

El control financer de la contractació i les subvencions

Carme Torres
Directora Serveis Econòmics Intervenció General Ajuntament de Barcelona
Interventora Delegada
ctorresm@bcn.cat

Control financer

” Tribunal de Cuentas Informes números 1178 i 1331:

“La contractació pública constitueix una de les activitats més importants que realitzen les entitats locals per a la satisfacció de l’interès públic..... essent la mateixa una de les àrees a la que s’aplica major volum de recursos econòmics”

La contractació pública es una activitat de indubtable importància econòmica que ha d’ajustar-s als principis de llibertat d’accés a las licitacions, publicitat i transparència dels procediments, i no discriminació i igualtat de tracte entre els candidats; i ha d’assegurar, en connexió amb l’ objectiu d’estabilitat pressupostaria i control de la despesa, una eficient utilització dels fons

” La doble vessant de la fiscalització: normes pressupostàries + normes substantives

” M. MIAJA, i la superació de la fiscalització prèvia

” Model de control eficaç

Control financer

El RD 424 defineix risc com a la possibilitat de que es produeixin fets o circumstàncies en la gestió sotmesa a control susceptibles de generar:

- “ Incompliments de la normativa aplicable,
- “ Manca de fiabilitat de la informació financera
- “ Inadequada protecció dels actius
- “ Manca d'eficàcia i eficiència en la gestió

Control financer

De l'anàlisi global i transversal dels expedients s'evidenciaren pràctiques que poden suposar un risc de frau o corrupció de la contractació.

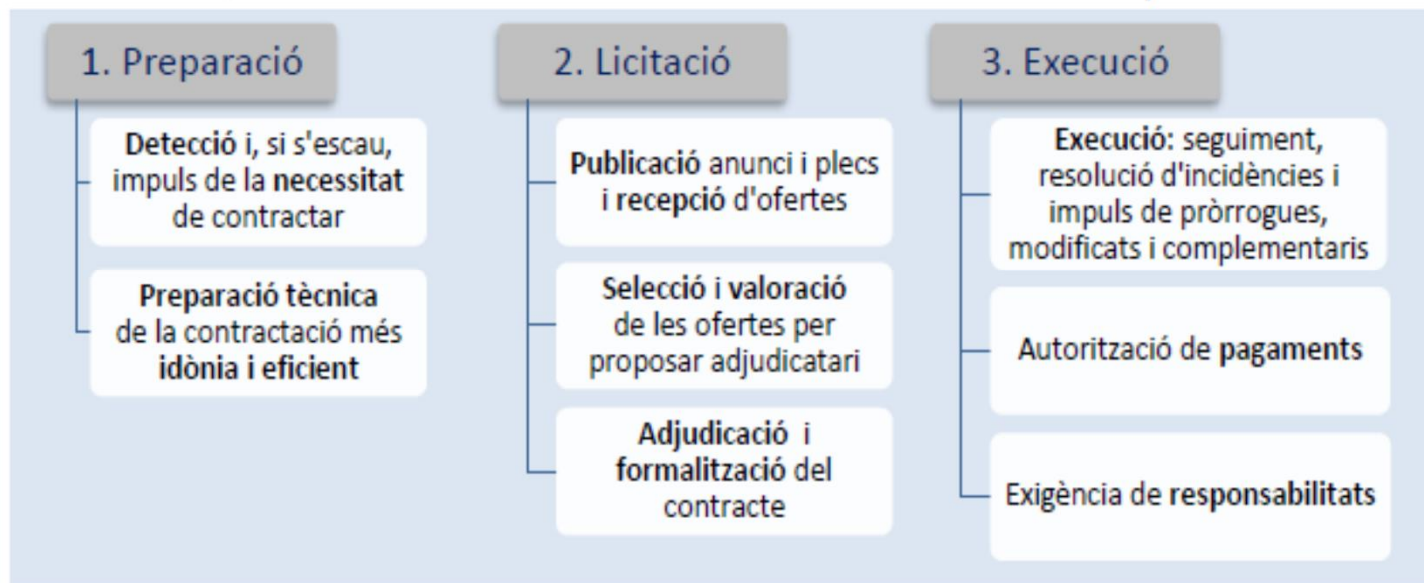
Revista El Consultor monogràfic especial desembre 2018, article de Miguel Miaja, Interventor i Auditor del Estado

