

CERTIFICACION DE ACUERDO

Antonio L. Sánchez-Calzada Hernández, Secretario Letrado del Consejo Social de la Universidad de Salamanca y de la Comisión Ejecutiva, en aplicación de la Legislación vigente en materia de certificación de acuerdos adoptados por los órganos colegiados de la Administración Pública y del artículo 13.6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social

CERTIFICA:

Que la Comisión Ejecutiva del Consejo Social de la Universidad de Salamanca reunida en sesión ordinaria el día 1 de marzo de 2022, en su punto **quinto** del orden del día “*Discusión y aprobación, si procede, de la “Memoria del Servicio de Auditoría de la Universidad correspondiente al año 2021”*”.

Residenciada como está la competencia de la aprobación de la Memoria del Servicio de Auditoría de la Universidad en el Consejo Social, la Comisión Ejecutiva del mismo en virtud de la delegación de competencias recogida en el artículo 13.6 del Reglamento del Consejo Social tomó el siguiente

ACUERDO

Aprobar la “Memoria Anual del Servicio de Auditoría Interna correspondiente al año 2021”, según la documentación anexa a este acuerdo.

El acuerdo fue tomado por la unanimidad de los asistentes. Este acuerdo se toma en virtud de la delegación de competencias acordadas por el Pleno del Consejo Social de fecha 9 de noviembre de 2012 (BOCYL nº 248 de 27 de diciembre de 2012). Se hace la salvedad de que el acta de la sesión en el que se ha tomado el presente acuerdo se encuentra pendiente de aprobación, y al amparo de la legislación vigente expido el presente documento, con el visto bueno del presidente de la Comisión Ejecutiva del Consejo Social de la Universidad de Salamanca, en Salamanca a 1 de marzo de 2022.

Vº Bº

Por delegación de funciones (*),

**DIAZ
MESONERO
PEDRO -
07766381V**

Firmado digitalmente
por DIAZ MESONERO
PEDRO - 07766381V
Fecha: 2022.03.01
10:09:25 +01'00'

Pedro Díaz Mesonero.

**SANCHEZ-
CALZADA
HERNANDEZ
, ANTONIO
LUIS
(AUTENTICA
CIÓN)**

Firmado
digitalmente por
SANCHEZ-
CALZADA
HERNANDEZ,
ANTONIO LUIS
(AUTENTICACIÓN)
Fecha: 2022.03.01
10:21:48 +01'00'

(*) Resolución de 7 de diciembre de 2016, del Rectorado de la Universidad de Salamanca. BOCyL nº 240, de 15 de diciembre de 2016)

Memoria 2021

Servicio de Auditoria Interna

Índice

1. Fundamento jurídico, funciones, ubicación y medios personalespág. 2
2. Resumen de las actividades desarrolladas.....pág. 3
3. Recomendaciones.....pág. 7

1. Fundamento jurídico, funciones, ubicación y medios personales

1.1. Fundamento jurídico y funciones principales.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, determina en su artículo 82 que las Comunidades Autónomas establecerán normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales.

La Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León se aplica a las universidades públicas de acuerdo con lo establecido en su artículo 5.1.c), por lo que les son de aplicación las previsiones relativas a principios generales, objeto, régimen jurídico de los derechos y obligaciones de contenido económico, régimen presupuestario, contabilidad pública, control de la gestión económico-financiera respecto a la auditoría pública y responsabilidades.

Los Estatutos de la Universidad de Salamanca, aprobados por Acuerdo 19/2003, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León y modificados por Acuerdo 38/2011, de 5 de mayo, establecen en su artículo 194:

1. La Universidad asegurará el control interno de sus ingresos y gastos y organizará sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica. Asimismo, garantizará una gestión transparente de los recursos.
2. El control interno será realizado por una unidad administrativa que desarrollará sus funciones, preferentemente, con técnicas de auditoría, bajo la inmediata dependencia del Rector.

El Manual de Control Interno de la Universidad de Salamanca, aprobado en Consejo de Gobierno de 31 de marzo de 2016 (BOCyL nº 99/2016, de 25 de mayo); y su posterior modificación aprobada por el Consejo de Gobierno y el Consejo Social en sus respectivas sesiones de 30 de abril de 2019 y de 20 de junio de 2019 (BOCyL nº 128/2019, de 5 de julio), regula el funcionamiento del Servicio de Auditoría Interna. Constituyen sus principales funciones:

- a) La fiscalización previa.
- b) El control financiero permanente.
- c) La auditoría pública.
- d) Control de la actividad general de la Universidad de Salamanca.

1.2.Ubicación.

