

CERTIFICACIÓN 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 13 de junio de 2024, en su punto **tercero** del orden del día "**Memoria Anual del Servicio de Auditoría Interna correspondiente al año 2023**" (artículo 35 del Manual de Control Interno de la Universidad de Salamanca)".

ACORDÓ

Aprobar la "**Memoria Anual del Servicio de Auditoría Interna correspondiente al año 2023**", artículos 35 del Manual de Control Interno de la Universidad de Salamanca, 12.3 y 13.6 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Salamanca, 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, en Salamanca a 13 de junio de 2024.

Vº Bº

Presidente de la Comisión



Pedro Díaz Mesonero

Vicepresidente del Consejo Social

Art. 6.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social



Memoria 2023

Servicio de Auditoría Interna



Índice

1. Fundamento jurídico, funciones, ubicación y medios personales	pág. 2
2. Resumen de las actividades desarrolladas.....	pág. 4
3. Recomendaciones.....	pág. 15

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.

El 12 de abril de 2023 entró en vigor la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. De forma análoga a la anterior, el artículo 53.2 vuelve a remitir a las Comunidades Autónomas para el establecimiento y desarrollo de *“las normas y procedimientos de elaboración, desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades de su competencia, así como para el control de los gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, con la colaboración y supervisión de los Consejos Sociales.”*. Posteriormente, su artículo 59 establece el sometimiento a los principios de transparencia y rendición de cuentas de la gestión económico-financiera de las universidades públicas. Asimismo, y como novedad respecto a la regulación anterior, impone el desarrollo de un régimen de control interno que debe contar con un sistema de auditoría interna, cuyo órgano responsable tendrá autonomía funcional y no podrá depender de ninguno de los órganos unipersonales de la universidad, sin definir aquí la dependencia de ninguno de los órganos colegiados que en ella se regulan. Las universidades disponen de un plazo máximo de dos años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley Orgánica, para aprobar nuevos Estatutos, que deberán concretar esta dependencia.

La Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León incluye en su ámbito subjetivo 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.

En tanto sean aprobados los nuevos, se mantiene vigente lo dispuesto en 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, que 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 (en adelante MCI), 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, en la Relación de Puestos de Trabajo de personal funcionario de la Universidad de Salamanca, con los siguientes puestos: Jefatura de Servicio de Auditoría Interna, Auditor Interno, Ayudante de Auditoría y Puesto Base de Administración.

El 1 de mayo de 2023, tras la resolución del concurso de provisión de puestos de trabajo convocado mediante Resolución de 28 de octubre de 2022, del Rectorado de la Universidad de Salamanca, y su consiguiente fase de resultados, se produce la toma posesión de los puestos de trabajo de Jefe de Servicio de Auditoría Interna y de Auditor Interno. Por tanto, a partir de esta fecha queda cubierta en su integridad la plantilla prevista en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de Personal Técnico, de Gestión y de Administración y Servicios Funcionario (PTGAS) para este Servicio. El 10 de octubre se trasladó a su nuevo destino en el Servicio de Contratación la persona que había venido desempeñando el puesto de trabajo de Puesto Base de Administración, siendo sustituida en esa misma fecha mediante el nombramiento de una Auxiliar Administrativa Interina procedente de la bolsa de trabajo.

La totalidad de la plantilla desempeña su jornada en la modalidad presencial, con la jornada y régimen de dedicación establecidos para cada puesto en la RPT.

En noviembre de 2023 se dirigió a la Gerencia un escrito solicitando la modificación de la RPT del Servicio de Auditoría Interna, en la que se incluyó la creación de un nuevo puesto de trabajo de Auditor Interno, para de esta forma incrementar la capacidad del servicio, de modo que sea posible atender simultáneamente a las tareas ordinarias de fiscalización previa y llevar a cabo el resto de actuaciones planificadas, sin que los eventuales picos de trabajo o celeridad de aquéllas afecten a éstas.

De acuerdo con lo previsto en el Plan de Trabajo, el personal del Servicio ha participado a lo largo de 2023 en cursos de formación con la finalidad de mejorar su cualificación tanto en materias específicas como en otras que pueden ser importantes para adquirir y mejorar otras capacidades. Además, se asistió al Congreso sobre nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario y se participó en otras actividades. El detalle de todo ello es el que sigue:

- Curso “Auditoría de las Universidades Públicas”, en modalidad “on-line” organizado por la FIASEP, al que asistió el Jefe del Servicio entre el 9 de febrero y el 2 de marzo.
- En el marco del Plan de Formación de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León para el año 2023, todos ellos en modalidad virtual:
 - “Romper con la resistencia al cambio y la zona de confort”, de 2 horas lectivas, al que asistió la Auditora Interna el 27 de septiembre.
 - “Preguntar para comprender. El arte sano de hacer preguntas”, de 2 horas lectivas, al que asistió la Auditora Interna el 4 de octubre.
 - “Contratación Pública para la Gestión de Fondos de Recuperación Europeos”, con una duración de 30 horas, al que asistió el Ayudante de Auditoría entre el 28 de marzo y el 3 de mayo.
- El 30 de junio tuvo lugar una Jornada de formación para jefes de servicio y responsables económicos de la Universidad de Salamanca sobre prevención del fraude y los conflictos de interés, cuya coordinación se realizó desde el Servicio de Auditoría Interna, contando con la asistencia de la totalidad de su personal.
- El 1 de diciembre se impartió una charla práctica para los estudiantes de la Asignatura Auditoría Interna (Optativa de 4º Curso del Grado de Administración y Dirección de Empresas), a petición de la profesora encargada de su impartición, sobre la actividad que desarrolla este Servicio con la finalidad de ofrecer a estos estudiantes una visión de la Auditoría en una Administración Pública cercana a ellos, como es la Universidad de Salamanca.
- Entre el 20 y el 22 de septiembre se celebró en Toledo, organizado por la Universidad de Castilla la Mancha, el Congreso Nacional “L.O. 2/2023, del Sistema Universitario. Gobernanza, Control Interno y Régimen Económico” celebrado en Toledo, al que asistieron el Jefe del Servicio y la Auditora Interna.