Factores de riesgo	Naturaleza y tipos de riesgo	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente coordinación entre el área de contratación y las áreas operativas • Ausencia de instrumentos de planificación • Escasa dotación de personal cualificado • Procedimientos de gestión informales, no respaldados por normativa interna • Reciente entrada en vigor de una nueva Ley de Contratos del Sector Público (LA LEY 17734/2017) 	<p>De eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiente identificación de las necesidades de la entidad • Mala definición del objeto a contratar • Retrasos en el inicio o en la tramitación del expediente de contratación • Deficiente ejecución de la prestación por parte del contratista <p>De cumplimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omisión de trámites preceptivos • Contenido inadecuado de la documentación del contrato 	<p>Numerosos contratos menores para atender necesidades que se ponen de manifiesto sin plazo para utilizar otros procedimientos menos ágiles</p> <p>El pasado ejercicio, para dar continuidad a servicios externalizados cuyo contrato finalizó antes de que se hubiera adjudicado uno nuevo, se tramitaron 4 expedientes de convalidación y 70 contratos menores que dieron continuidad a 16 servicios cuya prestación se podría haber interrumpido al no estar adjudicado un nuevo contrato</p> <p>Buen funcionamiento de la mesa de contratación</p> <p>Asesoramiento jurídico de calidad</p>

Control financer

“ Treball número 3 de l'Oficina Antifrau; Riscos per la integritat en la contractació pública, en la qual distingeix entre activitats intrínsecament vulnerables:

Quadre 2. Activitats intrínsecament vulnerables en la contractació pública



Contractació

El control financer, te un àmbit mes ampli que la revisió de la legalitat, es a dir, que l'anàlisi detallat individualitzat dels expedients :

- “ Per una banda te la revisió detallada de la legalitat dels expedients que hagin estat sotmesos a fiscalització prèvia limitada i de totes aquelles despeses exemptes de fiscalització segons art. 219 TRLHL. La revisió es realitzarà des de procediments oberts o restringits a expedients de contractes menors, mitjançant tècniques aleatòries representatives(mostres) de tots els expedients contractuals de la Corporació (Univers).
- “ Per una altra banda, te encomanat el control de la gestió econòmica financera s'està desenvolupant d'acord amb el principis europeus de contractació i el principi de bona gestió financera i d'economia.

Contractació

Tribunal de Cuentas tria la mostra dels expedients de contractació aplicant els següents criteris:

- . Per tipus de contracte (obres, serveis, subministres)
- . Els que superen els 500.000 euros
- . Segons el procediment d'adjudicació (procediment obert, negociat...)

“una muestra de 130 contratos celebrados durante el ejercicio 2016, cuyo importe asciende a 370.201.898,66 euros, lo que representa el 54 % del importe de la contratación (687.293.715,92 euros) celebrada durante el periodo a fiscalizar y el 26 % de los contratos recibidos (500 contratos)”

La muestra ha sido realizada aplicando de manera sucesiva los siguientes criterios:

Contractació

- “ **1º** *En primer lugar se han conjugado dos criterios, el económico y el procedimiento de adjudicación, puesto que es el mecanismo más adecuado para determinar las áreas de riesgo en la contratación pública. Así se han seleccionado contratos de mayor importe cuando han sido adjudicado... procedimiento abierto al ser un procedimiento más transparente y garantista que el procedimiento negociado sin publicidad en los que se han seleccionado de menor importe que los anteriores al constituir mayor área de riesgo*
- “ **2º** *Aplicado el criterio anterior se han comprobado si se habían seleccionado contratos de todas las naturalezas y en caso de no haber sido así se han incorporado algunos contratos, dándose preferencia a los contratos de obras al ser los contratos que presentan mayores deficiencias*
- “ **3º** *Tras la aplicación de los anteriores criterios se ha aplicado un criterio correctivo, incluyendo de manera aleatoria contratos que por su importe o naturaleza no han sido seleccionados.*

