

SINDICATURA DE COMPTES
DE CATALUNYA

Informe de Fiscalització
SCF-06 E/87

DEPARTAMENT DE CULTURA
FISCALITZACIÓ DE CONTRACTES
ANUALITAT DE 1985

A Barcelona, el dia 26 de gener de 1988, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, sota la presidència del Síndic Major, Sr. Joan Josep Perulles i Bassas, amb l'assistència dels Síndics Srs. Manuel Cardeña i Coma, Josep Maria Carreras i Puigdengolas, Antoni Castells i Oliveres, Ferran Termes i Anglès, Eudald Travé i Montserrat i Xavier Vela i Parés, actuant com a Secretari el Secretari General de la Sindicatura, Sr. Manuel Bosch i Isant, i com a ponent el Síndic Sr. Xavier Vela i Parés, acorda aprovar, prèvia deliberació, l'informe de fiscalització SCF-06 E/87, sobre contractes del Departament de Cultura, anualitat de 1985, que s'eleva al Parlament de Catalunya.

I N D E X

1 - CONTRACTACIO I SINDICATURA.....	1
2 - CONTRACTACIO ADMINISTRATIVA. NORMATIVA LEGAL.....	3
2.1 COMENTARI PREVI.....	4
2.2 NORMATIVA BASICA GENERAL ESTATAL.....	5
2.3 NORMATIVA COMPLEMENTARIA.....	7
2.3.1 Complementària estatal.....	7
Obres.....	7
Subministraments i altres contractacions.....	9
Actualitzacions de límits monetaris.....	11
2.3.2 Complementària de Catalunya.....	12
Ambit general.....	14
Ambit contractual.....	15
Ambit específic d'obres.....	16
Ambit específic de subministraments.....	17
3 - ORIENTACIO DE L'AUDITORIA.....	18
3.1 DIVERSITAT D'UNIVERSOS.....	19
3.2 PROCEDIMENTS DE MOSTREIG.....	21
3.3 EL FULL DE TREBALL.....	24
3.4 INSTRUMENTS DE CONSULTA.....	29
4 - ENTITAT FISCALITZADA.....	30
5 - DESENVOLUPAMENT DE LA TASCA.....	33
6 - CONCLUSIONS I RECOMANACIONS.....	36
6.1 CONCLUSIONS GENERALS.....	37
6.2 CONCLUSIONS RELATIVES AL PROCES DE CONTRACTACIO.....	39
6.3 CONCLUSIONS RELATIVES ALS DOCUMENTS COMPTABLES.....	41
6.4 RECOMANACIONS PER A LA CREACIO DE NORMATIVA CATALANA..	43
7 - ANNEXOS.....	44
ANNEX I - RECURS DE NORMATIVA.....	45
A. Disposicions estatals.....	46
B. Disposicions catalanes.....	56
ANNEX II - ORDRE D'ECONOMIA I FINANCES DE 24.11.80.....	62

**CONTRACTACIO
I SINDICATURA**

1 - CONTRACTACIO I SINDICATURA

La Llei 6/1984 de 5 de març de la Sindicatura de Comptes estableix al seu article segon:

"Són funcions de la Sindicatura de Comptes de Catalunya:

a) . . .

b) . . .

c) Fiscalitzar els contractes subscrits per l'Administració de la Generalitat i altres ens del sector públic indicats en l'article 5 en els casos en què serà establert així o en aquells en què la Sindicatura de Comptes ho considerarà convenient.

d) . . .

e) . . .

f) . . .

g) ...formular propostes tendents a millorar els serveis prestats pel sector públic de Catalunya".

D'acord, doncs, amb la missió que la seva Llei fundacional li atribueix, aquesta Sindicatura ve exercitant des dels inicis de la seva actuació -l'any 1985- la fiscalització de l'activitat contractual de la Generalitat.

En aquella ocasió inicial es va empendre la fiscalització dels contractes realitzats durant 1984, centrant-la entorn dels d'import superior als 100 milions de pta.

Posteriorment, hom ha considerat convenient no circumscriure's a una estratificació tan contundent i s'han adoptat criteris més amplis.

Resulta sobrer resaltar la gran importància que, en qualsevol administració pública, cal donar a l'activitat contractual, tant pel seu volum econòmic com per la influència transcendent que té en el desenvolupament de les activitats pròpies del sector públic.

Per això, hem cregut que és justificada l'exploració a bastament dels trets bàsics que defineixen i regulen la contractació dels ens públics catalans. Ho fem en l'apartat següent d'aquest informe.

**CONTRACTACIO
ADMINISTRATIVA
NORMATIVA LEGAL**

2. CONTRACTACIO ADMINISTRATIVA. NORMATIVA LEGAL

2.1 COMENTARI PREVI

La normativa vigent a Catalunya per a regular l'activitat contractual de l'Administració Pública és essencialment d'abast estatal. Cal considerar que es tracta d'una activitat de la màxima importància que ha estat regulada amb nombroses disposicions al llarg dels anys en què Catalunya no ha disposat d'Estatut d'Autonomia.

Recuperades algunes facultats d'autogovern, s'han pogut promulgar diverses disposicions complementàries. Entre aquestes en trobem d'importants com les Lleis de Patrimoni, Finances Públiques i de la Sindicatura de Comptes, que afecten el tema contractual de manera indirecta.

També hem de remarcar que la normativa estatal és d'aplicació subsidiària de la catalana en tot allò que aquesta no estableixi, fet que comporta que, en l'actualitat, la major part de l'activitat contractual pública catalana s'hagi de subjectar a les normes estatals, tot i que moltes d'elles només tenen rang de "Orden ministerial".

Aquesta preeminència ve donada, com hem dit, pel desplegament estatal previ i per la força dels fets que comporta que els traspassos de competències rebuts per la Generalitat no són una facultat conceptual a desenvolupar, sinó una realitat corpòrea viva i emmarcada en una estructura normativa en funcionament.

Fem una menció més extensa d'aquest tema en l'apartat 2.3.2 (pàgines 12 i 13) i 6.4 (pàgina 43) d'aquest informe.

2.2 NORMATIVA BASICA I GENERAL ESTATAL

Existeix una normativa bàsica, avui vigent, establerta a partir de la "Ley 198/1963" de 28 de desembre, de "Bases de Contratos del Estado", la qual va generar el "Texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado" publicat mitjançant el "Decreto 923/1965", de 8 d'abril.

El reglament corresponent va ser establert mitjançant el "Decreto 3410/1975", de 25 de novembre, aprovatori del "Reglamento General de Contratación del Estado".

La "Ley" ha estat adaptada a les directives de la Comunitat Econòmica Europea mitjançant "Decreto legislativo 931/1986", de 2 de maig.

El "Reglamento" ha estat adaptat en el mateix sentit pel "Real Decreto 2528/1986", de 28 de novembre.

També tenen caràcter general, encara que una aplicació força limitada, els "Decretos" 2926/1965, de 23 de setembre i 3637/1965, de 25 de novembre, del "Ministerio de Hacienda"; el primer establert el "Régimen de los bienes del Estado en el extranjero" i el segon regulant "Los contratos del Estado y sus organismos autónomos referentes a obras, gestión de servicios o suministros que se celebren en territorio extranjero".

I amb aquest mateix criteri d'àmbit general hem de recollir el "Decreto 315/1971", de 18 de febrer, del "Ministerio de Hacienda" sobre "Régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa", que ve a completar i substituir disposicions anteriors de creació i regulació de l'esmentada "Junta".

Direm també que la "Ley de Bases de Contratación del Estado", al seu article 83, exclou del seu àmbit regulador l'adquisició de propietats incorporals i de títols representatius de capital, subjectant sengles supòsits a la "Ley del Patrimonio del Estado."

Per la seva banda, el "Reglamento General de Contratación", interpretant el susdit article 83 de la "Ley", estableix al seu article 237 que es regirà per la "Ley del Patrimonio del Estado" qualsevol adquisició de béns no compresa en els tres supòsits següents:

1. béns plurals, de lliurament successiu i de preu unitari.
2. consumibles o deteriorables per l'ús.
3. configurats segons encàrrec.

En conseqüència, també hem de tenir en compte les prescripcions que, respecte d'aquest tema, estableix l'esmentada "Ley" en el seu "Texto articulado de la Ley del Patrimonio del Estado", text contingut en el "Decreto 1022/1964", de 15 d'abril.

Aquesta "Ley del Patrimonio del Estado" veu desenvolupada la seva aplicació mitjançant el "Decreto 3588/64", de 5 de novembre, del "Ministerio de Hacienda", que conté el "Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado".

També hem de considerar de caire general la "Ley de 16.12.54 (Jefatura del Estado) de Expropiación forzosa" i el seu reglament publicat per "Decreto de 26.04.57" del "Ministerio de Justicia".

La "Ley 11/1977 General Presupuestaria" destina el seu Títol III a la funció interventora, la qual juga un paper decisiu en el desenvolupament de la contractació administrativa, començant per la fiscalització prèvia o crítica que ha de tenir lloc al final de la fase preparatòria, just abans de l'aprovació de la despesa.