2. Resumen de las actividades desarrolladas.

2.1. Área de gestión de la contratación.

2.1.1. Fiscalización previa.

De acuerdo con lo previsto en el Plan de Trabajo de Auditoría y Control Interno para el Ejercicio 2023, aprobado por el Pleno del Consejo Social de la Universidad de Salamanca en su sesión ordinaria del 22 de diciembre de 2022, se ha realizado la fiscalización previa de los actos del órgano de contratación por los que se autoriza el gasto, como requisito previo a la licitación de los contratos, excluidos los contratos menores y los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo una vez fiscalizado el acto o contrato inicial o sus modificaciones (artículo 9 MCI).

Esta fiscalización previa se ha desarrollado según lo previsto en el artículo 8 del MCI, 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.

Asimismo, al haberse utilizado el procedimiento abierto simplificado previsto en el artículo 159 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, para la tramitación de cuatro contratos (dos de obras y otros dos de suministros) durante 2023, se requirió la emisión de informes de fiscalización previa del compromiso de gasto, de acuerdo con la mención expresa del apartado 4 del citado precepto.

El plazo máximo establecido en el artículo 10 MCI para la emisión de los informes es de diez días hábiles, reduciéndose a cinco días hábiles cuando el expediente se haya declarado de tramitación urgente, existiendo la posibilidad de ampliación hasta un máximo de veinte días hábiles en el caso de que revista especial complejidad, previa resolución motivada del Rector, que informará a la Comisión Económico Financiera del Consejo Social.

Cuando el objeto de los expedientes sean contratos que ejecuten Fondos de los Planes Next Generation UE, de acuerdo con el artículo 45.6 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, el plazo máximo para la emisión del informe será de cinco días hábiles, gozando estos expedientes de prioridad respecto a cualquier otro.

En el apartado 1 de este mismo artículo 45 se dispone, para agilizar el trámite, que esta fiscalización previa (actos de aprobación del gasto del artículo 150.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria) se ejercerá siempre en régimen de requisitos básicos. No obstante, al encontrarse todavía pendiente de elaboración la regulación para la aplicación de este régimen de fiscalización previa para la Universidad de Salamanca, como se detallará más adelante en esta memoria, esta fiscalización previa se realiza en la modalidad de revisión que se sigue para el resto de expedientes, verificando también el cumplimiento de los requisitos que la normativa reguladora del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia impone para estos contratos, teniendo en cuenta, además, las diversas instrucciones que emanan de diferentes órganos con funciones de asesoramiento y control, como, por ejemplo:

- La Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Instrucción de 11 de marzo de 2021 de la Junta Consultiva de contratación Pública del Estado sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Guía Básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, elaborada por la OIReScon (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación), en su última actualización de 3 de marzo de 2023.

La fiscalización previa supone la mayor parte de la actividad de control dentro de esta área y también en general, por tanto, absorbe la mayor parte de los recursos disponibles del Servicio a lo largo del año. Al encontrarse sometida a plazos tasados, como se ha expuesto con anterioridad, a lo que hay que añadir que, a pesar de no recibir oficialmente el tratamiento de "tramitación urgente", la continuación de la tramitación de los expedientes se ve sometida a presiones para concluir con su adjudicación para justificar subvenciones, por

atender a la necesidad sobrevenida o para que el objeto del contrato se siga atendiendo al finalizar su vigencia otro anterior. Esta actividad debe realizarse, además, a medida que los expedientes de contratación van completando sus trámites, en el momento previo a su aprobación por el órgano de contratación, lo que conlleva que sea imposible determinar el flujo de tareas y, por tanto, planificar su ejecución de forma que pueda liberarse una parte de los recursos para atender, de forma continuada, otras tareas que se incluyeron en el plan de trabajo.