El Servicio de Auditoría Interna de la Universidad de Salamanca se encuentra en el Edificio del Rectorado:

Patio de Escuelas, 1 - Planta 3ª

37001 SALAMANCA

Teléfono: (+34) 923294431

Correo electrónico: auditoriainterna@usal.es

1.3.Personal del Servicio.

El Servicio de Auditoría Interna está dotado con los siguientes puestos en la Relación de Puestos de Trabajo de personal funcionario de la Universidad de Salamanca: Jefatura de Servicio de Auditoría Interna, Auditor Interno, Ayudante de Auditoría y Puesto Base de Administración.

Durante gran parte del ejercicio de 2021 el Jefe de Servicio se ha encontrado en situación de incapacidad transitoria, sin que se haya producido su reincorporación. El puesto de trabajo de Auditor Interno ha estado ocupado por quien suscribe este informe en Comisión de Servicios, a partir del 8 de marzo de 2021, por enfermedad de larga duración de la titular del puesto. Asimismo, el titular del puesto de Ayudante de Auditoría también causó baja por enfermedad entre los meses de abril y junio.

Actualmente, el Ayudante de Auditoría y el Puesto base de Administración se desempeñan combinando la modalidad presencial y el teletrabajo, de acuerdo con la regulación establecida por la Universidad de Salamanca.

2. Resumen de las actividades desarrolladas.

2.1. Fiscalización previa.

De acuerdo con lo previsto en el Plan de Trabajo de Auditoría y Control Interno para el Ejercicio 2021, aprobado por el Pleno en funciones del Consejo Social de la Universidad de Salamanca en su sesión ordinaria del 18 de diciembre de 2020, se ha realizado la fiscalización previa completa de los expedientes de contratación, excluidos los contratos menores y demás de tracto sucesivo.

Esta fiscalización previa se ha desarrollado según lo previsto en el artículo 8 del Manual de Control Interno, en su modalidad de control formal, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción de una resolución o acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deben estar incorporados al expediente.

A. Expedientes de contratación fiscalizados en 2021

El total de expedientes remitidos a este Servicio para su fiscalización previa, para los que se ha emitido informe, es el que se refleja en este cuadro:

EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN 2021						
TIPO DE CONTRATO	FASE INICIAL DE CONTRATACIÓN	MODIFICACIONES	PRÓRROGAS	REAJUSTE DE ANUALIDADES	CONTRATOS BASADOS EN ACUERDO MARCO	TOTALES
SERVICIOS	25	21	35	6	37	124
OBRAS	2	1	0	1	0	4
SUMINISTROS	27	8	28	2	0	65
ADMINISTRATIVOS ESPECIALES	0	1	2	0	0	3
CONCESIONES ADMINISTRATIVAS	0	2	0	0	0	2
CONCESIONES DE SERVICIOS	1	1	0	0	0	2
TOTALES	55	34	65	9	37	200

La proporcionalidad entre los diferentes tipos de informe se muestra en el siguiente gráfico:



B. Clases de informes emitidos derivados de la fiscalización previa.

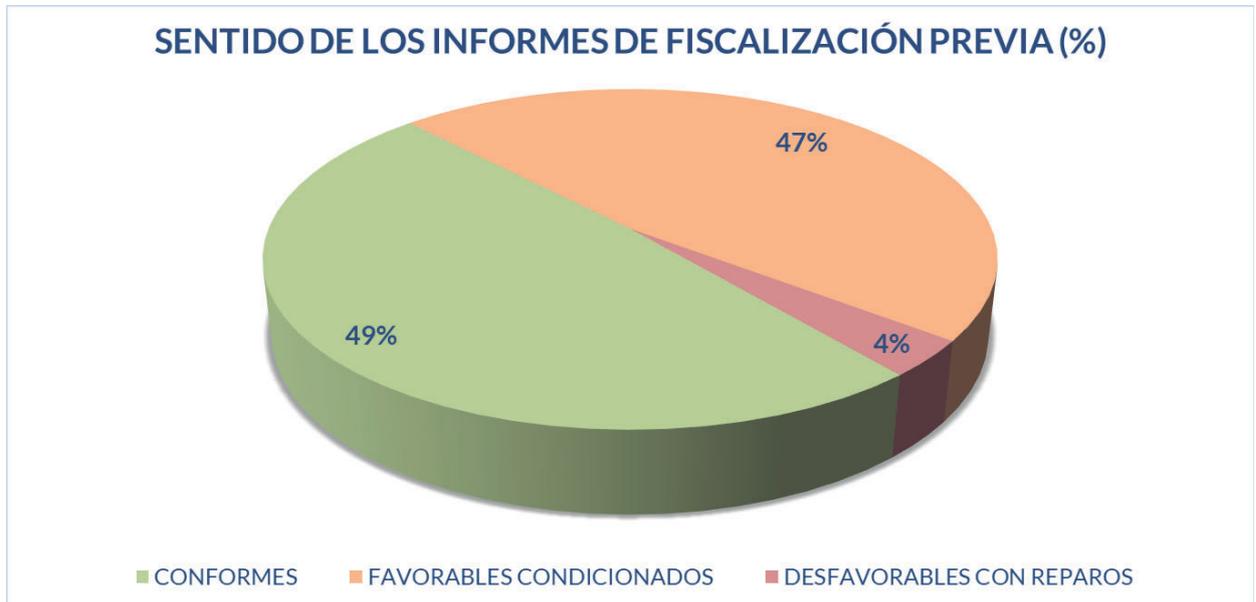
En el siguiente cuadro se muestra el sentido de los informes emitidos, según el tipo de contrato:

TOTAL DE INFORMES EMITIDOS EN 2021 SEGÚN EL SENTIDO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN PREVIA				
TIPO DE CONTRATO	CONFORMES	FAVORABLES CONDICIONADOS	DESFAVORABLES CON REPAROS	TOTALES
SERVICIOS	64	58	2	124
OBRAS	1	3	0	4
SUMINISTROS	27	33	5	65
ADMINISTRATIVOS ESPECIALES	3	0	0	3
CONCESIONES ADMINISTRATIVAS	2	0	0	2
CONCESIONES DE SERVICIOS	1	1	0	2
TOTALES	98	95	7	200

Esta es la representación gráfica de esta clasificación:



En términos porcentuales:



De acuerdo con el artículo 14 del Manual de Control Interno, la emisión de los informes favorables condicionados obedece a la observación de defectos que no tienen carácter esencial. Solamente se realizaron alegaciones desde el Servicio de Contratación a uno de los informes con este carácter y, siendo estimadas las mismas, se emitió un nuevo informe en conformidad.

Tras los informes emitidos con carácter desfavorable con reparos, con efectos suspensivos de la tramitación (artículo 13 del Manual de Control Interno), se produjo la subsanación de los reparos en 5 de los expedientes, optando el Servicio de Contratación por el desistimiento en otro de ellos y enviándose escrito con alegaciones para el restante. Las alegaciones formuladas a este último informe fueron estimadas en el informe definitivo de conformidad.

Por tanto, no fue necesario acudir en ningún caso al procedimiento previsto en el artículo 15.2 del Manual de Control Interno para la resolución de discrepancias mediante acuerdo del Consejo Social.

C. Otras cuestiones relativas a la fiscalización previa.

Con motivo de la remisión de la documentación para la Modificación del contrato SE 25/17 “SERVICIO DE CAFETERÍA DEL C.M. FRAY LUIS DE LEÓN” se tuvo conocimiento de la prórroga de dicho contrato sin la preceptiva fiscalización previa, por lo que, de acuerdo con lo previsto en artículo 16, apartados 2 y 3, del Manual de Control Interno, se remitió informe al Sr. Presidente de la Comisión Económico Financiera del Consejo Social, poniendo de manifiesto que para ese supuesto no concurría causa de nulidad, por lo que no procedía su revisión y sí su subsanación, de acuerdo con artículo 266.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, emitiéndose informe de fiscalización en conformidad una vez remitida la documentación del expediente correspondiente a la prórroga.

También fue recibida la documentación correspondiente a las prórrogas para el año 2022 de los Lotes 1 y 2 del expediente 01/02 CA “SERVICIO DE CAFETERÍA EN LA FACULTAD DE FARMACIA DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA” y “SERVICIO DE CAFETERÍA EN EL EDIFICIO JURÍDICO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA”, respectivamente, al objeto de la emisión de informe de fiscalización previa. Sin embargo, entendiéndose vigente el criterio establecido por el Jefe del Servicio de Auditoría de 24 de enero de 2019, por el que se admitían las alegaciones formuladas por el Servicio de Contratación al informe previo de carácter desfavorable, se remitió escrito comunicando que las citadas prórrogas no se encontraban sujetas a fiscalización previa, de acuerdo con el artículo 67.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que es la norma por la que se rige el contrato.