Aquesta "Ley" es completa amb les "Normas relativas a los Servicios de Intervención y control contenidas en la Ley General Presupuestaria", contingudes, a la vegada, en el "Decreto 1124/1978", de 12 de maig, del "Ministerio de Hacienda" i al "Reglamento del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado", publicat prèviament dins el "Decreto 2739/1972", de 21 de juliol, del "Ministerio de Hacienda".

Afegirem que cada anualitat pressupostària veu la publicació d'Ordres ministerials que prorroguen la possibilitat d'aplicar avals per a atendre l'exigència de fiances i d'altres garanties a favor de l'Administració. (La darrera publicada és la "Orden de 01.07.87, del Ministerio de Economía y Hacienda", d'aplicació fins a 1.7.88).

Finalment esmentarem la "Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", de 09.09.85, de gran transcendència administrativa ja que subjecta la contractació de les Entitats Gestores de la Seguretat Social a les prescripcions de la "Ley de Bases de Contratos del Estado" i disposicions derivades.

Aquesta "Orden" ha estat complementada per la "Resolución de 13.05.87 de la Secretaría General para la Seguridad Social", (relativa a la constitució i devolució de fiances i dipòsits).

2.3 NORMATIVA COMPLEMENTARIA

2.3.1 COMPLEMENTARIA ESTATAL

Al llarg dels darrers 25 anys s'ha acumulat una notable quantitat de disposicions que han vingut a regular, de manera més o menys detallada, la immensa casuística que pot generar-se, i de fet es genera, al voltant de l'activitat contractual pública.

2.3.1.1 Obres

Ha estat regulat amb especial extensió i precisió tot allò que fa referència als Contractes d'Obres, i així trobem que:

- per "Orden del 2.05.68", del "Ministerio de Hacienda", s'aprova el model de "documento administrativo de formalización de contratos de obras".
- Per "Decreto 3854/70", de 31 de desembre, del "Ministerio de Obras Públicas", s'estableix el "Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado", d'ús general a tota l'Administració en substitució dels que tenien establerts per separat els diferents "Ministerios" (Obras Públicas, 1903; Educación, 1908; Ejército, 1919 i 1931; Hacienda, 1927; Marina, 1940; Gobernación, 1943).

El tema de la revisió de preus ha estat regulat per les disposicions següents:

- "Decreto-ley 2/1964", de 4 de febrer, que modifica l'anterior 16/1963, relatiu a la inclusió de clàusules de revisió dels contractes.
- "Decreto 3650/1970", de 19 de desembre, que aprova el quadre de fòrmules-tipus generals de revisió de preus per al 1971.
- "Decreto 461/1971", d'11 de març, que desenvolupa el "Decreto-ley 2/1964" sobre la inclusió de clàusules de revisió dels contractes.
- "Real Decreto 1881/1984", de 30 d'agost, de mesures complementàries per a la revisió de preus de la contractació administrativa.
- "Orden de 5.12.84", del "Ministerio de Economía y Hacienda", que desenvolupa el "Decreto 1881/1984" anterior.

La selecció de contractistes aptes per a contractar amb l'Administració s'ha regulat per:

- "Orden de 26.07.66", del "Ministerio de Industria", que regula l'obtenció dels certificats d'inscripció al "Registro Industrial de empresas constructoras" i els certificats de classificació dels contractistes.
- "Orden de 28.03.68", del "Ministerio de Hacienda", que "dicta Normas complementarias para la clasificación definitiva de los contratistas de obras del Estado".
- "Orden de 16.11.72", del "Ministerio de Hacienda", "por la que se regula la aplicación del sistema de clasificación definitiva de los contratistas de obras del Estado y de sus organismos autónomos".
- "Orden de 14.12.73", del "Ministerio de Hacienda", que estableix amb caire general la classificació de contractistes.

El règim de fiances s'ha vist definit per:

- "Decreto 2311/1967", de 19 d'agost, del "Ministerio de Hacienda", que "simplifica y normaliza el régimen de fianzas de los contratos de obras".
- "Orden de 6.11.67", de "Presidencia", "por la que se dictan medidas para la ejecución del Decreto 2311/1967 sobre fianzas complementarias de los contratos de obras del Estado".
- "Orden de 10.05.68", del "Ministerio de Hacienda", "por la que se aprueba el modelo de aval a efectos de afianzamiento de los contratos del Estado".
- "Real Decreto 1883/1979", d'1 de juny, del "Ministerio de Hacienda", "por el que se dispensa de la obligación de prestar fianza provisional en los contratos de obras a los contratistas que acrediten la clasificación requerida para concurrir a la licitación".

2.3.1.2 Subministraments i altres contractacions

Tot i que la modalitat de contractació d'obres és la més regulada, també els subministraments i altres modalitats tenen un notable cos de disposicions legals que els afecten, algunes d'elles de manera molt singular. Vegem les principals disposicions:

- "Decreto 3186/1968", de 26 de desembre, del "Ministerio de Hacienda", que organitza el "Servicio Central de Suministros de material mobiliario y de oficina" i regula les "Juntas de Compras de los Ministerios Civiles".
- "Decreto 3392/1973", de 21 de desembre, del "Ministerio de Hacienda", pel qual s'estén als organismes autònoms el règim d'adquisició "a través del Servicio Central de Suministros de material mobiliario y de oficina".
- "Orden de 9.12.75", del "Ministerio de Hacienda", per la qual es centralitza "la adquisición de determinados bienes en el Servicio Central de Suministros".
- "Orden de 17.04.84", del "Ministerio de Economía y Hacienda", que regula el "sistema de pago de los suministros de bienes de adquisición centralizada".
- "Orden de 08.03.72", del "Ministerio de Obras Públicas", que aprova el "Pliego de Cláusulas Generales para la contratación de estudios y servicios técnicos", que situem en aquest apartat encara que té una íntima relació amb els projectes d'Obres.
- "Decreto 2572/1973", de 5 d'octubre, pel qual s'aprova el "Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y de mantenimiento y arrendamiento de programas".

- "Decreto 1005/1982", de 4 d'abril, del "Ministerio de Hacienda", que regula els "Contratos de asistencia que celebre la Administración del Estado y sus organismos autónomos con empresas consultoras o de servicios".

Aquest Decret ha estat modificat pel "Real Decreto" 597/1986, de 10 de febrer, del "Ministerio de Economía y Hacienda", pel que fa al seu article segon.

- "Real Decreto 609/1982", de 12 de febrer, del "Ministerio de Hacienda", pel qual es dicten les "Normas para clasificación de las empresas consultoras y de servicios".
- "Orden de 24.11.82", del "Ministerio de Hacienda", que dicta "Normas para la clasificación de las empresas consultoras y de servicios que contraten con el Estado y sus organismos autónomos".
- "Real Decreto 1465/85", de 17 de juliol, del "Ministerio de Economía y Hacienda", que regula "la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, en la Administración del Estado, sus organismos autónomos y la Seguridad Social".

2.3.1.3 Actualitzacions de límits monetaris

Al llarg del temps de vigència de la "Ley y Reglamento de Contratos del Estado", s'han anat actualitzant alguns dels límits monetaris que condicionen l'actuació dels diferents òrgans de decisió.

De les disposicions que totalment o parcial es mantenen vigents, citarem:

- "Real decreto-Ley 24/82", de 29 de desembre, de la "Jefatura del Estado", de "Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria".
- "Ley 5/83", de 29 de juny, de "Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria".
- "Real Decreto 1570/85", d'1 d'agost, del "Ministerio de Economía y Hacienda", pel qual es dóna nova redacció a l'article 70 del "Reglamento General de Contrataciones del Estado".
- Les Lleis pressupostàries estatals de cada un dels darrers anys, com:
 - "Ley 44/81 de Presupuestos de 1982"
 - "Ley 9/83 de Presupuestos de 1983"
 - "Ley 44/83 de Presupuestos de 1984"
 - "Ley 50/84 de Presupuestos de 1985"
 - "Ley 46/85 de Presupuestos de 1986"
 - "Ley 21/86 de Presupuestos de 1987"
- "Real Decreto 665/87", de 30 d'abril, que amplia de 140.000 a 181.500 Ecus el límit fixat a l'art. 84 del "Real Decreto legislativo 931/1986", que obliga a la publicació de licitacions per a subministraments al "Diari Oficial de les Comunitats Europees".
- "Orden de 03.03.87", que compleix el prescrit a l'art. 93 bis del "Real Decreto 2528/1986", i estableix el contravalor de l'ECU en 127,278 pta. per a l'annualitat de 1987.

Com ja hem comentat al principi d'aquest apartat de Normativa, la Generalitat, en termes generals i per la força dels fets, ha assumit el conjunt de la normativa estatal pel que fa a contractació administrativa.