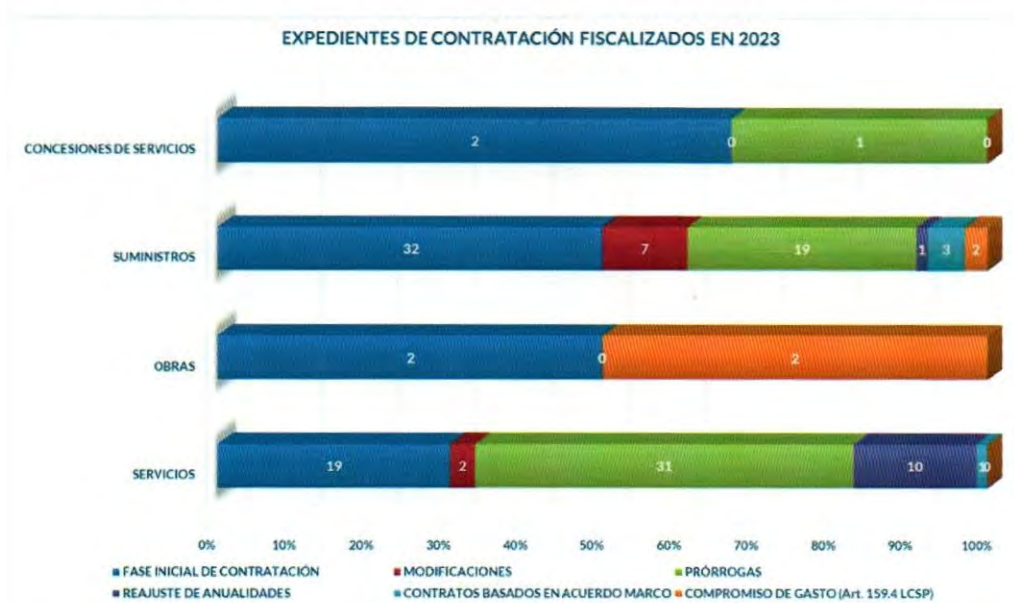
Se exponen a continuación los datos correspondientes al cumplimiento de la actividad de fiscalización previa durante 2023:

1) Expedientes de contratación fiscalizados en 2023

El total de informes emitidos correspondientes a expedientes remitidos a este Servicio para su fiscalización previa es el que se refleja en este cuadro:

INFORMES DE FISCALIZACIÓN PREVIA REALIZADOS EN 2023							
TIPO DE CONTRATO	FASE INICIAL DE CONTRATACIÓN	MODIFICACIONES	PRÓRROGAS	REAJUSTE DE ANUALIDADES	CONTRATOS BASADOS EN ACUERDO MARCO	COMPROMISO DE GASTO (Art. 159.4 LCSP)	TOTALES
SERVICIOS	19	2	31	10	1	0	63
OBRAS	2	0	0	0	0	2	4
SUMINISTROS	32	7	19	1	3	2	64
CONCESIONES DE SERVICIOS	2	0	1	0	0	0	3
TOTALES	55	9	51	11	4	4	134

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

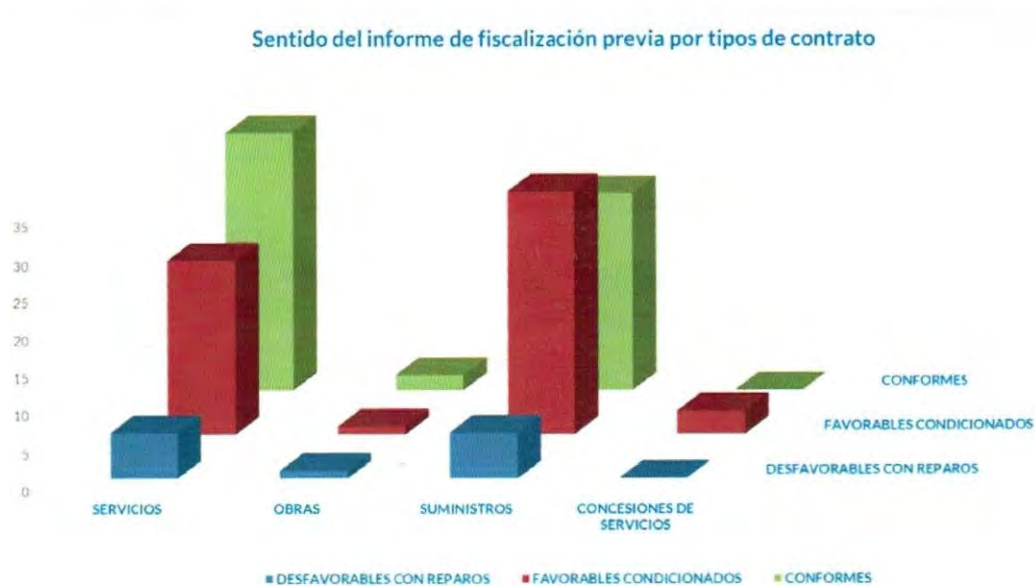


2) Clases de informes emitidos derivados de la fiscalización previa.

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

INFORMES EMITIDOS EN 2023 POR TIPO DE CONTRATO SEGÚN EL SENTIDO DEL INFORME				
TIPO DE CONTRATO	CONFORMES	FAVORABLES CONDICIONADOS	DESFAVORABLES CON REPAROS	TOTALES
SERVICIOS	34	23	6	63
OBRAS	2	1	1	4
SUMINISTROS	26	32	6	64
CONCESIONES DE SERVICIOS	0	3	0	3
TOTALES	62	59	13	134

La representación gráfica nos muestra la proporcionalidad entre los diferentes tipos de informes atendiendo a la tipología de los contratos:



En términos porcentuales, sin tener en cuenta el tipo de contrato:



De acuerdo con el gráfico se habría producido un leve aumento porcentual de los informes desfavorables con reparos respecto a 2022, de un 7% a un 10% y, aunque el porcentaje de informe favorables es similar al del ejercicio anterior, debemos detenernos en el análisis del sentido de los informes dependiendo en qué fase de la contratación se realiza éste, sobre todo en relación a los contratos más numerosos (127 informes sobre el total de 134), que son los de suministros y servicios.