Contractació

Tribunal Cuentas: aspectes a revisar

“ **Preparació dels contractes:**

- . Qualificació jurídica dels contractes
- . Justificació de la necessitat de la contractació
- . Càlcul del pressupost i règim econòmic dels contractes
- . Determinació de l'objecte dels contractes
- . Redacció de projectes i tramitació d'obres

“ **Tramitació dels expedients**

- . Tramitació d'emergència
- . Tramitació d'urgència

“ **Criteris d'adjudicació**

- . Definició dels criteris d'adjudicació
- . Ponderació dels criteris d'adjudicació
- . Criteris per a la valoració dels preus de les ofertes
- . Regulació i valoració de les ofertes desproporcionades
- . Les millores com a criteris d'adjudicació

Contractació

“ Adjudicació dels contractes

- . Competència per a contractar
- . Valoració de les ofertes i selecció d'adjudicatariis
 - “ Concreció dels criteris d'adjudicació en el PCAP
 - “ Motivació dels informes tècnics
 - “ Valoració de criteris quantificables de forma automàtica i els que depenen d'un judici de valor
 - “ Valoració d'ofertes en els procediments negociats
 - “ Valoració d'ofertes en el diàleg competitiu

“ Fiançament dels contractes

“ Execució dels contractes

- . Control de l'execució dels contractes
- . Demora en l'execució
- . Prorroga dels contractes
- . Modificacions contractuals
- . Recepció i liquidació dels contractes
- . Resolució dels contractes
- . Pagaments al contractista

Contractació

Ajuntament de Barcelona: mostra de la gerència de seguretat i prevenció (orgànic 0401)

Import	Expedients	Import	Mostra	%	Import de la	%
		total	Expedients	s/nº exp.	Mostra	s/import total
Més de 200.000	10	7.068.336,48	10	100%	7.068.336,48	100%
De 120.000 fins a 200.000	2	305.978,67	1	50%	172.567,90	56%
De 48.400 fins a 120.000	6	488.060,37	2	33%	168.860,63	35%
De 18.150 fins. a 48.400	7	254.756,44	2	29%	76.506,02	30%
Menors						
De 18.150 fins a 48.400	5	194.873,23	1	20%	41.825,69	21%
De 12.000 fins 18.150	51	814.288,44	8	16%	126.454,06	16%
De 6,000 fins a 12.000	47	400.728,26	5	11%	40.597,48	10%
Menys 6.000	166	334.243,68	12	7%	33.359,13	10%
TOTAL	294	9.861.265,57	41	14%	7.728.507,39	78%

Tots els contractes menors son objecte de control financer transversal

Contractació

Ajuntament de Barcelona. Aspectes a revisar expedient:

- “ Informe necessitat i motivació en termes art. 28 i art. 116 LCSP
- “ Informe de l'art. 7.3 LOEPySF valorant impacte contracte en l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- “ Existència de crèdit suficient i la partida ha sigut l'adequada i fases comptables de l'acte administratiu i si la despesa es plurianual i/o anticipada que existeix la condició suspensiva en el plec.
- “ Correcta definició de l'objecte del contracte i la tipificació del mateix.
- “ Consta o no plec de clàusules tècniques. En cas d'obres també aprovació projecte, informe supervisió projecte, si s'escau, i Acta de replanteig de projecte
- “ Analitzar els criteris de solvència
- “ Analitzar els criteris d'adjudicació

Contractació

licitació:

- “ Que els criteris que depenen d'un judici de valor s'han obert en sobre independent i de forma prèvia als criteris automàtics
- “ Comprovar les publicacions en els diaris oficials i en el perfil del contractant (licitació, adjudicació i formalització).
- “ Comprovar el registre de pliques, que hagin entrat en temps i forma.
- “ Comprovar composició meses de contractació, que estigui ben formada i amb quòrum suficient.
- “ Que s'hagi format el comitè d'experts quan sigui necessari i en els termes que estableix la Disposició Addicional Segona LCSP. Atenció subfases.
- “ Preeminència de discrecionalitat: Analitzar si el factor determinant de l'elecció de l'adjudicatari han estat els criteris basats en judicis de valor:
- “ Si hi han baixes temeràries, que s'hagi complert amb el procediment contradictori de l'art. 149 LCSP
- “ Que les actes de les meses estan degudament signades i que la proposta d'adjudicació de la última mesa coincideix amb la proposta d'adjudicació de l'òrgan de contractació.