Aquesta força dels fets es fa palesa amb la simple contemplació del "Texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado", que estén el seu imperi al llarg de 125 articles, quatre disposicions addicionals i set disposicions finals.

Recordem que, d'acord amb els articles 149 i 150 de la Constitució i d'altres concordants, l'Estat detenta la competència exclusiva en matèria de Lleis de Bases, i a elles cal subordinar-hi tota la normativa que es promulgui dins l'àmbit estatal.

En aquest mateix sentit de domini centralista de la matèria contractual, s'han manifestat recentment el Reial Decret legislatiu 931/1986 i el Reial Decret 2528/1986 d'adaptació a la CEE, amb un redactat idèntic de llurs Disposicions finals primeres; i així, mitjançant Decret, es pretén donar força de Llei a un Reglament, fet aquest realment singular. Veiem-ho.

Diu la Disposició final primera del Decret 2528/86:

"Los artículos de este Reglamento General de Contratación del Estado comprendidos en este Real Decreto tendrán, sin perjuicio del que corresponda a los demás artículos del mismo, el carácter de legislación básica a los efectos del artículo 149.1, decimoctavo, de la Constitución y serán de aplicación a los contratos que celebren las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Organismos Autónomos de unas y otras, siempre que dichos contratos estén comprendidos dentro del ámbito de los referidos artículos".

Tant doncs, el "Reglamento General de Contratación del Estado", declarat així "legislación básica", com una gran quantitat de disposicions d'àmbit estatal, constitueixen un cos normatiu que desenvolupa la susdita Llei de Bases.

Aquest conjunt tan extens i detallat fa molt difícil a l'òrgan normatiu català l'originalitat dispositiva, de tal manera que podria veure's abocat -d'intentar-ho- a una simple traducció de les normes espanyoles, tasca difícilment justificable.

Per altra banda, tampoc és aconsellable llançar-se a l'intent d'innovacions que, a més de tenir poca viabilitat legal, podrien crear desconcert dins el conjunt funcional que les hagués d'aplicar, bé per la seva inexperiència o bé pel fenomen contrari del seu domini de la normativa estatal preexistent.

Resta, doncs, a la iniciativa de la Generalitat l'actuació en els "espais intersticials" cosa que, malgrat l'extensió i grau de detall de la normativa estatal, ha permès generar un bon nombre de normes d'adaptació i complementarietat, algunes d'elles precursoras de les estatals com, per exemple, la regulació de treballs específics no habituals (Decret 90/85 d'1 d'abril i "Real Decreto" 1465/85 de 17 de juliol).

D'altres actuacions són també possibles, i de fet s'estan produint encara que amb una certa lentitud, en l'àmbit de la normativa menor, per la via organitzativa i burocràtica, camí aquest que és objecte d'una recomanació final en aquest informe a l'apartat 6.4.

2.3.2.1 Ambit general

Comprèn disposicions diverses relatives a comptabilitat, la seva documentació, patrimoni, finances públiques, funció interventora, inversions i Sindicatura de Comptes.

- Ordre de 24.11.80, d'Economia i Finances. Estableix normes provisionals sobre tramitació de documentació comptable i règim de comptabilitat pressupostària.
- Llei 11/1981, de 7 de desembre, del Patrimoni de la Generalitat. Estableix (art. 13) que les adquisicions de béns a títol onerós es subjectaran a la legislació de contractació administrativa.
- Llei 10/1982, de 12 de juliol, de Finances Públiques de Catalunya. Estableix les bases econòmiques, pressupostàries i comptables a les que s'ha d'adequar la conducta contractual.
- Decret 323/1983, de 14 de juliol, d'Economia i Finances. Aprova el Reglament per a l'execució de la Llei del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya. Conté, al capítol II, la normativa d'adquisicions per mitjà de contracte administratiu.
- Ordre de 27.12.83, d'Economia i Finances. Dicta normes complementàries sobre la comptabilitat de l'Administració de la Generalitat.
- Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes. Estableix els mecanismes de control, per part de la Sindicatura de Comptes, de l'activitat contractual dels ens públics de Catalunya.
- Decret 133/1985, de 25 d'abril, d'Economia i Finances. Aprova el Reglament de la Funció Interventora i admet que l'acte d'intervenció prèvia es formalitzi simplement sobre document comptable.
- Decret 319/1986, de 21 de juliol, d'Economia i Finances. Crea el Comitè d'Inversions Públiques de la Generalitat de Catalunya. (A l'art. 5.c, estableix que ha d'informar de les propostes de despesa plurianual).

2.3.2.2 Ambit contractual

- Decret 192/1981, de 9 de juliol, d'Economia i Finances, que crea la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.
- Decret 27/1983, de 4 de febrer, de Presidència, que organitza i estableix facultats de contractació i altres per a les Secretaries Generals dels Departaments.
- Decret 51/1983, de 10 de febrer, d'Economia i Finances. Estableix l'actualització i nova composició de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.
- Ordre de 27.11.1984, d'Economia i Finances, (modificada per Ordre de 1.10.87), per la qual es determina la documentació necessària per a iniciar expedients de contractació directa d'arrendaments i d'adquisició d'immobles a títol oneros i de béns a títol lucratiu, per a la Generalitat de Catalunya.
- Ordre de 13.5.86, de Sanitat i Seguretat Social, que regula la facultat de celebrar contractes dels Directors de l'ICS i l'ICASS.
- Ordre de 16.6.86, de Sanitat i Seguretat Social, que modifica la de 13.5.86.
- Resolució de 30.5.86, de la Direcció General de l'ICS, que delega la facultat de celebrar contractes administratius en els Gerents d'Area de Gestió, dins uns certs límits.
- Decret 214/1986, de 26 de juny, d'Economia i Finances. Reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa. Creació del Registre de Contractes de la Generalitat.
- Ordre de 6.11.86, d'Economia i Finances, per la qual es regula la formació i l'actualització del Registre de Contractes de la Generalitat.
- Ordre de 10.11.86, d'Economia i Finances, que constitueix la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.
- Llei 1/87 de 5 de gener, de Presidència, aprovatòria dels Pressupostos de la Generalitat per a 1987, dins la qual es contenen regulacions sobre contractació a l'article 14 i a les Disposicions Addicionals 8a, 10a, 15a, 16a i 23a.

2.3.2.3 Ambit específic d'Obres

- Decret 391/82, de 26 d'octubre, d'Economia i Finances. Limita la documentació exigible en els projectes d'obres de reparació, ampliació i millores, de quantia inferior a 2,5 milions de pessetes.
- Decret 77/1984, de 4 de març, de Presidència de la Generalitat. Mesures de control de qualitat dels materials i unitat d'obra en les obres dels diferents Departaments. Laboratoris. Anàlisis de materials.
- Decret 26/1987, de 15 de gener, d'Economia i Finances, sobre mesures de revisió de preus en la Contractació Administrativa dins l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.
- Ordre de 25.06.87, d'Economia i Finances, que fa el desplegament del Decret 26/1987.

2.3.2.4 Ambit específic de Subministraments

- Decret 214/1984, de 5 de juliol, d'Economia i Finances. Crea les Comissions de Subministrament dels Departaments i Organismes Autònoms i els atribueix facultats de mesa de contractació.
- Decret 90/1985, d'1 d'abril, d'Economia i Finances, que regula els contractes per a la realització de treballs específics i concrets no habituals.
- Decret 203/1986, de 3 de juliol, d'Indústria i Energia pel qual es regulen les prescripcions tècniques per a compres públiques de la Generalitat de Catalunya, Organismes Autònoms i entitats que en depenen.

**ORIENTACIO DE
L' AUDITORIA**

3 - ORIENTACIO DE L'AUDITORIA

3.1 DIVERSITAT D'UNIVERSOS

Ens cal considerar el terreny concret on haurem de realitzar la nostra tasca fiscalitzadora de l'activitat contractual.

Per raons evidents de disponibilitat i recepció de dades i per la dispersió material del personal responsable i de la documentació bàsica, no sembla adient considerar com a univers tipus operatiu la totalitat de contractes del sector públic català.

Caldrà, doncs, considerar per separat cadascun dels ens que constitueixen un "òrgan de contractació". Es a dir, cada un dels Departaments de la Generalitat, o cada un dels seus Organismes Autònoms, siguin administratius o d'activitat industrial, comercial, etc.

Recordem aquí que la Llei de la Sindicatura de Comptes inclou també les corporacions locals, com a entitats que són del sector públic de Catalunya, encara que en l'actualitat aquesta facultat fiscalitzadora resti inaplicable a conseqüència del recurs presentat pel Govern central davant del Tribunal Constitucional.

Un cop establert que el nostre univers, del qual obtindrem la mostra, és un "òrgan de contractació", passem ara a considerar quina és la composició d'aquest univers, els elements del qual són els contractes.

