 c) y 20 Ley 6/1985 de 24 de junio | X | X | X |
| Sindicatura de Cuentas de Islas Baleares | Art. 4, 7, 8 y 12 Ley 4/2004 de 2 de abril | X | X | X |
| Cámara de Cuentas de Madrid | Art. 4, 5, 6 y 19 Ley 11/1999 de 29 de abril | X | X | X |
| Cámara de Comptos de Navarra | Art. 9 Ley Foral de 20 de diciembre de 1984 | | X | X |
| Tribunal Vasco de Cuentas Públicas | Art. 10 a) Ley 1/988 de 5 de febrero | X | X | Sólo en contrato de obras |
| Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias | Art. 6 d), 7 y 9 Ley 3/2003 de 24 de marzo | X | X | X |
| Sindicatura de Cuentas de la Generalidad Valenciana | Art. 8 Ley 5/1982 de 1 de julio | X | X | X |

ETAPAS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Las etapas en las que se desarrolla el proceso de fiscalización de la contratación podrían resumirse gráficamente de la manera siguiente:



Las cuatro primeras piezas de este puzzle se refieren a las actuaciones previas a la fiscalización propiamente dicha, y están encaminadas a la obtención de los expedientes que van a ser objeto de examen.

Centrándonos en la relación certificada de los contratos celebrados en el ejercicio a fiscalizar, punto de partida de todo este proceso, y en base a lo recogido en las siguientes disposiciones legales pasamos a exponer:

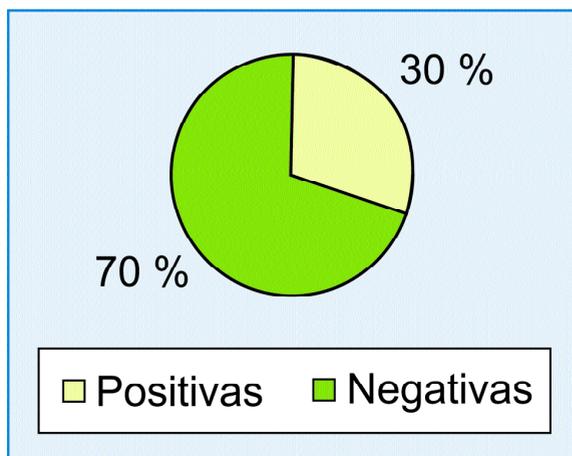
- El artículo 57 TRLCAP establece la obligación de remitir los documentos de formalización de ciertos contratos (según el precio), así como un extracto de los correspondientes expedientes.
- El artículo 40 LFTCu dispone que los órganos de contratación enviarán anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización.

Las cuantías de los contratos establecidas en el artículo 57 TRLCAP resultan relativamente elevadas de manera que son muchos los órganos de contratación que en la práctica están exentos del cumplimiento de la obligación de remisión que esta norma crea, ya que no realizan ningún contrato de dichas cuantías (recordemos: 601.012,10 euros para contratos de obras y de gestión de servicios públicos; 450.759,08 euros para contratos de suministro y 150.253, 03 euros para contratos de

consultoría, asistencia y de servicios y administrativos especiales).

El gráfico ilustra las precedentes afirmaciones y muestra los porcentajes de relaciones certificadas positivas (es decir, que incluyen contratos celebrados) y negativas (es decir, que certifican que no se celebraron contratos de importes superiores a las cuantías fijadas en el artículo 57 TRLCAP), correspondientes al ejercicio 2000 y enviadas a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid por los Ayuntamientos de esta Comunidad.