Para los contratos de suministros el detalle de los informes de fiscalización previa es el siguiente:

TOTAL DE INFORMES EMITIDOS EN 2023 DE CONTRATOS DE SUMINISTROS SEGÚN EL SENTIDO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN PREVIA				
TIPO DE CONTRATO	CONFORMES	FAVORABLES CONDICIONADOS	DESFAVORABLES CON REPAROS	TOTALES
FASE INICIAL*	4	27	4	35
COMPROMISO DEL GASTO	2	0	0	2
MODIFICACIONES	3	4	0	7
PRÓRROGAS	16	1	2	19
REAJUSTE DE ANUALIDADES	1	0	0	1
TOTALES	26	32	6	64

*Incluye los contratos de suministro Basados en Acuerdo Marco.

En el caso de los contratos de servicios:

TOTAL DE INFORMES EMITIDOS EN 2022 DE CONTRATOS DE SERVICIOS SEGÚN EL SENTIDO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN PREVIA				
TIPO DE CONTRATO	CONFORMES	FAVORABLES CONDICIONADOS	DESFAVORABLES CON REPAROS	TOTALES
FASE INICIAL*	0	19	1	20
MODIFICACIONES	2	0	0	2
PRÓRROGAS	24	4	3	31
REAJUSTE DE ANUALIDADES	8	0	2	10
TOTALES	34	23	6	63

**Incluye el contrato de servicios Basado en Acuerdo Marco.*

La representación gráfica conjunta del sentido de los informes para estos dos tipos de contrato, detallando la fase en la que se emite el informe es la siguiente:



Del análisis de estos datos debemos destacar, en primer lugar, el escaso número de expedientes que en su fase inicial son objeto de informe en conformidad tras la revisión de los documentos que lo componen. Solamente se ha emitido el informe en este sentido para 4 de los 55 expedientes fiscalizados.

Aunque el porcentaje de informes desfavorables con reparos, con efectos suspensivos de la tramitación (artículo 13 MCI), solamente sufrió un leve aumento respecto a 2022, debe considerarse que su número absoluto, si no se tienen en cuenta los 4 que correspondían a contratos de servicios basados en el Acuerdo Marco SE 22/19 una vez que se había agotado su vigencia, pasaría de 6 a 13. En uno de los expedientes el informe desfavorable se debió a que el pliego tipo utilizado no se correspondía con el informado por el área jurídica para el contrato (contrato SSUSE16-23), mientras que para los 12 restantes la causa del informe desfavorable fue la falta de crédito debido a errores diversos:

- No retener el crédito para atender al eventual incremento previsto en el artículo 301 LCSP.
- Errores relacionados con la prorrateada.
- Errores en los cálculos debidos a redondeos, reparto del crédito entre anualidades o al realizar la estimación de necesidades.

Solamente 3 de estos informes (todos ellos correspondientes a la tramitación de prórrogas) no contienen ninguna otra objeción y en 6 de ellos se incluyeron en el informe al menos otras 4 objeciones.

En relación a los informes favorables condicionados, que son aquellos en los que se ponen de manifiesto las incidencias que no suponen la nulidad del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 MCI, debe subrayarse que su gran mayoría corresponden a la fase inicial del contrato. De un total de 59 expedientes revisados en esta fase (incluyendo aquí los 4 correspondientes a contratos basados en un acuerdo marco), el informe emitido tuvo este carácter en 49 ocasiones (un 83,05%), lo que contrasta con el resto de fases fiscalizadas, en las que solamente suponen un 13,33%. La elaboración de estos informes no es sencilla en todos los casos, ya que implica una labor de comprobación y argumentación, basada en normas e informes, que necesita una mayor dedicación. No obstante, debe considerarse importante esta tarea ya que a través de la misma se busca una mejora continua del proceso, en la que tiene también su papel el Servicio de Contratación, que puede realizar alegaciones en los supuestos en los que crea que debe discrepar con la opinión expresada en las objeciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.2 MCI. No obstante, a lo largo del ejercicio no se realizaron alegaciones en ningún caso, por lo que, como ya sucedió en los ejercicios de 2021 y 2022, tampoco fue necesario acudir al procedimiento previsto en la citada disposición para la resolución de discrepancias mediante acuerdo del Consejo Social.

Debe hacerse constar que sigue produciéndose en algunos casos, como ya se puso de manifiesto en la memoria de 2022, la falta de comunicación al Servicio de Auditoría Interna de la subsanación de las objeciones incluidas en informes con el carácter de favorables condicionados. De acuerdo con el artículo 15.1 MCI, el órgano al que se dirija el informe debe comunicar al Servicio de Auditoría Interna la subsanación de las objeciones, recayendo en él la responsabilidad de realizarla. Al realizar el seguimiento de los informes emitidos se ha comprobado que hay un número reducido de casos en los que se incorpora al expediente en PLYCA el escrito mediante el que se comunica que la subsanación se ha realizado, sin que éste sea remitido de forma efectiva, bien mediante correo electrónico o bien mediante el sistema de avisos de PLYCA. No obstante, no consta que en ningún caso se haya dejado de incorporar este escrito al expediente.