Trobarem una certa abundància de trets diferenciadors dins d'aquests contractes. Si els agrupem pel seu objecte, podrem parlar de:

- contractes d'obres
- contractes de subministrament
- contractes de serveis especials
- contractes de gestió de serveis públics

Cada una d'aquestes modalitats de contracte presenta característiques de gestió i solucions operatives molt diferents. Això vol dir que els elements d'aquests universos que hem d'examinar seran sovint molt poc homogenis.

Afegim-hi que, llevat del cas dels contractes de subministrament -que poden ser força nombrosos en qualsevol entitat que hom vulgui considerar- les altres categories contractuals esmentades presenten una distribució quantitativa molt irregular.

Així, hi ha Departaments on els contractes d'obra són inexistents o es limiten a reparacions i manteniment, en tant que en d'altres assoleixen volums molt importants, ja sigui per la seva envergadura econòmica, ja per la quantitat d'obres empreses, o per ambdues circumstàncies a la vegada.

Tot el que hem dit ens permet de concloure que la determinació d'una mostra pot presentar algunes dificultats.

Segons l'experiència adquirida fins ara, la Sindicatura s'adreça a l'òrgan de contractació (Departament, Organisme Autònom, etc.) i li sol·licita, i en rep, una llista de contractes establerts durant l'annualitat subjecte a fiscalització. Normalment, es tracta d'un llistat únic on trobem barrejats tota mena de contractes, tant del Capítol 2 pressupostari (despeses de béns corrents i serveis), com del Capítol 6 (inversions reals).

La creació, aquest any 1987, del Registre de Contractes en el si de la Comissió Consultiva de Contractació Administrativa permetrà disposar de nous universos per a obtenir mostres a partir d'una estratificació basada en un volum de pressupost inicial superior als 25 milions de pessetes.

Així doncs, les característiques dels diferents universos són tan heterogènies que ens exigeixen comptar amb un bon repertori d'instruments de mostreig, principalment pel que fa a disposar de diverses taules i procediments que contemplin la màxima varietat possible de situacions.

3.2 PROCEDIMENTS DE MOSTREIG

Hem considerat, en primer lloc, la possibilitat d'aplicar el mostreig per atributs com a procediment per a l'obtenció i anàlisi de mostres d'expedients a fiscalitzar.

Com que pretenem realitzar comprovacions generals, ens trobem d'entrada amb un escull insalvable en la pràctica inicial i que consisteix en el gran nombre d'atributs que poden identificar-se en un expedient de contractació administrativa.

Podem intentar reduir el seu nombre seleccionant només els més significatius, com poden ser els més de 50 que recull l'actual full de treball (veure 3.3 d'aquest informe) o, encara més, limitant-nos als que poden considerar-se essencials. Tot i així en resulta la llista següent, excessiva per a intentar una aplicació raonable del mètode.

Llista exemple d'atributs que poden considerar-se essencials:

- aprovació del projecte
- intervenció prèvia
- acta de replantejament previ
- autorització de despesa
- plec de clàusules administratives particulars
- constitució de fiances
- licitació
- document contractual
- comprovació del replantejament
- certificats d'obra
- comptabilització
- revisió de preus
- modificacions de contracte
- cessions de titularitat

Pensem que, en el futur, l'acumulació per part nostra de l'experiència dels primers anys de treball i, per part de l'Administració pública catalana, el perfeccionament constant d'aquests anys de gestió, ens portaran a una situació en la que un nombre reduït d'atributs a fiscalitzar serà suficientment indicatiu i possibilitarà l'aplicació d'aquesta tècnica consagrada de mostreig i comprovació. Ara, però, cal seguir un altre camí.

Ens hem decantat, en principi, per un mètode mixte de treball basat en l'anomenat "mostreig d'aturar-se o seguir" (stop or go sampling). Per a decidir-ho, hem fet una reconsideració dels objectius de la nostra fiscalització.

L'objectiu primer és la comprovació de si existeix algun error transcendent en cada un dels expedients contractuals constitutius d'una mostra representativa. Entenem per error transcendent qualsevol irregularitat o maltractament dels cabals o béns públics, susceptible d'incriminació legal, amb independència de la jurisdicció que n'hagi de resultar competent.

Un segon objectiu és la identificació de tota mena de desviacions o d'errors significatius continguts dins els susdits expedients. Entenem per errors o desviacions significatius les deficiències que denoten incompliment de la normativa sobre actes administratius i documentació comptable.

El resultat de la revisió de la mostra ha de permetre, en tot cas, la formulació consegüent d'observacions i de recomanacions.

El mètode "d'aturar-se o seguir" presenta considerables avantatges inicials.

1. Permet començar amb una mostra aleatòria reduïda
2. No obliga a pressuposar la taxa d'error probable
3. El grau de precisió de l'anàlisi es va obtenint a mida que es desenvolupa el treball, cosa que permet aturar-se en arribar a un nivell adequat.
4. Permet ampliar la mostra fins a assolir el nivell de resultats desitjat.

La determinació del tamany de la mostra inicial pot fer-se de diferents maneres, tenint en compte que es tracta d'una mostra provisional, susceptible de ser ampliada.

En cada cas, segons les dimensions i la comprovació de cada univers, elegirem la taula estadística que ens sembli més adient d'entre les diverses que ens ofereixen els instruments de treball de què disposem.

Evidentment, a la vista dels primers resultats obtinguts o de circumstàncies especials, aplicarem complementàriament altres tècniques, com poden ser:

- el "mostreig exploratori", que ens permetrà investigar la possible existència d'un determinat tipus d'error o irregularitat.

- el "mostreig dirigit o condicionat", adequat per a estratificacions i recerques específiques quan no es pretenen projectar els resultats obtinguts per a deduir-ne una imatge de l'univers explorat.

3.3 EL FULL DE TREBALL

Des del principi de la seva configuració a les darreries de 1984, la Secció de fiscalització ha tractat en diverses ocasions de definir una metodologia útil per a la fiscalització dels expedients contractuals de l'Administració pública.

Fruit d'aquesta tasca analítica es redactà un primer treball que, en forma de qüestionari, es proposava com a "vademecum" o "guia de l'auditor" per a l'ús de qui hagués de realitzar aquesta comesa.

Aquest treball recopilatiu va ser tramès al Tribunal de Cuentas i es va demanar la seva opinió autoritzada. El propi President del Tribunal va ponderar la validesa del treball i traslladà a la Sindicatura les observacions diverses redactades pels experts del Tribunal.

Amb aquell bagatge s'afrontà la fiscalització de contractes corresponents a 1984, la qual es concentrà entorn dels que importaven més de 100 milions.

A l'anualitat posterior s'ha fet una recopilació i una actualització dels estudis anteriors i s'ha creat un instrument de treball de camp (full de treball d'auditoria) que pretén facilitar una revisió sistemàtica, ràpida i completa dels expedients.

Aquest full de treball consta de 3 grans parts:

- La primera -portada- conté una descripció general de l'expedient, denominació, localització geogràfica, procediment administratiu, volum econòmic, distribució anual, aplicació pressupostària, adjudicatari, i responsables facultatius.
- La segona -pàgines centrals- recull els passos successius del desenvolupament de l'expedient, des de la proposta inicial fins a la liquidació i recepció definitiva amb cancel·lació de responsabilitats. Permet fer un seguiment pas a pas, identificar els responsables de cada acte administratiu i anotar observacions. Un document a part en forma de guia indexada remet a les diferents normes legals que regulen cada punt objecte de revisió.

- L'última pàgina recull l'historial econòmic de l'expedient, des del primer document "A" que reflecteix la primera autorització de despesa, passant per les ofertes dels diferents licitadors, fins a l'últim document "OP", que liquida la totalitat del contracte.

Permet confrontar els imports de les operacions, les dates de la seva realització i comprovar que coincideixin les sumes corresponents.

Per tal d'oferir al lector una idea més precisa del grau de detall amb què es realitza l'esmentada revisió d'expedients, reproduïm acte seguit, en facsímil, les tres parts descrites del full de treball.

Per al cas d'expedients molt extensos s'han creat fulls complementaris que permeten recollir llurs historials amb tot detall.

A mida que s'acumulin noves experiències podrà millorar-se el contingut i disposició de les rúbriques a fi de fer més eficient la tasca fiscalitzadora.



SINDICATURA DE COMPTES
DE CATALUNYA

REVISIO D'EXPEDIENT CONTRACTUAL

IDENTIFICACIO

NUMEROS	TERR.
DEPARTAMENT	
D.GRAL/SERV.	
PROCEDIMENT	
OBJECTE	
TRAMITACIO	

VOLUM ECONOMIC

CONCEPTES	PRESSUPOST.	CONTRACTAT	DIFERENCIA	APLIC.PRESSUP.
EXEC.MATRL.				
DESPS.GRLS.				
BENEF.INDTL				
P.CONTRACTA				
HS.PROJECTE				
HS.DIRECCIO				
IMPREVISTOS				
CTRL.QUALIT				
TOTALS				
EXERC.19				
EXERC.19				
EXERC.19				
EXERC.19				
EXERC.19				
TOTALS				

ADJUDICATARI

RAO SOCIAL	NIF.
ADRECA	
APODERAT	NºPROT.
NOTARIA	DATA
ENDOSSATARI	
SUC/AGENCIA	
ADRECA	
Nº C/C-LL.	