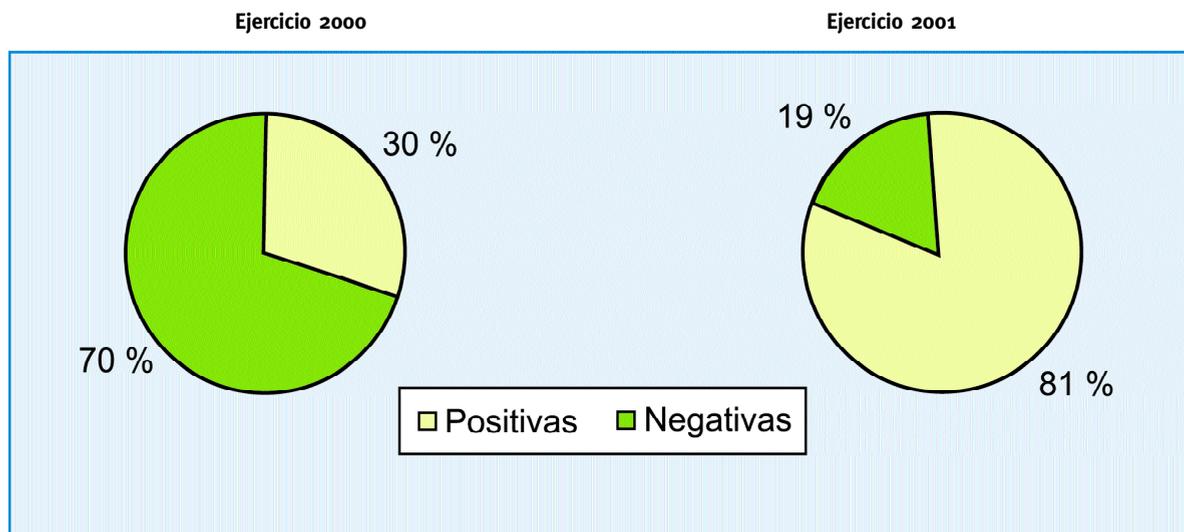
Ejercicio 2000



Es decir, el 70 % de los Ayuntamientos que cumplieron con la obligación de rendir la relación de los contratos celebrados de importe superior a los fijados en el artículo 57 TRLCAP manifestaron no haber celebrado ningún contrato de dichas cuantías y, en consecuencia, puede afirmarse que su contratación no fue fiscalizada.

Resulta muy ilustrativo comparar esta proporción de relaciones positivas y negativas con la resultante de utilizar los importes legalmente establecidos para delimitar los contratos menores, que fueron los utilizados por la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid para fiscalizar la contratación del ejercicio 2001.

El gráfico siguiente muestra comparativamente los dos ejercicios, 2000 y 2001, mencionados:



La utilización predeterminada de forma fija de los importes del artículo 57 TRLCAP crea una “zona opaca” a la fiscalización, que puede incluso coadyuvar a que se generen comportamientos contrarios a la transparencia de las adjudicaciones mediante el fraccionamiento del objeto de los contratos y la consiguiente tramitación de varios expedientes para eludir la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.

La paradoja de la inaplicación del artículo 57 TRLCAP en cuanto a la obligación de remitir un extracto de los expedientes, reside en que siendo las entidades fiscalizadoras externas responsables de velar por el cumplimiento de la legalidad vigente, no solamente no verifican el cumplimiento por los órganos de contratación de esta obligación legal sino que, además no lo exigen e, incluso, proponen en los Acuerdos de Normalización, a los que nos referiremos posteriormente, formas distintas de remisión de contratos.



El análisis que hemos realizado de diversos Informes de fiscalización pone de manifiesto que salvo el Departamento 3º del Tribunal de Cuentas, encargado de la fiscalización de la Seguridad Social y la Cámara de Cuentas de Andalucía, ninguna otra entidad fiscalizadora externa recoge en sus informes periódicos el dato del grado de cumplimiento del artículo 57 TRLCAP, ni recomienda que los órganos de contratación fiscalizados lo cumplan.

El equipo autor de este trabajo ha desarrollado una aplicación informática para facilitar a los órganos gestores la remisión de la información relativa a los contratos celebrados en el ejercicio de que se trate.

Pantalla inicial



Pantalla de introducción de datos

| | | |
|----------------------------------|--------|--|
| Organismo contratante: | | |
| Su nº expediente | *** | |
| Descripción del contrato | *** | |
| Tipo de contrato | *** | |
| Procedimiento adjudicación | *** | |
| Forma adjudicación | *** | |
| Fecha adjudicación (dd/mm/aaaa) | *** | |
| Fecha formalización (dd/mm/aaaa) | *** | |
| Importe adjudicación | 0,00 € | |
| Adjudicatario | *** | |
| Plazo de ejecución (meses) | 0 | |
| Observaciones: | | |

Datos no obligatorios

Clasificación por programa:

Clasificación económica:

AGREGAR NUEVO CONTRATO
ELIMINAR REGISTRO
SALIDA

Uno de los fines que pretende este programa es la remisión telemática de los datos solicitados, lo que, entre otras ventajas, supone facilitar su tratamiento por el equipo auditor, así como un primer paso hacia la desaparición de los medios tradicionales (papel y correo ordinario) para la obtención de la información.