Finalmente, debe señalarse que se han incorporado observaciones en algunos informes sobre diversos aspectos sobre los que se ha apreciado posibilidad de hacer correcciones para aumentar la claridad en la exposición y así evitar posibles errores en el procedimiento de licitación.

3) Cumplimiento de los plazos de fiscalización previa.

El cumplimiento de los plazos legales para la emisión de los informes es una obligación, aunque, debido a la importancia que tiene para la institución la tramitación de forma ágil de los expedientes de contratación, se ha mantenido como objetivo la reducción de estos plazos al máximo posible, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que no se debe perder el rigor en la revisión de la documentación.

Es por ello que, salvo las excepciones en las que fuera imprescindible, se ha procurado que los informes se emitieran en un plazo no superior a cinco días. Fruto de este esfuerzo por parte del personal del servicio, el tiempo medio de emisión de los informes durante 2023 se ha mantenido en el entorno de los tres días (3,28 días es el resultado numérico exacto) y solamente en 16 casos se han superado los cinco días, cumpliéndose este plazo máximo en todos aquéllos que se financiaban con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation UE).

La representación gráfica del plazo de emisión de informes sería la siguiente:



Como se puede ver en el gráfico, la línea de tendencia se encuentra por debajo del valor 5, aunque, al contrario de lo que sucedía en 2022, es ascendente para este ejercicio. La explicación a esta inversión de la tendencia, que además sirve como un claro ejemplo de cómo influye el modo en que van recibiendo las tareas de fiscalización previa en el desarrollo de toda la actividad del servicio, la encontramos en un período muy concreto de tiempo, entre el 6 y el 11 de octubre (4 días hábiles) en el que se reciben para informe un total de 8 expedientes:

- Se emite informe de conformidad solamente para uno de ellos (con una observación).
- Para dos se emite informe desfavorable porque se aprecian problemas con el crédito reservado y en uno se realizan, además, otras 6 objeciones. En ambos casos se recibe la comunicación de subsanación desde el servicio de contratación el 31 de octubre, y con esa misma fecha se emite nuevo informe en conformidad.
- Para los restantes 5 expedientes el informe tiene el carácter de favorable condicionado con un número considerable de objeciones en cada uno de ellos (entre 4 y 6) que afectan en algunos casos a cuestiones de relevancia como son los criterios de adjudicación, la firma de los documentos, definición de criterios de solvencia y supuestos de modificación.

Cabe concluir que las condiciones en las que se encuentran los expedientes complican esta tarea de revisión y, al realizarse ésta mediante la verificación de la totalidad de los documentos que integran el expediente, supone de hecho el traslado al Servicio de Auditoría Interna de la función de control de aspectos que deberían ser depurados antes de la llegada del expediente a nuestro servicio, poniéndose de manifiesto que los controles previos planteados no detectan estos errores.

Aquí se puede comprobar cómo el cumplimiento de la fiscalización previa se ve ralentizado, debido a la necesidad de realizar esta revisión exhaustiva que se acaba de describir, a lo que debemos sumar, como se ha explicado anteriormente, su llegada de forma imprevisible en tiempo y número, lo que provoca una imposibilidad de planificar una distribución de tareas en el servicio que permita un adecuado desarrollo de otras que, aunque se encuentran incluidas en el plan de trabajo, deben demorarse para cumplir los plazos establecidos para la fiscalización previa, debido a la limitación de los recursos de los que se dispone.

4) Regulación para establecer un régimen de fiscalización previa de requisitos esenciales en la Universidad de Salamanca.

En 2022 fue introducido un apartado 5 en la Base 62ª de las Bases de ejecución presupuestaria para 2023, a propuesta del Servicio de Auditoría Interna, con el fin de establecer un régimen de fiscalización previa de requisitos esenciales en la Universidad de Salamanca. De acuerdo con la previsión del artículo 17 MCI, este era un paso previo a la aprobación de la normativa que lo regulara.

Durante el ejercicio de 2023 se ha seguido trabajando en su elaboración, sin que haya sido posible su conclusión debido a que no pueden reservarse recursos en exclusiva para ello, y esta tarea ha sido de nuevo incluida en el plan de trabajo para 2024, con la intención de que se pueda concluir en el primer semestre para proceder después a su tramitación para que sea aprobada por el Consejo de Gobierno y el Consejo Social.

2.1.2. Asistencia a mesas de contratación.

El artículo 33 MCI 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 32 expedientes de contratación, celebrándose las siguientes reuniones:

ASISTENCIA A REUNIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN 2023						
	SOBRE 1	SOBRE 2	SOBRE 3	MESA ADJUDICACIÓN	COMPLEMENTARIAS	TOTAL
Reuniones	30	22	22	24	15	113

Previa a la participación como miembro de la mesa de contratación se suscribe por todos sus miembros una declaración de ausencia de conflicto de intereses en la que constan las empresas licitadoras. A partir de la entrada en vigor de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se tramitó la modificación del Plan de Medidas Antifraude de la Universidad de Salamanca para incorporar al mismo el procedimiento de verificación de existencia de conflicto de interés que en ésta se establece, añadiéndose, en uno de sus anexos, el modelo de Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses a cumplimentar por los integrantes de la mesa designada para la asistencia del órgano de contratación en aquellos que se financien con fondos del PRTR, que debe ser objeto de verificación a través de la herramienta MINERVA de acuerdo con las disposiciones de la citada Orden HFP/55/2023.