DIRECCIO D'OBRA

NOM I TITOL	NºCOL.
NOM I TITOL	NºCOL.
NOM I TITOL	NºCOL.
NOM I TITOL	NºCOL.

REVISAT	PER	DATA
SUPERVISAT	PER	DATA

PUNTS DE REVISIO	O	S	IMPORT/QTAT.	DATA	SIGN.RESPONSABLE	PAS PREVI / OBSERVACIONS
01 Proposta informada						
02 Ordre d'iniciació						
03 Avantprojecte/proj.bàsic						
04 Informe supervisió						
05 Ordre aprovació-tramitació						
06 Informació pública						
07 Acta de replanteig previ						
08 Cert.possessió/disponitat.						
09 Certificat de viabilitat						
10						
11 Plec Clàusules partics.(1)						
12 Informe jurídic plec						
13 Cert.existència crèdit						
14 Cert.disponibilitat aporta						
15 Informe tècnic aprovació						
16 Informe fiscalitz.prèvia						
17 Ordre urgència/adj.directa						
18 Cons.Exec. A.plurian/límit						
19 Resol.aprovació projecte						
20 Resol.aprovació despesa						
21 Documents "A" (3)						
22						
23 Convocatòria (DOG/Directa)						
24 Composició Mesa						
25 Cert.Llicitadors presentats						
26 Fiances provisionals						
27 Acta admissió/licitació						
28 Adjud.provis./Proposta adj						
29 Informes						
30 Acta/Ordre d'adjudicació						
31 Publicació adjudicació						
32 Comunicació licitadors						
33 Fiança definitiva						
34						
35 Requisits adjudicatari						
36 Acta comprov.replanteig						
37 Informe contracte						
38 Contracte obra/subm./etc.						
39 Contracte Direcció d'obra						
40 Documents "D" (3)						
41 Pactes revisió preus						
42 Modificacions contracte						
43 Ordre revisió/modificació						
44 Control de qualitat						
45 Variacions de fiança						
46 Abassegaments i garantia						
47						
48 Certif.d'obra/Factura (3)						
49 Documents "OP" (3)						
50 Terminis i pròrrogues						
51 Requisits revisió preus(2)						
52 Indemnitzacions/Penalitzs.						
53 Anul.lació opers. comptab.						
54 Recepció provisional						
55 Liquidació prov.i pagament						
56 Recepció definitiva						
57 Liquidació final/pag.saldo						
58						

(1)	Memòria	Plànols	Prescripcions tècniques	Pressupost
	Si Press. >5M:	Programa	Documents autoritzacions	Estudi explotació
(2)	Contracte	Certs.>20%	No retards d'execució	Coef.K 1,026-0,975
(3)	Veure detalls a la pàgina següent.			

PROCES D'ADJUDICACIO - RESUM DE LICITACIONS ADMESSES

PRESSUPOST CONTRACTA O LIMIT: LICITADORS	OFERTES	% DE BAIXA	COEFI. ADJUD. OBSERVACIONS

MITJANA ARITMETICA:	LIMIT TEMERARI (+ 10):
---------------------	------------------------

PROCES D'AUTORITZACIO I DISPOSICIO D'ASSIGNACIO PRESSUPOSTARIA

DATA DOCS.	NUMS. DOCS.	O P	OBRES / SUBMINISTRAMENTS		PROJECTE / DIREC. D'OBRA	
			DOCUMENT "A"	DOCUMENT "D"	DOCUMENT "A"	DOCUMENT "D"
SUMES TOTALS		A:	D:			

PROCES D'EXECUCIO I LIQUIDACIO D'OBRA

NO	DATES	CERT./FRA.	MIN. DIR.	NQOP	DATES	IMPORT	+	IVA/RT
CERTS. + MINUTES					OBLIGACIONS ATESES			

3.4 INSTRUMENTS DE CONSULTA

Per a l'elecció de mètodes de treball i taules de mostreig han estat consultades les publicacions següents:

"MANUAL DE MUESTREO PARA AUDITORES"

segons publicació del Departament d'Auditoria Interna de la Lockheed Aircraft Corporation, que es correspon amb les normes militars dels EE.UU. d'Amèrica del Nord.

"TABLAS Y PROCEDIMIENTOS DE MUESTREO PARA LA INSPECCION POR ATRIBUTOS - Norma Militar"

segons publicació de la "Escuela de Organización Industrial. Madrid."

"CIRCULAR Nº7 DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO" d'1 de setembre de 1983, relativa a "Procedimientos de Auditoría. Normas provisionales sobre muestreo".

**ENTITAT
FISCALITZADA**

4 - ENTITAT FISCALITZADA

La fiscalització realitzada s'ha circumscrit a la revisió d'una mostra dels expedients de contractació en curs durant l'anualitat de 1985 en el si del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya.

La llista completa dels contractes establerts ens ha estat proporcionada per la Secretaria General.

Hi figuren 488 expedients referits al Capítol 2 del Pressupost (Compra de Béns corrents i serveis) i 118 expedients referits al Capítol 6 (Inversions Reals).

L'import global dels 488 expedients del Capítol 2 arriba a 293.380.103 pta. i l'import global dels 118 expedients del Capítol 6 assoleix 222.848.346 pta.

El quadre de la pàgina següent il·lustra amb més detall les xifres esmentades.

DEPARTAMENT DE CULTURA
RESUM DE CONTRACTACIONS 1985

ENS	CAPITOL 2			CAPITOL 6			TOTALS			X Imports
	Nombre	Import	Mitjana	Nombre	Import	Mitjana	Nombre	Import	Mitjana	
GABINET CONSELLER	13	12.843	988	--	--	--	13	12.843	988	2'5
SECRETARIA GENERAL	123	78.254	636	20	63.912	3.196	143	142.166	994	27'5
D.G.DIFUSIO CULTURAL	3	5.236	1.745	--	--	--	3	5.236	1.745	1
D.G.POLITICA LINGUISTICA	40	78.834	1.971	1	806	806	41	79.640	1.942	15'4
D.G.PATRIMONI ARTISTIC	270	101.605	376	19	31.795	1.673	289	133.400	462	25'9
D.G.MUSICA, TEATRE I CINEMATOGRAFIA	17	4.834	284	7	7.635	1.091	24	12.469	520	2'4
D.G.PATRIMONI ESCRIT I DOCUMENTAL	22	11.774	535	71	118.700	1.672	93	130.475	1.403	25'3
TOTAL	488	293.380	601	118	222.848	1.889	606	516.229	852	100

Imports en milers de pessetes.

**DESENVOLUPAMENT
DE LA TASCA**

5 - DESENVOLUPAMENT DE LA TASCA

Un cop establerta la mostra a examinar, s'han demanat els expedients corresponents a la Secretaria General del Departament que els ha posat a disposició de la Sindicatura en el Servei de Secretaria Administrativa.

La revisió s'ha realitzat a les dependències de la susdita Secretaria Administrativa i en tot moment hem comptat amb la col.laboració eficient dels responsables i personal del Servei.

S'han formulat consultes, demanat aclariments i reclamat la localització d'algun document absent de la carpeta del seu expedient. S'han obtingut sempre respostes positives i, si s'ha produït alguna mancança, figura recollida al respectiu full de treball i comentada a l'apartat corresponent d'aquest informe.

Els resultats i conclusions de la revisió efectuada es recullen en l'apartat immediat número 6.

Hem fiscalitzat 18 expedients per un import global de 125.831.766 pta., que representa el 24'4% dels imports de la contractació del Departament en el període examinat.

La distribució de la mostra, expressada de manera similar al quadre de la pàgina 32, és la següent:

DEPARTAMENT DE CULTURA
RESUM DE LA MOSTRA

ENS	CAPITOL 2			CAPITOL 6			TOTALS			%
	Nombre	Import	Mitjana	Nombre	Import	Mitjana	Nombre	Import	Mitjana	
GABINET CONSELLER	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
SECRETARIA GENERAL	3	2.761	920	1	9.693	9.693	4	12.454	3.113	9'9
D. RELACIONS CULTURALS	1	3.000	3.000	--	--	--	1	3.000	3.000	2'3
D. G. POLITICA LINGUISTICA	2	48.973	24.487	--	--	--	2	48.973	24.487	39
D. G. PATRIMONI ARTISTIC	5	11.190	2.238	1	15.715	15.715	6	26.905	4.484	21'4
D. G. MUSICA, TEATRE I CINEMATOGRAFIA	1	429	429	--	--	--	1	429	429	0'3
D. G. PATRIMONI ESCRIT I DOCUMENTAL	2	6.916	3.458	2	27.155	13.577	4	34.071	8.518	27'1
TOTAL	14	73.269	5.234	4	52.563	13.141	18	125.832	6.991	100

Imports en milers de pessetes

CONCLUSIONS I
RECOMANACIONS

6.1 - CONCLUSIONS GENERALS

Una fiscalització es realitza amb l'objectiu d'identificar mancances o defectes en el funcionament d'un òrgan d'actuació administrativa i, en conseqüència, els comentaris resultants s'han de centrar en les deficiències observades.