Como ejemplo de su efectividad hay que señalar que en la fiscalización de las Entidades Locales del ejercicio 2004, llevada a cabo por la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, han utilizado el programa el 78% de los Ayuntamientos con relaciones certificadas positivas.

FISCALIZACIÓN DE LA LEGALIDAD

La fiscalización de la legalidad supone la verificación de que constan en el expediente de contratación todos y cada uno de los trámites exigidos por la Ley.

Es la que se realiza de manera general por todos los OCEX y ha de ser homogénea, imparcial, normalizada e inteligente. No es, en absoluto, un mero cotejo de si están o no en el expediente todos y cada

uno de los documentos que reflejan los actos que lo conforman. Es decir, importa verificar si constan en el expediente los trámites exigidos por la Ley, pero importa más, si cabe, verificar el contenido de los actos subyacentes.

La Comisión Técnica de Coordinación del Informe Anual del Sector público autonómico, formada por funcionarios del Tribunal de Cuentas (Departamento 6º: Comunidades Autónomas) y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas en su reunión de Toledo del 15 de abril de 1999 acordó, como primera tarea, normalizar el área de fiscalización de la contratación, la cual se trató en la reunión de Santiago de Compostela los días 18 y 19 de octubre siguiente y se culminó en Santa Cruz de Tenerife el 13 y 14 de abril del año 2000.

En estos acuerdos se establecieron aspectos normalizados con el carácter de mínimos en temas tales como la remisión de contratos, ámbito de fiscalización, la muestra a fiscalizar, ubicación del análisis, y los puntos a fiscalizar agrupados ordenadamente según el tipo de contrato, o el procedimiento y forma de adjudicación.

Analizados estos puntos mínimos a fiscalizar en el examen del expediente de contratación, se observa que se refieren exclusivamente a la fiscalización de la contratación desde el punto de vista del cumplimiento de legalidad.

El equipo redactor de este artículo ha desarrollado también un programa de trabajo mediante una aplicación informática, para la fiscalización de la legalidad en un expediente de contratación, tomando como punto de partida los objetivos mínimos acordados.

Este programa pretende, además, centralizar la información recibida, homogeneizar su tratamiento, unificar la estructura y contenido de los papeles de trabajo, así como normalizar el acceso a esta información para su consulta.

A continuación se exponen la pantalla de presentación inicial de este programa, y la hoja básica de trabajo:

LEGARIO
COMUNIDAD 2005
Fiscalización de la Contratación

HOJAS DE TRABAJO
HOJA DE EXAMEN HOJA INCIDENCIAS PAGO 9 RELACIONES CERTIFICADAS

CONSULTAS
CONSULTAS/LISTADOS OTRA DOCUMENTACIÓN

ANEXO
REGISTRO ADJUDICATARIOS NORMATIVA

INFORMES : CUADROS
TOTALES POR FORMA DE ADJUDICACIÓN TOTALES POR TIPO DE CONTRATO

Canàara de Cuentas
SALIR DEL PROGRAMA

Nº contrato: 1/2003 ÓRGANO DE CONTRATACIÓN: Ajalvir COD.CENTRO: 2

Obras de pavimentación de las calles del municipio

TIPO DE CONTRATO: OBRAS Adjudicatario: su nº expediente: ***

PROCEDIMIENTO ADJUD.: ABIERTO

FORMA ADJUDICACIÓN: CONCURSO

Importe adjudicación: 1,00 € fecha adjudicación: 11/11/2011

fiscalizado fecha fisc.: petición documentación recepción documentación

ACTUACIONES PRELIMINARES

OBRAS: supervis.proyecto GSP: public.régimen jurídico básico
aprobac.tec.proyecto modalidad de contratación
acta replanteo previo OTROS: propuesta de servicio
(PRISMA) aprobac.CAM Informe insuficiencia medios

EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

justificac. procedimiento: causa proc. negociado: Informe jurídico: SI 31/12/2008
orden de Inicio: fiscalización previa: R
aprobación PCAP: cert.existencia crédito: aprobación gasto/expdte:
tramitación urgente: cert.subslet.condiciones: presupuesto licita: 0,00 €
tramitación anticipada: revisión de precios: clasificación:
plazo: 0 meses

LICITACIÓN

publicación BOCM/BOE: proced.restringido/negociado: nº empresas invitadas: 0
publicidad DOCE: nº ofertas presentadas: 0
cert. recepción ofertas: nº ofertas admitidas: 0
apertura doc.administrat.: doc. del licitador (cumplimiento oblig.trib.):
apertura ofertas econom.: propuesta de adjudicación: adjudicación: 11/11/2011
Informe técnico: notificación adjudicatario: notificación al resto de licitadores:

Importe adjudicación: 1,00 € plazo contrato: 0
Adjudicatario: ***

FORMALIZACIÓN

formalización contrato: importe garanti: 0,00 €
constitución garantía: duración tramitación: en día
publicación adjudicación:

EJECUCIÓN

acta comprob.replanteo: acta de recepción:
aprobac.plan seg.y salu: **SUBCONTRATACIÓN**

Inod1PREL
Inod2PREL
Inod3EXPD
Inod4EXPD
Inod5EXPD
Inod6PCAP
Inod7PCAP
Inod8PCAP
Inod9PCAP
Inod10LIC
Inod11LIC
Inod12EJEC
Inod13EJEC
Inclusión en la muestra en el ejercicio

Observaciones más frecuentes, normalizadas en su redacción según las distintas fases del expediente

El informe técnico no ha respetado los criterios de adjudicación establecidos en PCAP

anexo modificado nº modificado:

En esta hoja de trabajo se recogen cronológicamente, además de la existencia o no de los documentos que deben integrar el expediente, la valoración de los mismos, y sus posibles reparos o incidencias.

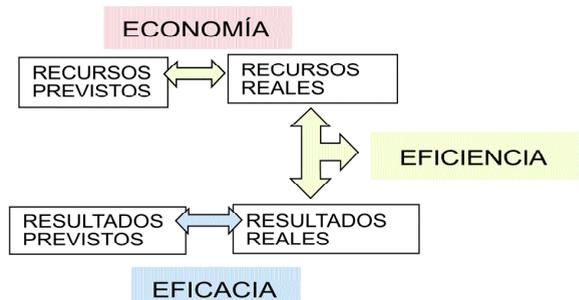
La información obtenida puede ser objeto de tratamiento posterior mediante consultas, a efectos de la elaboración del correspondiente informe.

LA FISCALIZACIÓN DE LA EFICACIA, LA EFICIENCIA Y LA ECONOMÍA

Hemos tratado hasta ahora el cumplimiento de la legalidad, pero ¿qué ocurre con la fiscalización de la eficacia, eficiencia, y economía que mencionan las normas anteriormente citadas del Tribunal de Cuentas y del resto de OCEX?

Los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público utilizan los conceptos básicos de **eficacia** como concordancia entre los resultados y los objetivos previstos; **economía**, como la consecución de los recursos con el mínimo coste y **eficiencia** como la relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados para ello.

El gráfico siguiente nos sirve para ilustrar estos conceptos:



La falsa dialéctica entre legalidad y eficacia es un tópico en la gestión ordinaria de los contratos de las Administraciones Públicas: “si se siguen al pie de la letra los trámites y múltiples formalismos de la Ley nunca se hubiera construido esta carretera o no se hubieran podido cumplir los plazos de ejecución...”

Así, una sedicente eficacia se utiliza como coartada psicológica para justificar el poco respeto a la

legalidad vigente: proliferación de fraccionamientos del objeto del contrato; utilización injustificada de la tramitación urgente o de procedimientos negociados; ejecución de modificados anterior a la tramitación de los oportunos expedientes y muchas otras irregularidades que se realizan aduciendo que con ellas se posibilita una buena gestión en aras de la más pronta satisfacción de necesidades públicas.