2.1.3. Asistencia a recepciones de contratos.

En el artículo 18 MCI 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 del Servicio de Auditoría.

Durante el ejercicio de 2023 se ha asistido a la totalidad de los actos de recepción que fueron informados desde el Servicio de Contratación, que ascendieron a 5. De este modo se da cumplimiento a la previsión realizada en el plan de trabajo para atender 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. No fue comunicada desde el Servicio de Contratación la celebración de ningún otro acto de recepción.

2.2. Área de ejecución del Plan de Medidas Antifraude.

La actividad del Servicio de Auditoría Interna en este ámbito se desarrolla atendiendo a tres aspectos: participación en la Comisión de Evaluación de los Riesgos de Fraude; coordinación de la Jornada de formación para jefes de servicio y responsables económicos de la Universidad de Salamanca sobre prevención del fraude y los conflictos de interés; y, por último, ejecución de las previsiones del plan de trabajo para 2023 sobre el cumplimiento de los principios transversales del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se configura en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre.

El primero de ellos corresponde con la participación en la Comisión para la Evaluación de los Riesgos de Fraude en la Universidad de Salamanca, nombrada mediante Resolución del Rector de 4 de abril de 2022. Esta comisión mantuvo las siguientes reuniones en 2023:

- ✓ Aprobación, en su reunión del 8 de febrero, de la modificación del Plan de Medidas Antifraude para la incorporación de las medidas previstas en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de acuerdo con la propuesta realizada desde el Servicio de Auditoría Interna. Esta actualización del Plan de Medidas Antifraude se ratificó posteriormente por el Consejo de Gobierno, en su reunión del 12 de abril de 2023.
- ✓ Evaluación del Riesgo de Fraude para la Universidad de Salamanca. Esta evaluación se realizó siguiendo la metodología de la "Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude. En su reunión de 12 abril de 2023 se aprobó esta evaluación, adjuntándose al acta como anexos el cuadro correspondiente a la exposición a riesgos de fraude para la contratación en la Universidad de Salamanca, así como las banderas rojas y los controles propuestos (que se corresponden con los modelos de los Anexos III y IV de la citada guía del SNCA).

En segundo lugar, debe hacerse referencia a la coordinación de la "*Jornada de formación para jefes de servicio y responsables económicos de la Universidad de Salamanca sobre prevención del fraude y los conflictos de interés*", que tuvo lugar el 30 de junio de 2023, presentada por el Sr. Rector y el Sr. Gerente, en la que intervinieron como ponentes Antonio Arias Rodríguez, José Ramón Chaves y Julio García Muñoz. Contó con 43 asistentes, todos ellos personal que participa en la gestión de fondos del PRTR y entre los que se contaba con la totalidad del personal del Servicio de Auditoría Interna. Esta jornada quedó incorporada a las acciones de formación dirigidas al PTGAS de la USAL.

Por último, en lo referente al plan de control sobre el cumplimiento de los principios transversales de gestión de la Orden HFP/1030/2021, solamente se pudo establecer una planificación inicial para su posterior ejecución, sin que ésta pudiera llevarse a cabo por insuficiencia de recursos. Tampoco pudo acometerse la auditoría sobre la existencia de posibles fraccionamientos. Ambas han sido incluidas nuevamente en el Plan de Trabajo para 2024, para su realización a lo largo del primer semestre.

2.3. Área de seguimiento del Informe Mapa de Riesgos.

En el Plan de Trabajo del Servicio de Auditoría Interna para 2023 se incluyó, en su apartado 3.3 Área de seguimiento del Informe Mapa de Riesgos, la realización de varias actuaciones sobre varios de los riesgos más destacados de dicho informe:

Auditoría sobre el riesgo "R55 – EXPOSICIÓN A RIESGOS CIBER", a realizar en el primer semestre del año.

La continuación del estudio sobre el riesgo "R60 – DEBILIDADES EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE PROVEEDORES Y COMPRAS", en este caso para determinar la incidencia y causas de los posibles retrasos en la tramitación de facturas desde los diferentes servicios de la Universidad de Salamanca.

Solamente fue posible la planificación de la segunda de estas actividades, debido a la insuficiencia de recursos para acometer ninguno de los trabajos previstos durante el primer semestre de 2023. Actualmente está en proceso de ejecución y se estima que sea finalizada en breve.

2.4. Encargo de Auditoría de Títulos Propios de Ortodoncia.

El Secretario Letrado del Consejo Social remitió con fecha 17 de enero de 2023 escrito por el que solicitaba, al amparo de lo previsto en el apartado 3.2. AREA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE del Plan de Trabajo del Servicio de Auditoría Interna para el ejercicio 2023, la realización de una auditoría de los títulos propios Máster de Ortodoncia y Ortopedia Dentofacial, Diploma de especialización de Ortodoncia Avanzada y Máster de Ortodoncia Clínica. A este escrito se adjuntaba la copia de la comunicación que había realizado el Sr. Gerente de la Universidad de Salamanca al Presidente de la Comisión Económico Financiera del Consejo Social y los documentos a que el mismo hacía referencia.