Això però, no ha d'impedir de deixar constància del bon funcionament general que es pot apreciar en l'ens examinat.

Direm d'entrada que en la mostra revisada no s'ha trobat cap incidència que permeti deduir-ne irregularitat lesiva de cap mena, ni pel que fa a un possible mal ús de cabals públics, ni pel que fa a la cobertura adient de les garanties corresponents als riscos de la contractació.

Malgrat tot, hem de fer alguna observació relativa al desenvolupament i contingut dels expedients i a la formulació dels documents comptables.

Pel que fa al desenvolupament i contingut dels expedients, s'ha observat una certa descurança en el tractament documental dels Plecs de Clàusules Administratives Particulars, manifestada en la falta d'incorporació d'aquest Plec com a annex als Contractes signats (arts. 122.10 i 261 del Reglament) i, en algun cas, en la simple signatura única de l'adjudicatari al peu de l'últim full d'un document, que sempre es compona de fulls múltiples plens de clausulat.

Aquesta actitud sembla recolzar-se en el fet que la mera concurrència a la licitació ja palesa el coneixement i acceptació del susdit Plec, i qui licita és conscient de la seva obligació de subjectar-s'hi. Tampoc és massa clara l'obligació d'aquesta inclusió a què es refereix l'art. 261 del Reglament pel que fa als Contractes de Subministrament, si s'atén el compliment del que especifiquen els articles 255 al 257 del susdit Reglament.

L'absència d'alguna fiscalització prèvia observada en expedients d'adjudicació directa i petita quantia (no superior a 3 milions) podem considerar que queda coberta pel que disposa l'art. 5 del Reglament de la Funció Interventora (Decret 133/85). Més endavant formulem una observació sobre aquest tema. (Vegi's 6.2 punt 3r.)

Ha restat sense publicar-se al DOGC l'adjudicació de 5 contractes d'import superior als 5 milions de pta.

Pel que fa a la formulació dels documents comptables, hem observat alguna deficiència formal; com la d'un document "AD" amb totes les signatures i sense cap data i també l'absència en expedients, que conserva el Departament, d'alguna factura o certificació d'obra que ha estat el suport del corresponent document "OP".

També s'ha observat en algun cas d'adjudicació directa i expedient de curta durada, que la comptabilització s'ha realitzat amb un document únic, model "ADOP", en lloc de fer-ho ajustant-se estrictament al temps real mitjançant la generació de documents separats per a cada una de les fases "AD" i "OP". A l'apartat subsegüent (6.3), en fem un comentari extens.

6.2 CONCLUSIONS RELATIVES AL PROCES DE CONTRACTACIO

A la vista de les observacions recollides durant el nostre treball, formulem les següents consideracions sobre diversos punts del procés de contractació.

- El Plec de Clàusules Administratives Particulars és part fonamental del pacte contractual i, encara que la seva publicació prèvia a la licitació i la concurrència a la mateixa estableixen la subjecció al Plec de tots els licitadors, la normativa estableix també clarament que el repetit Plec s'ha d'incorporar com a Annex al contracte que sigui subscrit. (Vegin-se els articles 119, 214 i 238 del Reglament de Contractació)

- L'Annex al contracte, constituït pel Plec de Clàusules Administratives Particulars, és document contractual i ha de ser signat en cada un dels seus fulls o plecs, com cal fer-ho també en el propi contracte.

- L'acte de fiscalització prèvia o crítica és per definició un acte anterior al d'autorització de la despesa i, en conseqüència, només pot ser suplert d'acord amb l'art. 5 del Reglament de la Funció Interventora (*), per un document comptable en fase "A".

La signatura de l'Interventor en documents "D", "O" o "P", no pot, doncs, considerar-se una intervenció prèvia.

Alguna vegada la signatura de l'Interventor apareix en documents ADOP aparentment correctes. L'examen de l'expedient, però, demostra que l'autorització de la despesa i, fins i tot l'adjudicació, han tingut lloc abans de la confecció del document comptable on figura la signatura de l'Interventor i, per tant, malgrat la presència de la "A" en el document, no es pot admetre que cobreixi la prescripció d'intervenció prèvia.

(*) Reglament de la Funció Interventora. (Decret 133/1985).
Art. 5.- En les propostes de despeses, l'examen i informe de l'Interventor ha de ser l'últim dels que s'hagin de produir necessàriament en l'expedient, de manera que amb posterioritat a la intervenció prèvia, calgui simplement sotmetre la proposta a la signatura de qui l'ha d'aprovar. En aquests casos, si l'Interventor no té objeccions a efectuar, la seva intervenció es materialitzarà simplement amb la signatura dels documents comptables; no obstant això, podrà, quan ho consideri convenient, efectuar un informe tan extens com cregui oportú.

- La intervenció prèvia es refereix fonamentalment a l'import de la despesa, juntament amb els altres elements formals de l'expedient, de manera que un expedient intervingut de forma correcta al seu inici requereix una nova intervenció prèvia si és objecte d'una ampliació que incrementi el seu import.

- Dels dos paràgrafs anteriors podem deduir-ne la conveniència d'arbitrar un procediment ritual gràcies al qual l'acte d'intervenció prèvia sigui vinculat al d'aprovació de la despesa, bé amb la simple signatura de l'Interventor en la pròpia aprovació, bé en document apart generat simultàniament.

- Si bé és cert que les disposicions vigents no imposen cap termini per a la publicació de les adjudicacions de contractes al DOGC, és aconsellable d'intercalar en el procés dels expedients el pas, rutinari, de la remissió d'un text-tipus a la redacció del DOGC com a procediment per a evitar-ne l'oblit.

6.3 CONCLUSIONS RELATIVES ALS DOCUMENTS COMPTABLES

- Com ja s'ha comentat en l'últim paràgraf de l'apartat 6.1, s'ha observat una certa tendència, en expedients de quantia moderada, d'adjudicació directa i curta durada, a resumir el seu historial en un sol document ADOP.

Aquesta no és una conducta que pugui qualificar-se a priori d'inadequada.

En la major part dels casos observats, es tracta d'expedients on la successió de dates de cada acte administratiu ve imposada pel necessari escalonament de la tasca administrativa material.

La realitat freqüent, tant si es tracta d'encàrrecs professionals com d'adquisicions, és que han estat estudiats, decidits i posats en marxa sense solució de continuïtat.

Fins i tot l'examen de diferents ofertes concurrents, quan hi escauen, ha estat sovint inclòs, a efectes decisoris de contractació directa, dins l'estudi inicial fet per a l'aprovació de la despesa.

En aquests expedients d'adjudicació directa a què ens referim, tots de subministrament especialitzat o de tasca professional no repetitiva, els fets quasi mai es produeixen per etapes.

Un encàrrec d'aquest estil no acostuma a subjectar-se a decisions concatenades impulsores de cada fase teòrica de les previstes en la normativa documental comptable, sinó que sovint es conclou en una sola decisió global. Després, d'acord amb la normativa, podem obtenir un expedient minuciós on caldrà disseccionar, disposar correlativament i tramitar la successió ritual d'actes establerts.

Així, no és estrany que pel que fa a documents comptables es doni la tendència a refondre una història desenvolupada en pocs dies o setmanes, en un únic document-resum ADOP.

- No obstant el que s'ha dit en el comentari anterior, l'observació atenta d'algun expedient palesa que la confecció de l'ADOP ha tingut lloc al final d'un procés perllongat que es reflecteix així de manera fictícia en un sol acte, quan en realitat se n'han produït almenys dos: l'inicial (AD) i el final (OP). En aquests casos cal insistir en el compliment escrupulós de la normativa establerta, tractant de resoldre la seva possible disfuncionalitat promovent els mecanismes legals existents d'adequació de la norma a la realitat.

- Hem observat també en un procediment de concurs públic que les fases d'aprovació de la despesa i disposició del crèdit s'han ajuntat en un mateix document "AD" quan, entre ambdós actes, ben diferenciats, ha tingut lloc el procés de resolució del concurs. Cal ajustar-se a la normativa que, en aquest cas, no admet dubte de cap mena, segons podem comprovar a l'Annex II (comentari sobre l'Ordre d'Economia i Finances de 24.11.80). En l'apartat 1, punt "Document AD" d'aquest comentari, concloem que "...no serà mai correcte generar un document "AD", ans sí "A" i "D" per separat per tal de respectar i reflectir el pas intermedi fonamental d'adjudicació/contractació".

- Un aspecte menor, però significatiu, és el de la datació dels documents comptables. El principi de la data del fet, acceptat internacionalment, refereix la data de l'assentament al dia en què s'ha produït el fet econòmic comptabilitzat. I parlem del dia perquè és un fet universal que els assentaments comptables es reflecteixin en primer lloc en registres anomenats "diaris".