Contractació

adjudicació

- “ Comprovar que l’adjudicatari està al corrent de les seves obligacions tributaries tant estatals com a municipals, i amb la tresoreria de la seguretat social.
- “ Comprovar que l’adjudicatari ha dipositat en la tresoreria municipal l’import de la garantia definitiva, i si està exempt, comprovar que en l’expedient està justificat i regulat en el plec de clàusules.
- “ Comprovar data de formalització del contracte, que la primera factura no sigui anterior a aquesta data.

execució

- “ Comprovar si hi ha hagut reajustament d’anualitats i que responguin efectivament a la seva necessitat.
- “ Comprovar si el contracte s’ha modificat.
- “ Comprovar les factures emeses en el marc del contracte

Contractació

Factures

- . Adequació concepte i dades econòmiques al contracte
- . Contingut de la factura: número, identificació de qui expedeix la factura, òrgan contractant, desglossament import total: base imposable + IVA
- . Data emissió compresa dins del període del contracte
- . Conformació de la factura i diligència de recepció del cap de servei o càrrec equiparable: diligència de recepció o acta de recepció.
- . Pagament de la factura dins del termini previst a la mesura de govern aprovada pel Consell Plenari.

Contractació

Altres aspectes:

Es farà constar també les observacions fetes en control financer permanent trimestral.

Observacions generals:

Son les observacions generals i les conclusions que s'extreuen de les mateixes, i què són extrapolables a la resta de contractes adjudicats. S'ha de mencionar si aquestes observacions son reiterades i en quants exercicis de control financer ja s'han indicat. Aquí és on connecta el control financer amb els **RISCOS DE LA CONTRACTACIÓ**

Contractació

Contractes menors

Es fa anàlisi global dades comptabilitat combinant:

- Tipologia de contracte (obres, serveis, subministraments)
- NIF del tercer proveïdor
- Òrgan de contractació

S'observa: límits quantitatius

límits temporals

objectes contractuals (unitat funcional)

Contractació

Exemple Riscos detectats

1.- En els expedients de contractació, no resten suficientment justificats els elements que estableix l'art 116 LCSP, la majoria d'ells essencials pel compliment dels principis de contractació europeus.

2.- No acreditació de la solvència requerida.

3.- Anàlisi dels criteris que depenen d'un judici de valor

a).- Preponderància dels criteris subjectes a judici de valor respecte de l'oferta econòmica en les adjudicacions.

b).- Contingut del criteris que depenen d'un judici de valor

c).- Compliment dels criteris que depenen d'un judici de valor

4.- Anàlisi fórmules econòmiques i els seus efectes en el repartiment de punts.

Exemple

Contractació

5.- Concentració de funcions en determinats Directors Tècnics

6.- Incompliment article 7.3 de la Llei Orgànica 2/2012 d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera

7.- Contractes menors: De l'anàlisi d'aquest quadre es pot concloure que hi han proveïdors que pel tipus de contractació, la periodicitat de la contractació i l'import acumulat durant tot l'any superen els límits establerts a l'article 118 LCSP. Per això s'hauria d'haver procedit a celebrar els procediments legalment establert, segons els imports dels valors estimats de la contractació

Anàlisi del grau de compliment de les recomanacions

Subvencions

Ajuntament de Barcelona. L'impacte econòmic és mínim respecte els contractes. Procediments:

Convocatòria general/convocatòries específiques (publicitat i concurrència)

Subvencions directes: nominatives pressupost (art. 22.2.a) LGS) i excepcionals (art. 22.2.c) LGS