Se abre así un portillo a prácticas administrativas poco respetuosas del principio de legalidad, es decir a pequeñas corruptelas (según DRAE: mala costumbre contraria a la Ley) que van preparando el ambiente propicio para la corrupción (según DRAE: utilización de los medios públicos en beneficio propio de los gestores).

La legalidad de la contratación administrativa está concebida en función de garantizar los principios generales de publicidad, concurrencia, transparencia y pureza de las licitaciones, sin merma alguna de la buena administración (art. 4 TRLCAP); más aún, la legalidad está pensada como cauce de una eficiente gestión.

A este respecto es suficientemente expresiva la Exposición de Motivos de la Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado, verdadera piedra angular del sistema español de contratación pública que afirma el propósito que la anima de superar “el difícil dilema entre agilidad y garantía” de manera que “una gestación pausada” y previsora permita una “ejecución rápida y sin contratiempos”.

La asunción de la antítesis legalidad-buena gestión por la fiscalización

La oposición entre legalidad y buena gestión, eficaz, eficiente y económica, no solamente se define en algunos órganos gestores sino que también ha arraigado en el pensamiento fiscalizador, hasta el punto de que la clasificación fundamental de las auditorías diferencia entre las de regularidad, de cumplimiento de la legalidad y las operativas, de eficacia, eficiencia y economía.

La mencionada antítesis subyace también en la planificación y programación de las actividades de entidades fiscalizadoras que fijan a priori el porcentaje de medios personales y materiales que van a dedicar a uno u otro tipo de auditorías.

¿Cabe superar esta aparente contradicción entre legalidad y buena gestión?

Si, como hemos afirmado, la legalidad de la contratación administrativa está concebida en función de garantizar los principios generales de ésta, sin merma de la buena administración y más aún, la legalidad está pensada como cauce de una eficiente gestión, entonces cabe pensar en una manera de fiscalizar en la que, de igual manera, la fiscalización de la legalidad, tanto del cumplimiento de la norma como de los principios que informan el bloque normativo, permita avanzar, o al menos servir de punto de partida, en la fiscalización de la buena gestión.

En los epígrafes siguientes de este apartado del Trabajo, proponemos unos programas de trabajo que, partiendo de los extremos a verificar en una fiscalización del cumplimiento de la legalidad, permitan realizar verificaciones relativas a la eficacia, eficiencia y economía de la contratación celebrada.

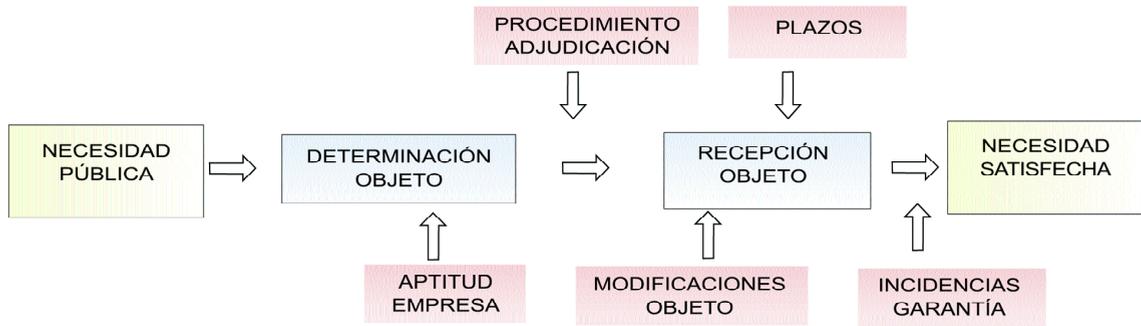
FISCALIZACIÓN DE LA EFICACIA

Eficacia es la capacidad de lograr el efecto previsto. El logro, en el mejor grado, de los objetivos perseguidos por el contrato. El grado de satisfacción de la necesidad pública que causó el contrato.

La eficacia relaciona resultados (outputs) reales con resultados (outputs) previstos.

En un sentido muy estrecho la verificación de la eficacia cotejaría el objeto determinado en el expediente con el objeto realmente recibido como consecuencia de la prestación del contratista.