2.2. Asistencia a mesas de contratación.

El artículo 33 del Manual de Control Interno preceptúa la participación obligatoria de un representante del Servicio de Auditoría Interna, conforme a la normativa en materia de contratación pública. Así se recoge también en el Plan de Trabajo y, en cumplimiento de este mandato, se asistió a las mesas correspondientes a 41 expedientes de contratación, celebrándose las siguientes reuniones:

ASISTENCIA A REUNIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN						
	SOBRE 1	SOBRE 2	SOBRE 3	MESA ADJUDICACIÓN	COMPLEMENTARIAS	TOTAL
Reuniones	38	27	34	28	25	152

2.3. Asistencia a recepciones de contratos.

En el artículo 18 del Manual de Control Interno se regula la asistencia del personal del Servicio de Auditoría Interna en el acto de comprobación material de la inversión. En su apartado segundo le otorga carácter potestativo a esta asistencia, que será comunicada por el Jefe de Servicio de Auditoría.

Durante el ejercicio de 2021 se ha asistido a la recepción de 14 contratos, con la finalidad de dar cumplimiento a la función de comprobación material de la inversión que se recoge en la Base 44ª de las Bases de Ejecución Presupuestaria aprobadas junto con el Presupuesto de este ejercicio.

2.4. Grado de desarrollo del Plan de Trabajo.

El Plan de Trabajo del Servicio de Auditoría Interna para el ejercicio 2021 fue formulado por el Jefe del Servicio de Auditoría con un carácter transitorio, condicionado, además de por la situación de crisis sanitaria que ha afectado a todas las áreas de actividad de la Universidad de Salamanca, por otros factores que fueron recogidos en las memorias de ejercicios anteriores y por la elaboración de un Mapa de Riesgos para la Universidad por la empresa MARSH, S.A.

A estos condicionantes deben añadirse las circunstancias particulares sufridas por la plantilla integrante del Servicio de Auditoría, que han sido reflejadas en el apartado 1.3. de esta memoria.

No obstante, el grado de compromiso del personal ha permitido llevar a cabo las tareas fundamentales asignadas al servicio, cumpliéndose el plan de control previo, así como la asistencia a las reuniones de las mesas de contratación y a la totalidad de los actos de comprobación material de la inversión correspondientes a contratos que fueron fiscalizados en el ejercicio de 2021.

Hay que destacar que, pese a las circunstancias expuestas, la emisión de informes de fiscalización previa no agotó los plazos legales previstos, salvo en alguna contada excepción. Por el contrario, se ha procurado atender a las peticiones recibidas desde el Servicio de Contratación para cumplir con sus requerimientos, a fin de agilizar la tramitación de los expedientes de contratación.

No se han recibido peticiones para la elaboración de informes extraordinarios, debiendo reconocerse que esto ha contribuido a que fuera posible concentrar los recursos en la atención de las tareas básicas antes expuestas.

3. Recomendaciones.

Las especiales circunstancias que han concurrido durante 2021, expuestas anteriormente, unidas al relativamente corto período desde mi incorporación al Servicio de Auditoría Interna, aconsejan limitar las recomendaciones que se han de formular en esta memoria a las áreas de confluencia entre la experiencia vivida en este tiempo y las recomendaciones que han sido formuladas por el anterior Jefe de Servicio en las memorias correspondientes a ejercicios anteriores.

1. Plan de contratación

Como ya se puso de manifiesto en la Memoria del Servicio de Auditoría Interna de 2019, el artículo 28.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, establece la obligación de las entidades del sector público de programar “la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio

presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”.

Este precepto tiene carácter imperativo y su cumplimiento ayudaría a resolver, en gran medida, otras cuestiones planteadas en las recomendaciones de memorias precedentes:

- a) El conocimiento previo de la periodicidad de las cargas de trabajo de la fiscalización previa en el Servicio de Auditoría Interna, lo que permitiría, a su vez, planificar la actividad en el Servicio, dado el grado de dedicación de recursos que exige la fiscalización previa en la modalidad de control formal, verificando el “cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción de una resolución o acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente”.
- b) La complejidad de la contratación, que requiere la intervención de diferentes actores en los expedientes, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa que es de aplicación, aconsejan acometer con mucha antelación la tramitación de los expedientes. Esto lleva a que, en ocasiones, haya que recurrir a la tramitación de urgencia o al intento de acortar plazos con el consiguiente riesgo de comisión de errores materiales o formales a lo largo de todo el proceso. La carga fundamental de esta presión se soporta en el Servicio de Contratación, sin embargo, desde mi punto de vista, la planificación de los contratos debe ser considerada como una prioridad para la Institución, debiéndose extender una cultura entre todos los eventuales responsables para tratar de anticipar las necesidades que a cada responsable le vaya a plantear el cumplimiento de los fines que tenga encomendados.

Como es natural, en una institución tan diversa y compleja como la Universidad, es prácticamente imposible que esta planificación alcance a la totalidad de la contratación que efectivamente se realice a lo largo del ejercicio, pero creo que es posible que una buena parte de los expedientes tramitados a lo largo del año puedan ser conocidos y recogidos en el plan de contratación anual.