Aquesta o una altra pauta de datació dels documents no l'hem trobada establerta de manera general i explícita en cap norma comptable administrativa (*).

- Respecte d'aquest últim punt, comentem extensament a l'Annex II el contingut de l'Ordre d'Economia i Finances de 24.11.80 ja esmentada, que es refereix a la forma i moment de confecció dels documents comptables.

L'article 4, punt 3 de la susdita Ordre de 24.11.80, ens diu que la tramitació dels documents comptables "és independent i complementària de l'expedient administratiu de contractació."

D'aquest paral·lelisme -que no juxtaposició- en podem deduir que la concordança de dates entre acte administratiu i document comptable que el reflecteixi és convenient i escaient, i fins i tot òbvia, però no imperiosa pel que fa a la validesa d'ambdós actes (administratiu i comptable).

En darrer terme, la distorsió de dates afectaria només la formalitat comptable, definida com a complementària i no pas la contractual, que hem de considerar substancial i prèvia.

(*) Si exceptuem l'Ordre del "Ministerio de Sanidad y Seguridad Social" de 24.11.80, que diu al seu article 1r.: "Las distintas operaciones expresadas en los documentos definidos han de contabilizarse... en el momento siguiente al de su aprobación."

6.4 RECOMANACIONS PER A LA CREACIO DE NORMATIVA CATALANA

Considerem que pot avançar-se de manera notable i immediata en la normalització de les actuacions administratives, sovint redundants, amb iniciatives organitzatives com la creació de models-tipus de documents i l'establiment de circuits administratius d'ús general.

Encara que aquestes mesures puguin semblar irrellevants, poden assolir efectes molt notables ja que tenen incidència en cada un dels milers d'actes administratius que genera la vasta activitat contractual.

La promulgació de Decrets i Ordres per part de la Generalitat, legitimats pel seu contingut d'eficàcia, frueixen del principi de competència territorial, que marca la prevalença de disposicions de rang equivalent, quan les disposicions estatals i les autonòmiques regulen una mateixa matèria.

Encara, però, es pot actuar de manera més immediata i flexible, amb la difusió de circulars informatives adreçades a funcionaris i ciutadans, que divulguin pautes, procediments i models.

ANNEXOS

ANNEX I
REULL DE
NORMATIVA

NORMATIVA ESTATAL DE CONTRACTACIO
INDEX CRONOLOGIC

- 1 Ley
de 16 de diciembre de 1954
Expropiación forzosa
Jefatura del Estado

- 2 Decreto
de 26 de abril de 1957
Reglamento de Expropiación forzosa
Ministerio de Justicia

- 3 Ley
de 17 de julio de 1958
Procedimiento Administrativo
Jefatura del Estado

- 4 Orden Ministl.
de 12 de diciembre de 1960
Trámite de nulidad de pleno derecho de disposiciones admvas.
Presidencia del Gobierno

- 5 Decreto-Ley
16/63 de 10 de octubre
Cláusulas de revisión de Contratos del Estado
Jefatura del Estado

- 6 Ley
164/63 de 02 de diciembre
Revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo
Jefatura del Estado

- 7 Ley
198/63 de 28 de diciembre
Bases de Contratos del Estado
Jefatura del Estado

- 8 Decreto-Ley
2/64 de 04 de febrero
Modifica D-L 16/63 s/Cláusulas de revisión de Contratos
Jefatura del Estado

- 9 Decreto
1022/64 de 15 de abril
Texto articulado Ley del Patrimonio del Estado
Ministerio de Hacienda

- 10 Decreto
3588/64 de 05 de noviembre
Reglamento para la aplicación Ley del Patrimonio del Estado
Ministerio de Hacienda

- 11 Decreto
923/65 de 08 de abril
Texto articulado Ley de Bases Contratos del Estado
Ministerio de Hacienda

- 12 Decreto
2926/65 de 23 de septiembre
Régimen de los bienes del Estado en el extranjero
Ministerio de Hacienda

- 13 Decreto
3637/65 de 25 de noviembre
Regula contractes a l'estranger
Ministerio de Hacienda

- 14 Orden Ministl.
de 26 de julio de 1966
Regula obtenció certificats d'empreses constructores
Ministerio de Industria
- 15 Decreto
2311/67 de 19 de agosto
Simplifica y normaliza régimen de fianzas de/contratos obras
Ministerio de Hacienda
- 16 Orden Ministl.
de 06 de noviembre de 1967
Medidas para ejecución Decreto 2311/67 fianzas complement.
Presidencia del Gobierno
- 17 Orden Ministl.
de 28 de marzo de 1968
Normas complementarias clasificación contratistas
Ministerio de Hacienda
- 18 Orden Ministl.
de 02 de mayo de 1968
Documento administrativo formalización Contratos de obras
Ministerio de Hacienda
- 19 Orden Ministl.
de 10 de mayo de 1968
Aprueba modelo de aval para afianzamiento contratos
Ministerio de Hacienda
- 20 Decreto
3186/68 de 26 de diciembre
Organitza "Servicio Central Suministros Material Mobiliario"
Ministerio de Hacienda

- 21 Decreto
3650/70 de 19 de diciembre
Quadre de fórmules-tipus de revisió de preus per a 1971
Presidencia del Gobierno
- 22 Decreto
3854/70 de 31 de diciembre
Pliego de Cláusulas Admvas.Grales.contratación Obras Estado
Ministerio de Obras Públicas
- 23 Decreto
315/71 de 18 de febrero
Régimen Junta Consultiva de Contratación Administrativa
Ministerio de Hacienda
- 24 Decreto
461/71 de 11 de marzo
Desenvolupa D-L 2/64 s/inclusió clàusules de revisió
Ministerio de Hacienda
- 25 Orden Ministl.
de 08 de marzo de 1972
Pliego de Cláusulas Grales. estudios y servicios técnicos
Ministerio de Obras Públicas
- 26 Decreto
2739/72 de 21 de julio
Reglamento del Cuerpo de Intervención y Contabilidad
Ministerio de Hacienda
- 27 Orden Ministl.
de 16 de noviembre de 1972
Aplicación del sistema de clasificación de contratistas
Ministerio de Hacienda

- 35 Ley
11/77 de 04 de enero
General Presupuestaria
Jefatura del Estado
- 36 Decreto
1124/78 de 12 de mayo
Normas Servicios Intervención de Ley Gral. Presupuestaria
Ministerio de Hacienda
- 37 Real Decreto
1883/79 de 01 de junio
Dispensa obligació fiança provisional a classificats
Ministerio de Hacienda
- 38 Orden
de 10 de enero de 1981
Requisitos formales de resoluciones administrativas
Presidencia del Gobierno
- 39 Ley
44/81 de 26 de diciembre
Presupuestos del Estado 1982
Jefatura del Estado
- 40 Real Decreto
609/82 de 12 de febrero
Normas clasificación empresas consultoras y de servicios
Ministerio de Hacienda
- 41 Orden Ministl.
de 24 de noviembre de 1982
Normas clasificación empresas consultoras y de servicios
Ministerio de Hacienda

- 28 Ley
5/73 de 17 de marzo
Modifica arts. 1 a 5 Ley de Contratos del Estado (8-4-65)
Jefatura del Estado
- 29 Decreto
2572/73 de 05 de octubre
Pliego de Cláusulas Grales. equipos y sistemas informáticos
Presidencia del Gobierno
- 30 Orden
de 14 de diciembre de 1973
Implanta amb caire general la classificació de contractistes
Ministerio de Hacienda
- 31 Decreto
3392/73 de 21 de diciembre
Estén a organismes autònoms règim del "Servicio Central"
Ministerio de Hacienda
- 32 Decreto
1005/74 de 04 de abril
Regula contractes assistència empreses consultores/serveis
Ministerio de Hacienda
- 33 Decreto
3410/75 de 25 de noviembre
Reglamento General de Contratación del Estado
Ministerio de Hacienda
- 34 Orden Ministl.
de 09 de diciembre de 1975
Centralitza adquisicions en "Servicio Central"
Ministerio de Hacienda

- 42 Real Decreto-Ley
24/82 de 29 de diciembre
Medidas urgentes materia presupuestaria, financ./tributaria
Jefatura del Estado
- 43 Ley
5/83 de 29 de junio
Medidas urgentes materia presupuestaria, financ./tributaria
Jefatura del Estado
- 44 Ley
9/83 de 13 de julio
Presupuestos del Estado 1983
Jefatura del Estado
- 45 Ley
44/83 de 28 de diciembre
Presupuestos del Estado 1984
Jefatura del Estado
- 46 Orden Ministl.
de 17 de abril de 1984
Regula sistema pagament subministraments centralitzats
Ministerio de Economía y Hacienda
- 47 Real Decreto
1881/84 de 30 de agosto
Mesures complementàries per a revisió de preus
Ministerio de Economía y Hacienda
- 48 Orden Ministl.
de 05 de diciembre de 1984
Desenvolupa el R-D 1881/84
Ministerio de Economía y Hacienda