Proponemos una visión más profunda de la eficacia que toma como punto de partida la necesidad pública cuya satisfacción es la causa del contrato que se celebre y cuya meta es la necesidad pública efectivamente satisfecha, según muestra el gráfico siguiente:



En este apartado exponemos una hoja de trabajo que permite verificar aspectos relevantes de la eficacia del contrato, agrupados en los epígrafes que a continuación se relacionan, y que nos conduzca a la conclusión de si la necesidad inicial ha sido o no satisfecha:

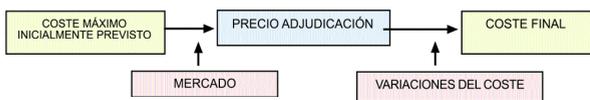
- Justificación de necesidades.
- Determinación y ejecución del objeto.
- Determinación del perfil de solvencia del empresario.
- Adecuación del procedimiento de adjudicación.
- Cronograma del procedimiento de contratación.

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Nº contrato: <input type="text" value="1/2003"/> descripción del contrato: <input type="text" value="OBJETO DEL CONTRATO"/> tipo de contrato: <input type="text"/> procedimiento adjudicación: <input type="text"/> forma de adjudicación: <input type="text"/> | |
| HOJA DE TRABAJO EFICACIA | |
| JUSTIFICACIÓN DE NECESIDADES | |
| ¿Se justifica la necesidad de inicio? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Es suficiente la justificación? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se han enviado al DOCE anuncios indicativos de la contratación? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se han justificado suficientemente las modificaciones? | <input type="checkbox"/> |
| DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL OBJETO | |
| ¿Se ha determinado el objeto por un técnico de la Administración? | <input type="checkbox"/> |
| Si se ha determinado por un tercero: | |
| - ¿Existe informe de insuficiencia de medios, causante del contrato con un tercero? | <input type="checkbox"/> |
| - ¿Es independiente el personal de la empresa del propio de la Administración? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se respetan las prohibiciones del art52 respecto a las marcas? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se respetan las prohibiciones del art52 respecto a empresas participantes en elaboración de las especificaciones técnicas? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se ha evitado el fraccionamiento del objeto? | <input type="checkbox"/> |
| Incidencias consecuencia de la indeterminación del objeto | |
| - Ausencia de modificados | <input type="checkbox"/> |
| - Ausencia de complementarios | <input type="checkbox"/> |
| - Ausencia de incidencias durante el plazo de garantía | <input type="checkbox"/> |
| PERFIL DE SOLVENCIA DEL EMPRESARIO | |
| ¿Está determinada la solvencia en Pliegos y anuncios? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se precisan los criterios de solvencia? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Son coherentes los criterios de solvencia con el objeto del contrato? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Es correcta la clasificación? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Comprobó la Mesa la solvencia? <input type="checkbox"/> ¿Ha habido ausencia de cesiones o subcontrataciones? <input type="checkbox"/> ¿Se ha evitado la utilización de requisitos de solvencia como criterios del concurso? <input type="checkbox"/> | |
| ADECUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN | |
| ¿Justifican los criterios la utilización del concurso? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Hay adecuación entre los criterios del concurso y la ejecución real? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Fue congruente la ejecución con la utilización del procedimiento negociado? | <input type="checkbox"/> |
| CRONOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN | |
| TRAMITACIÓN URGENTE | |
| ¿Existe declaración de urgencia? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Es correcta la justificación? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Es coherente la tramitación? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se han reducido los plazos de emisión de informes? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se logró el resultado previsto? | <input type="checkbox"/> |
| PROCEDIMIENTO NEGOCIADO POR IMPERIOSA URGENCIA | |
| ¿Existe declaración de urgencia? (procedimiento negociado) | <input type="checkbox"/> |
| ¿Es correcta la justificación? (procedimiento negociado) | <input type="checkbox"/> |
| ¿Se logró el resultado previsto? (procedimiento negociado) | <input type="checkbox"/> |
| PRÓRROGAS | |
| ¿Están justificadas las prórrogas? | <input type="checkbox"/> |
| ¿Están correctamente tramitadas? | <input type="checkbox"/> |
| En su caso ¿se impulsaron sanciones? | <input type="checkbox"/> |

FISCALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

La economía relaciona costes (inputs) previstos con costes (inputs) reales.