De acuerdo con el citado escrito, se procedió a la comprobación de la gestión del gasto realizada por el responsable de las claves orgánicas asignadas a estos títulos propios durante los ejercicios 2019, 2020, 2021 y 2022, siguiendo la modalidad de una auditoría de cumplimiento prevista en el artículo 27 del Manual de Control Interno de la Universidad de Salamanca.

En la planificación de esta auditoría se dividieron los justificantes correspondientes a las claves orgánicas en los ejercicios objeto de análisis en diferentes grupos de gastos procediéndose a la revisión de un volumen muy elevado de documentación, entre la que se encontraban más de 700 justificantes de gasto.

Al haberse fijado como objetivo en el propio escrito de solicitud de inicio la detección de posibles infracciones, se esperó a la finalización de la revisión de toda la documentación prevista en la planificación de la auditoría antes de realizar esta comunicación, de forma que se ofreciera una visión de conjunto de la gestión realizada en los títulos propios analizados y no quedaran excluidos hechos que, aisladamente, pudieran tener una consideración diferente a la que deba dársele de forma global.

De acuerdo con el artículo 6.2 MCI, en el que se establece la obligación de poner en conocimiento de la Comisión Económico Financiera del Consejo Social, a través de su Presidente, los hechos acreditados en la práctica de una actuación de control que pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o de responsabilidades contables o penales, se procedió a trasladar mediante escrito de 24 de agosto de 2023 el informe sobre las incidencias que se pusieron de manifiesto, para que, en su caso, se iniciasen las actuaciones que en él se determinan, acordándose por el Pleno su traslado, si procediera, al órgano competente para el inicio de los oportunos procedimientos.

3. Recomendaciones.

3.1. Área de gestión de la contratación.

3.1.1. Plan de contratación.

Como ya se viene poniendo de manifiesto en la Memoria del Servicio de Auditoría Interna desde 2021, de acuerdo con lo observado en ese ejercicio, tampoco en 2023 se ha seguido el mandato recogido el artículo 28.4 de la Ley 9/2017 de Contratos 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”.

Desde el Servicio de Contratación se ha informado de que, a pesar de haberse realizado intentos para dar debido cumplimiento a este precepto, no existe un modelo de anuncio que permita dar publicidad a este Plan de Contratación, por lo que debe recurrirse a la figura del anuncio de información previa.

Deben entenderse como plenamente vigentes las apelaciones realizadas a la complejidad de la Universidad de Salamanca, que dificulta enormemente realizar una completa planificación previa de las contrataciones a lo largo de cada ejercicio. No obstante, debe insistirse en que es posible realizar esta planificación para una parte importante de las mismas, que obedecen a la necesidad de suministros y servicios esenciales para el funcionamiento de la institución. Como ya se ha puesto también de manifiesto en memorias anteriores, debe concluirse que existen problemas en la planificación que se plasman en una presión adicional sobre el Servicio de Auditoría Interna para acelerar la emisión de los informes de fiscalización previa. Debe considerarse también como plenamente vigente la recomendación que, en este sentido, se realizó en la memoria del ejercicio 2021 y que daría cumplida explicación de muchos de los errores que se ponen de manifiesto en nuestros informes de fiscalización previa:

“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.”

3.1.2. Comunicación de subsanaciones al Servicio de Auditoría Interna.

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado correspondiente de esta memoria, se ha comprobado que en ocasiones se sigue omitiendo el envío al Servicio de Auditoría Interna de la comunicación de la subsanación de las objeciones formuladas en los informes de fiscalización previa. Esta comunicación es preceptiva de acuerdo con el artículo 15.1 MCI y es importante tanto para tener constancia de que no se plantean discrepancias sobre las objeciones formuladas, como de que se ha procedido a su subsanación.

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

Una vez introducida la habilitación en las Bases de Ejecución Presupuestara para 2023, se debe dar prioridad en nuestro servicio, siempre que sea posible sin ver comprometido el cumplimiento de plazos y la ejecución del resto de actividades preceptivas del área de contratación, a la conclusión de la regulación del régimen de fiscalización previa de requisitos esenciales, siguiendo el modelo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. El 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, establece cuáles son los extremos de general comprobación, así como los extremos adicionales según el tipo de contrato y su fase de ejecución. Ello se completará con guías de fiscalización, en las que queden debidamente registradas las

verificaciones efectuadas, y en las que se relacionen los documentos que necesariamente deben ser examinados.

Con ello se conseguiría la agilización de los procesos de fiscalización previa, reforzando a la vez la seguridad de su ejercicio. Esta regulación y la elaboración de las guías deberían servir también para ayudar a que los informes contengan un menor número de objeciones, al existir una referencia sobre las cuestiones que son objeto de examen en el ejercicio de la fiscalización previa, por ser susceptibles de condicionar el cumplimiento de los requisitos legales en los expedientes. Debe insistirse en que es esencial, para lograr su plena efectividad, la previsión de una labor de autocontrol previa al informe de fiscalización. Como ya se viene plasmando de forma reiterada en estos informes, todos los servicios y unidades administrativas deberían contar con manuales de procedimiento que incluyeran mecanismos de control o supervisión sobre las funciones que tienen encomendadas, correspondiendo entonces al Servicio de Auditoría Interna el control sobre la efectividad de esos controles internos previos.