2. Explotación de cafeterías

A lo largo del ejercicio se ha comprobado, tal y como recogía la Memoria del Servicio de Auditoría Interna de 2018, que mantienen su vigencia diversos contratos de prestación de servicio de cafetería en Centros de la Universidad de Salamanca cuya regulación es muy anterior a la actual Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Por ello, se entiende vigente la recomendación formulada ya en 2018, de proceder a la actualización de los contratos, para adecuarlos a la legislación en vigor.

3. Formación en materia de integridad, ética pública. Prevención del fraude y de los conflictos de intereses.

En diversas recomendaciones de las Memorias correspondientes a 2018 y 2019 se recoge la necesidad de establecer formación en materia de integridad y medidas para la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses, recomendando su extensión a todos los intervinientes en la preparación y ejecución de los contratos.

Esta cuestión se hace ahora imprescindible en relación con la obligatoriedad del establecimiento de Planes de medidas antifraude para “toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR”, de acuerdo con el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el que se regula el “Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”.

En esta disposición se incluye un cuestionario de autoevaluación relativo al estándar mínimo, que se recoge en el anexo II.B.5, en el que, entre otras cuestiones, se plantea tanto la existencia de formación que promueva la Ética Pública y que facilite la detección del fraude, como la declaración de ausencia de conflicto de intereses por todos los intervinientes y la elaboración de un procedimiento para tratar estos conflictos.

Estas cuestiones, circunscritas por esta normativa al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sería importante que se extendieran a toda la actividad ordinaria, profundizándose así en el camino que la Universidad de Salamanca avanzó con la aprobación del Código Ético y de Buen Gobierno, aprobado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 31 de octubre de 2019 (BOCyL de 13 de enero de 2020).

4. Aplicación del régimen de fiscalización previa de requisitos esenciales.

Como medida complementaria al cumplimiento del Plan de Contratación anual, para agilizar y simplificar la fiscalización previa, y siempre sin perjuicio de que esta consideración pueda ser objeto de revisión, una vez que sea cubierta la Jefatura del Servicio de Auditoría Interna, creo necesario apuntar la posibilidad de establecer una normativa que permita, en aplicación de las previsiones que se recogen tanto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículo 152), como en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (artículo 258), la aplicación del régimen de fiscalización previa de requisitos esenciales dentro de la Universidad de Salamanca.

En el ámbito de la Administración del Estado (incluyendo las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social) esta previsión se ha recogido en la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios.

Por su parte, la Administración de la Comunidad de Castilla y León la materializa a través del Acuerdo 79/2008, de 28 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determina la aplicación del régimen de fiscalización e intervención previas de requisitos esenciales.

Esta agilización de los procesos de fiscalización previa está asimismo contemplada en el artículo 45 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en el Capítulo I del Título IV recoge las especialidades de gestión del PRTR en materia de gestión y control presupuestario y, en concreto, en su artículo 45 dispone que la fiscalización previa de los actos incluidos en la letra a) del artículo 150.2 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, se ejercerá en régimen de requisitos básicos.

La amplitud del ámbito objetivo del ejercicio del Control Interno en la Universidad de Salamanca aconsejaría la aplicación de esta modalidad de ejercicio de la fiscalización previa en régimen de requisitos básicos, que podría encontrar su acomodo normativo en el artículo 17 del Manual de Control Interno, en el que se recoge la posibilidad de que “la fiscalización previa podrá limitarse a comprobar determinados extremos de los actos administrativos... en los casos que expresamente se señalen en las Bases de Ejecución del Presupuesto, a propuesta del Gerente y previo informe del Servicio de Auditoría Interna”. Esto permitiría destinar una parte de los recursos del Servicio al desarrollo de otras actividades de Control Interno de acuerdo con el Plan de Trabajo que se establezca o a solicitud de la Comisión Económico Financiera o el Consejo Social.

La experiencia de 2021 ha puesto de manifiesto que la mayor parte de las objeciones que se han incluido en los informes de fiscalización previa emitidos con el carácter de “favorable condicionado” hacían referencia a la necesidad de subsanación de errores materiales o meramente formales, que fácilmente podrían ser detectados a través de algún tipo de mecanismo de supervisión interno, en este caso en el Servicio de Contratación, pero cuya implantación de forma generalizada en servicios y unidades administrativas fue objeto de una de las recomendaciones introducidas en la Memoria del Servicio de 2018.

Salamanca, 3 de febrero de 2022

Por ausencia del Jefe de Servicio

Luis Marco García
Auditor Interno