El gráfico que a continuación se expone detalla los momentos de la vida del contrato decisivos a los efectos de verificar la economía del mismo:



De la misma manera que en el apartado de fiscalización de la eficacia, presentamos una hoja de trabajo que permite verificar aspectos relevantes de la economía del proceso de contratación:

Determinación del COSTE MÁXIMO PREVISTO SI/NO

¿La determinación del objeto y del presupuesto de licitación ha sido realizada por la propia Administración?

Determinación del PRECIO

Justificación del procedimiento

Concurso en obra

¿Es la justificación del concurso más amplia que la mera cita de la norma?

¿La justificación es congruente con los criterios del concurso?

¿El pliego prevé, en su caso, las posibles variantes?

Negociado

¿La justificación es detallada y suficiente?

¿Es congruente la tramitación con la causa de utilización del procedimiento?

Utilización del procedimiento

Subasta

¿Se siguió el procedimiento previsto para bajas temerarias en la subasta?

Concurso

¿Se justifica, en su caso, la menor ponderación atribuida al precio?

¿Se siguió, en su caso, el procedimiento previsto para bajas temerarias en el concurso?

¿Se prima el precio más bajo en lugar del precio medio?

¿Se han cumplido los criterios determinantes de la adjudicación a favor de una oferta que no era la más económica?

Negociado

¿Se han evitado los fraccionamientos irregulares?

¿El oferta solicitada:

Número de empresas invitadas:

¿Se han evitado las invitaciones a empresas vinculadas entre sí?

En el supuesto de recibir ofertas por encima del tipo ¿se ha procedido a una nueva solicitud?

Desarrollo de las licitaciones

¿Se justifica la exclusión de alguna empresa?

¿Se espera al fin del plazo de subsanación de errores para la apertura de las ofertas económicas?

Observaciones economía:

DETERMINACIÓN DEL COSTE FINAL

DETERMINACIÓN DEL COSTE FINAL

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| IMPORTE INICIAL | 0,00 € |
| Intereses | |
| Intereses de demora abonados: | <input type="text"/> |
| Indemnizaciones (por suspensiones, etc): | <input type="text"/> |
| Revisiones de precios | |
| Revisiones de precio en plazo: | <input type="text"/> |
| Revisiones extemporáneas: | <input type="text"/> |
| Modificaciones | |
| 1º Modificado | <input type="text"/> |
| 2º Modificado | <input type="text"/> |
| 3º Modificado | <input type="text"/> |
| Complementarios | |
| ¿Son realmente complementarios? (no son modificados encubiertos) | <input type="checkbox"/> <input type="text"/> |
| Sanciones | |
| Se han exigido las sanciones pertinentes: | <input type="checkbox"/> <input type="text"/> |
| Costes añadidos | |
| Consultorías y asistencias accesorias | <input type="text"/> |
| Mobiliario y otros contratos conexos | <input type="text"/> |
| TOTAL COSTE FINAL | 0,00 € |
| Porcentajes | |
| Importe contratado con publicidad y concurrencia | <input type="text"/> |
| Importe contratado sin publicidad y concurrencia (modificados y complementarios art.141 d)TRLACP) | <input type="text"/> |

FISCALIZACIÓN DE LA EFICIENCIA

La eficiencia es la transformación óptima de recursos en bienes y servicios. Relaciona costes (inputs) reales con resultados (outputs) reales, es decir, los resultados obtenidos y los recursos que se han tenido que utilizar para su consecución.

Como afirma el Informe de la Oficina del Auditor General de Canadá, de Octubre de 1995, acerca de la Auditoría de eficiencia “los conceptos de eficiencia y economía están intrínsecamente relacionados, ya que la adquisición económica de recursos contribuye a la eficiencia para minimizar los costes usados”.

Una vez analizadas la eficacia y la economía se pueden enumerar los costes ineficientes, es decir; por una parte los contrarios al principio de la obtención del mejor precio posible y por otra, aquéllos no vinculados directamente a la obtención de los resultados.

Entre los primeros podemos citar: los precios obtenidos en un procedimiento negociado no justificado suficientemente, los precios de las unidades nuevas de un proyecto modificado provocado por la falta de rigor y precisión del proyecto inicial...