3.2. Área de ejecución del Plan de Medidas Antifraude.

Una vez realizada la evaluación de los riesgos de fraude en la Comisión constituida a tal efecto, debe realizarse la revisión anual de esta evaluación, así como de los controles o banderas rojas establecidos, de acuerdo con lo previsto tanto en el propio acta de aprobación, como en el Plan de Medidas Antifraude y en 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.

Sería muy importante poder cumplir con la revisión del cumplimiento de los principios transversales que establece la citada Orden HFP/1030/2021 y con la ejecución de la auditoría sobre la existencia de casos de fraccionamiento para eludir el procedimiento de contratación.

También debe insistirse aquí en la importancia de potenciar la formación en materia de integridad, así como las medidas para la lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Deben reconocerse los avances que en esta materia ha realizado la institución, haciendo accesible toda la información relativa a la lucha contra el fraude a través de una pestaña en la parte superior de su página web que se mantiene visible en todo momento mientras se navega en ella. Es importante, no obstante, que este esfuerzo tenga continuidad y la información se mantenga actualizada. Debe reseñarse, además, la aprobación por la Comisión Permanente del Consejo de Gobierno de 26 de septiembre de 2023 de la normativa para establecer un canal ético y de gestión de informaciones adaptado a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

3.3. Área de seguimiento del Informe Mapa de Riesgos.

Tras la conclusión del estudio sobre la existencia de posibles demoras en la tramitación de facturas por los Servicios de la Universidad de Salamanca, previsto en el apartado 3.3 Área de seguimiento del Informe Mapa de Riesgos del Plan de Trabajo del Servicio de Auditoría Interna para 2023, se formularán las correspondientes recomendaciones para la agilización de este procedimiento, al igual que se hizo en el caso del estudio ya concluido para Centros y Departamentos.

Sería importante poder dar cumplimiento a las previsiones del Plan de Trabajo para 2024 y realizar también las auditorías previstas, al menos en el área de riesgo "R55 - EXPOSICIÓN A RIESGOS CIBER", dada su importancia estratégica.

3.4. Auditoría de Títulos Propios de Ortodoncia.

Debido a la naturaleza de las incidencias que fueron detectadas en el curso de la auditoría, en lugar de emitir informe provisional para que pudiera ser objeto de alegaciones por el responsable de estos títulos propios, se dio cumplimiento a la previsión del artículo 6.2 MCI, en el que se establece la obligación de poner en conocimiento de la Comisión Económico Financiera del Consejo Social, a través de su Presidente, los hechos acreditados en la práctica de una actuación de control que pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o de responsabilidades contables o penales.

Es evidente, una vez analizados los presuntos incumplimientos detectados, que deben incrementarse los controles sobre la actividad realizada en estos títulos propios en particular, y por extensión a todos en general. En concreto, deben formularse las siguientes recomendaciones:

1. Instar al Centro de Formación Permanente y a los órganos con competencias en esta materia a que se realice un control efectivo previo y a posteriori sobre el desarrollo de la actividad prevista en las memorias de los títulos propios. Es necesario que estos documentos cuenten con las debidas garantías y las firmas de los órganos que intervienen en su tramitación. También es necesario, para realizar el control final de la actividad, que se cumpla con la obligación de realizar el informe de seguimiento que se prevé en el artículo 21 del nuevo Reglamento de Enseñanzas Propias de la Universidad de Salamanca, aprobado en el Consejo de Gobierno de 21 de diciembre de 2022.
2. Instar el estudio y establecimiento de límites a la realización de colaboraciones docentes y su retribución, conforme a los límites que figuran en la normativa que regula el régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. Una vez establecidos estos límites, deben aplicarse sistemas que permitan el control efectivo sobre los mismos, para evitar que sean sobrepasados.
3. Instar el establecimiento de controles más amplios para evitar el fraccionamiento de facturas para eludir la obligación de utilizar las figuras de contratación que resulten necesarias de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como en las Bases de Ejecución Presupuestaria. Para ello es necesario que se estudien e implanten controles que tengan en cuenta la posibilidad de utilización de empresas vinculadas, de diferentes claves orgánicas con el mismo responsable, así como la reiteración de compras durante períodos de tiempo que no coincidan exactamente con un ejercicio económico.
4. Instar la realización del análisis de las declaraciones de conflicto de interés firmadas por responsables de aquellas decisiones de gasto en las que puedan observarse indicios de vulneración del principio de imparcialidad, así como otros casos de forma aleatoria.
5. Instar la elaboración de un manual de procedimiento para la tramitación de gastos realizados en el desarrollo de los títulos propios, en el que estuvieran detallados todos los aspectos importantes que deban ser objeto de comprobación y control, así como una guía de gestión para los responsables de los centros de gasto, en la que se recogiesen los aspectos normativos imprescindibles.

VNiVERSiDAD D SALAMANCA

Servicio de
Auditoría Interna

Salamanca, 8 de abril de 2024

Firmado por MARCO GARCIA LUIS - DNI ***5804**
el día 08/04/2024 con un certificado emitido
por AC Sector Público
Luis Marco García
Jefe de Servicio