Subvencions

Mostra en funció de la forma de justificació:

(+) 60.000 euros compte justificatiu + informe auditor

(-) 60.000 euros comptes justificatiu + comprovants de despesa directa

“ Exemple IMSS (mostra feta segons normes auditories)

Selecció de la mostra:			
Tal com indica el PPT, s'ha seleccionat:			
- 100% de subvencions de capital: no consten subvencions de capital			
- 50% de subvencions d'explotació inferiors a 60.000 euros, i com a màxim 50.			
	Nº exp. < 60.000 euros	Import (€)	Nº exp. Seleccionats
	61	984.085,60	31
Excloses les subvencions d'explotació superiors a 60.000 euros, i les subvencions d'import 0.			

Subvencions

Aspectes a revisar s/Procediments legals d'atorgament:

Convocatòria: informes justificatiu + proposta acord òrgan competent + Bases + informe jurídic+ autorització despesa

Atorgament: + projecte activitat subvencionada + relació classificada d'ingressos i despesa+ declaració d'altres ingressos rebuts per a realitzar l'activitat + estar al corrent obligacions tributàries i SS+ declaracions responsables+ no tingui pendent reintegres o justificacions anteriors + proposta acord+ disposició de la despesa

Justificació: compte justificatiu + comprovants despesa directa o + informe auditor

Subvencions

Directes: informe justificatiu+ proposta conveni+ informe jurídic + projecte activitat subvencionada + relació classificada d'ingressos i despesa+ declaració d'altres ingressos rebuts per a realitzar l'activitat + proposta acord + autorització i disposició de la despesa

Justificació: compte justificatiu + comprovants despesa directa o + informe auditor

Subvencions

Beneficiaris:

- “ que està al corrent de SS, obligacions tributàries i municipals
- “ Que no te pendent de reintegrar o justificar subvencions anteriors
- “ No estigui inclòs en supòsits prohibició art. 13 LGS
- “ Fer major de tercers per comprovar si ha rebut mes subvencions entitat o es contractista

Subvencions

Memòries/informes justificatius

El beneficiari ha de presentar memòria de l'activitat /projecte subvencionat i memòria de tota l'activitat realitzada que permeti comprovar que s'ha realitzat correctament, sense modificacions en els **percentatges de finançament** ni en **l'estructura de costos** presentada. Cas contrari dona lloc a reintegrament .

Subvencions

Compte justificatiu:

+ 60.000 que acompanya informe auditor i que no te observacions i revisar si s'havien haver fet.

(-) 60.000 que acompanya els comprovants de la despesa. Les factures han de complir els requisits de l'art. 1496/2003 i han d'anar acompanyades de **justificants de pagament** (extractes bancaris conforme s'han fet transferències). Per la Llei de blanqueig de capital no s'admeten pagaments en efectiu

S'ha de tenir en compte al revisar justificants el principi d'annualitat en la imputació i que no són subvencionables els impostos recuperables pel beneficiari

Subvencions

Riscos especials subvencions directes

S'ha de justificar els motius d'interès públic que impedeixen que pugui tramitar-se per convocatòria.

La LGS, quan es refereix a la justificació de l'excepcionalitat, no s'està referint a l'objecte de la subvenció, doncs aquest ja es pressuposa és d'interès públic. De fet, sense interès públic seria impossible plantejar la proposició de concessió de subvenció. Recordem que, perquè la disposició dinerària a favor d'un particular es consideri subvenció, és necessari que el beneficiari desenvolupi un projecte o activitat que tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.

El que s'ha de justificar és el motiu pel qual l'activitat o el projecte que es vol subvencionar no es pot incloure o no es convenient que s'inclogui a convocatòria pública, i per tant, que no pugui complir amb l'exigència dels principis de publicitat i concurrència. Aquesta justificació es sol confondre amb els motius d'interès públic de la concessió.