Entre los segundos podemos citar los intereses de demora abonados por retraso en el pago, las indemnizaciones abonadas al contratista por suspensiones de la ejecución por causas imputables a la Administración, las revisiones de precio que hay que realizar en los casos de retraso en la ejecución por causas imputables a la Administración.

En definitiva, la eficiencia en el ámbito de la contratación administrativa, supondría la transformación óptima de los recursos con los que cuenta la Administración en los bienes y servicios cuya consecución ha dado origen a los contratos correspondientes

De lo expuesto en los apartados anteriores, se observa claramente la estrecha relación de la eficiencia con los conceptos de economía y eficacia, de manera que los resultados obtenidos en el análisis de los parámetros introducidos en las hojas de trabajo correspondientes a economía y eficacia, proporcionan la información necesaria a la hora de evaluar el grado de cumplimiento del principio de eficiencia.

OTRAS PERSPECTIVAS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

En el último apartado de este artículo queremos compartir algunas líneas trabajo, distintas de las

habituales, iniciadas para la fiscalización de los contratos en la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, por si resultan de interés para otros Órganos de Fiscalización.

- Las normas jurídicas establecen un “deber ser” que a menudo excede las capacidades personales, materiales e informáticas de bastantes de los sujetos fiscalizados. Ello obliga a conocer estas posibles carencias y a intentar coadyuvar a su remedio. Así, en la realización del Informe de las Cuentas de las Corporaciones Locales del ejercicio 2002, la fiscalización de los contratos vino precedida de un análisis de los medios y procedimientos de los Ayuntamientos de la Comunidad que resultó muy expresivo de aquellas debilidades organizativas: el responsable técnico facultativo del 60% de los Ayuntamientos no tenía con ellos vinculación funcional o laboral alguna sino que desarrollaban sus funciones a título “honorífico”, eufemismo que disfraza una situación de colisión de intereses que pone en grave riesgo la objetividad de las contrataciones; prácticamente ningún Ayuntamiento disponía de Oficina de Supervisión de Proyectos; solamente una cuarta parte de los servicios de contratación utilizaban una aplicación informática para tramitar los procedimientos de contratación o declaran utilizar modelos normalizados...

En estas condiciones es difícil esperar una correcta gestión y debe ponerse el acento en la búsqueda de soluciones razonables, tales como: que los sujetos fiscalizados realicen el oportuno esfuerzo de organización; que las Diputaciones provinciales o las Comunidades Autónomas incrementen la asistencia técnica que ofrecen a los Ayuntamientos o que éstos se agrupen en Mancomunidades para lograr las sinergias organizativas que necesitan.

- Al ser la contratación una técnica instrumental de la ejecución del gasto público puede resultar de interés el vincular la fiscalización de los contratos con la ejecución de determinados programas presupuestarios de los capítulos 2 y 6, y

encontrar en la tramitación de los procedimientos de contratación y en el cumplimiento de las prestaciones correspondientes las razones del grado de cumplimiento de las previsiones de gastos contenidas en los Presupuestos Generales de cada ejercicio. Así se realizó en el Informe de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid del ejercicio 2004.

- Analizar las aplicaciones informáticas de gestión de la contratación y tratar de determinar el grado de fiabilidad que su utilización confiere a la verificación de la regularidad formal de los expedientes. Este análisis se intentó en el Informe de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid del ejercicio 2003.
- Verificar el sistema del control interno de la gestión de la contratación, entendiendo por tal no solamente el quehacer de las Intervenciones

sino, en un sentido más amplio el moderno concepto de sistema de control interno que hunde sus raíces en los Informes COSO (*Comité of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) y en las Directrices para las Normas de Control Interno de INTOSAI y que a su vez tienen gran vinculación con las estrategias organizativas orientadas a la “gestión de calidad” que tanto auge están teniendo en las Administraciones Públicas territoriales españolas. Una aproximación a este análisis se contiene en la fiscalización del sistema de control interno de la Administración y de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, así como de los Organismos, Entes, Empresas y sociedades de ellas dependientes, incluida en el Programa de Fiscalizaciones de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid para el ejercicio 2006.