Molt sovint es justifica l'excepcionalitat de la utilització del procediment de concessió directa mitjançant informe tècnic, el qual justifica l'interès públic de la concessió, però no les raons per les quals no pugui seleccionar-se la beneficiari mitjançant règim de concurrència, com estableix l'art. 22.2.c) LGS

Subvencions

Naturalesa contractual de l'activitat subvencionada

- “ La naturalesa jurídica de la subvenció es que es un acte unilateral de l'Administració que busca fomentar o promocionar una activitat privada desenvolupada per una entitat privada, que desperta interès en l'Administració per la seva connexió amb l'interès general.
- “ El contracte per la seva banda, es tracta d'un acte bilateral de caràcter oneros, on hi ha contraprestació, és a dir una part s'obliga a complir una prestació prèviament detallada, a canvi d'un preu.
- “ Tenint en compte les condicions d'atorgament de la subvenció, aquesta es podria confondre amb la naturalesa jurídica contractual. En qualsevol cas l'activitat finançada ha de resultar propietat i d'utilització exclusiva de l'entitat beneficiària de la subvenció
- “ Per tant, les diferències entre una acte de celebració d'un contracte i un acte de concessió de subvenció podríem resumir-les en les següents

CARACTERÍSTIQUES	CONTRACTE	SUBVENCIO
Modalitat acte	Bilateral	Unilateral
Propietat de l'activitat	Pública	Privada
Promotor de l'activitat	Administració	Beneficiari
Existència d'interès	Patrimonial	General
Caràcter acte	Onerós	Gratuït

Subvencions

Despeses de l'activitat subvencionada

Concepte ^(*)	Previsió inicial Any 2018-2019	Previsió inicial Total
	(A)	(A)
A. Recursos Humans (retribucions, S.Social)	92.439,53 €	92.439,53 €
B. Lloguers (materials, infraestructures etc.)		
C. Subministraments (electricitat, aigua, gas)		
D. Comunicacions (telèfon, fax, correus, etc.)		
E. Manteniment d'edificis i/o instal·lacions		
F. Adquisició de material fungible (d'oficina, etc.)	800,00 €	800,00 €
G. Transport - Missatgeria	400,00 €	400,00 €
H. Publicitat i Propaganda	900,00 €	900,00 €
I. Assegurances	900,00 €	900,00 €
J. Allotjament i dietes		
K. Viatges i desplaçaments		
L. Treballs realitzats per empreses externes (neteja, seguretat, altres directament relacionats amb el projecte)		
M. Subvencions a altres entitats (aquestes entitats hauran d'aportar la justificació amb aquests mateixos formularis per l'import rebut)		
N. Inversions, si s'escau (cal detallar aquestes en diferents conceptes)		
O. Altres despeses (no incloses en cap dels apartats anteriors)	2.000,00 €	2.000,00 €
Total Despeses	97.439,53 €	97.439,53 €

En aquest exemple, si li assignem imports i ratis, obtindríem que si el cost total de l'activitat és de 97.439,53 euros i el cost de personal per a realitzar l'esmentada activitat es de 92.439,53 euros, aquest últim suposa un 94,86 % del cost total.

Subvencions

Verificar transparència de les subvencions

La llei catalana 19/2014, regula amb més detall la informació amb rellevància jurídica que s'ha de publicar al portal de transparència. De fet, dedica tot l'article 15 a la publicitat que s'ha de realitzar de l'activitat subvencional i la informació que ha d'incloure:

- Una relació actualitzada de les subvencions i altres ajuts que els subjectes obligats tinguin previst de convocar durant l'exercici pressupostari, amb la indicació de l'objecte o finalitat i la descripció de les condicions per ésser-ne beneficiari.
- Els objectius, a efectes d'utilitat pública o social, que pretén assolir la subvenció o l'ajut i els efectes que la mesura de forment pot produir en el mercat, si 'escau.
- Les subvencions i ajuts públics atorgats, amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i els ajuts, ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. També ha d'incloure les subvencions i els ajuts atorgats sense publicitat i concurrència i si aquests requisits s'han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions ajuts atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris.
- ” La informació relativa al control financer de les subvencions i els ajuts públics atorgats.
- ” La justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajuts atorgats.