- 49 Ley
50/84 de 30 de diciembre
Presupuestos del Estado 1985
Jefatura del Estado
- 50 Real Decreto
1462/85 de 3 de julio
Regula requisito de obligaciones tributarias al corriente
Ministerio de Economía y Hacienda
- 51 Real Decreto
1465/85 de 17 de julio
Contractes per a treballs específics i concrets no habituals
Ministerio de Economía y Hacienda
- 52 Real Decreto
1570/85 de 01 de agosto
Reglamento General de contrataciones del Estado (nou art.70)
Ministerio de Economía y Hacienda
- 53 Orden Ministl.
de 09 de septiembre de 1985
Régimen contratación Entidades Gestoras de la S.S.
Ministerio de Trabajo y S.S.
- 54 Ley
46/85 de 27 de diciembre
Presupuestos del Estado 1986
Jefatura del Estado
- 55 Real Decreto
2444/85 de 27 de diciembre
Incidència implantació I.V.A.
Ministerio de Economía y Hacienda

- 56 Orden
de 31 de diciembre de 1985
Mecanización de la Contabilidad de Gastos Públicos
Ministerio de Economía y Hacienda
- 57 Real Decreto
597/86 de 10 de febrero
Modifica el Decreto 1005/74 (conts.consultoría/servicios)
Ministerio de Economía y Hacienda
- 58 Decreto legisl.
931/86 de 02 de mayo
Adaptació de la "Ley de Bases" a directives CEE
Ministerio de Economía y Hacienda
- 59 Orden Ministl.
de 24 de junio de 1986
Aplicación de avales para atender fianzas y otras garantías
Ministerio de Economía y Hacienda
- 60 Real Decreto
2528/86 de 28 de noviembre
Adaptació "Reglamento de Contratación" a directives CEE
Ministerio de Economía y Hacienda
- 61 Ley
21/86 de 23 de diciembre
Presupuestos del Estado 1987
Jefatura del Estado
- 62 Orden
de 03 de marzo de 1987
Cumple art. 93 bis Reglamento de Contratación (valor Ecu)
Ministerio de Economía y Hacienda

- 63 Real Decreto
665/87 de 30 de abril
Modifica R.D.Leg. 931/86 (de 140 a 181.500 Ecus)
Ministerio de Economía y Hacienda
- 64 Resolución
de 13 de mayo de 1987
Modifica constitución y devolución fianzas en S.S.
Ministerio de Trabajo y S.S.
- 65 Real Decreto
982/87 de 05 de junio
Nueva redacción arts. 67 i 68 del Regl. Gral. de Contratación
Ministerio de Economía y Hacienda
- 66 Orden Ministl.
de 01 de julio de 1987
Aplicación del aval a fianzas definitivas en contratos
Ministerio de Economía y Hacienda
- 67 Resolución
de 28 de septiembre de 1987
Proyectos de Inversión. Subsistema contable
Ministerio de Economía y H.(IGAE)
- 68 Orden
de 15 de octubre de 1987
Modifica Orden 0000/68 de 28 de marzo
Ministerio de Economía y Hacienda

NORMATIVA CATALANA DE CONTRACTACIO
INDEX CRONOLOGIC

- 1 Ordre
 de 24 de novembre de 1980
 Normes provisionals tramitació de documentació comptable
 Departament d'Economia i Finances

- 2 Decret
 192/81 de 09 de juliol
 Creació Junta Consultiva Contractació Administrativa
 Departament d'Economia i Finances

- 3 Llei
 11/81 de 07 de desembre
 Patrimoni de la Generalitat
 Departament de Presidència

- 4 Llei
 10/82 de 12 de juliol
 Finances Públiques de Catalunya
 Departament de Presidència

- 5 Decret
 391/82 de 26 d'octubre
 Limita la documentació exigible en projectes <2,5 M
 Departament d'Economia i Finances

- 6 Decret
 27/83 de 04 de febrer
 Facultats de les Secretaries Generals dels Departaments
 Departament de Presidència

- 7 Decret
51/83 de 10 de febrer
Actualització Junta Consultiva Contractació Administrativa
Departament d'Economia i Finances
- 8 Decret
323/83 de 14 de juliol
Reglament per execució Llei Patrimoni de la Generalitat
Departament d'Economia i Finances
- 9 Llei
20/83 de 02 d'agost
Pressupostos de la Generalitat per a 1983
Departament de Presidència
- 10 Ordre
de 30 de novembre de 1983
Operacions comptables i tancament d'exercici 1983
Departament d'Economia i Finances
- 11 Ordre
de 27 de desembre de 1983
Normes complementàries sobre comptabilitat
Departament d'Economia i Finances
- 12 Decret
77/84 de 04 de març
Anàlisi de materials i control qualitat d'obres
Departament de Presidència
- 13 Llei
6/84 de 05 de març
Sindicatura de Comptes
Departament de Presidència

- 14 Decret
 73/84 de 15 de març
 Normes d'adquisició de màquines i programes informàtics
 Departament de Presidència
- 15 Llei
 16/84 de 20 de març
 Funció interventora d'actes, documents i expedients econòmics
 Departament de Presidència
- 16 Decret
 214/84 de 05 de juliol
 Creació comissions subministrament a Departaments
 Departament d'Economia i Finances
- 17 Ordre
 de 27 de novembre de 1984
 Arrendaments i adquisicions de béns oneroses o lucratives
 Departament d'Economia i Finances
- 18 Llei
 28/84 de 21 de desembre
 Pressupostos de la Generalitat per a 1984
 Departament de Presidència
- 19 Ordre
 de 22 de desembre de 1984
 Mesures comptables tancament d'exercici pressupostari
 Departament d'Economia i Finances
- 20 Llei
 29/84 de 31 de desembre
 Pressupostos de la Generalitat per a 1985
 Departament de Presidència

- 21 Decret
90/85 de 01 d'abril
Regulació treballs específics i concrets no habituals
Departament d'Economia i Finances
- 22 Decret
133/85 de 25 d'abril
Reglament de la Funció Interventora
Departament d'Economia i Finances
- 23 Normes
de 19 de març de 1986
Règim Interior de la Sindicatura de Comptes
Parlament Catalunya
- 24 Ordre
de 13 de maig de 1986
Facultats contractació Dtors.Grals. ICS i ICASS
Departament de Sanitat i S.S.
- 25 Resolució
de 30 de maig de 1986
Delega facultats contractació en Gerents Area Gestió
Departament de Sanitat i S.S. -ICS
- 26 Llei
8/86 de 02 de juny
Pressupostos de la Generalitat per a 1986
Departament de Presidència
- 27 Ordre
de 16 de juny de 1986
Modifica Ordre de 13.05.86
Departament de Sanitat i S.S.

- 28 Decret
 214/86 de 26 de juny
 Reestructura J.Consultiva i crea Registre de Contractes
 Departament d'Economia i Finances
- 29 Decret
 203/86 de 03 de juliol
 Prescripcions tècniques per a compres públiques
 Departament d'Indústria i Energia
- 30 Decret
 319/86 de 21 de juliol
 Creació Comitè d'Inversions Públiques
 Departament d'Economia i Finances
- 31 Ordre
 de 06 de novembre de 1986
 Formació i actualització Registre de Contractes de la Gtat.
 Departament d'Economia i Finances
- 32 Ordre
 de 10 de novembre de 1986
 Constitueix Junta Consultiva de Contractació Administrativa
 Departament d'Economia i Finances
- 33 Llei
 1/87 de 05 de gener
 Pressupostos de la Generalitat per a 1987
 Departament de Presidència
- 34 Decret
 26/87 de 15 de gener
 Revisió de preus en Contractació Admva. a Catalunya
 Departament d'Economia i Finances

35 Ordre
 de 25 de juny de 1987
 Mesures de revisió de preus en contractació admtva.
 Departament d'Economia i Finances

36 Ordre
 de 01 d'octubre de 1987
 Modifica Ordre de 27 de novembre de 1984
 Departament d'Economia i Finances

ANNEX II

ORDRE D'ECONOMIA I
FINANCES DE 24.11.80

ANNEX II

PRECISIONS ENTORN DEL CONTINGUT DE L'ORDRE D'ECONOMIA I FINANCES
DE 24 DE NOVEMBRE DE 1980

Farem un esquema de les prescripcions que aquesta Ordre estableix per a la confecció dels documents comptables.

Distingeix dos supòsits bàsics:

- 1 - Adjudicació per subhasta o concurs.
- 2 - Adjudicació directa.

1 - Adjudicació per subhasta o concurs

DOCUMENT "A"

Segons l'art. 5.2 s'ha de formular per la part corresponent a l'anualitat vigent, un cop aprovats projecte i despesa, i abans del procés de licitació.

DOCUMENT "D"

Segons l'art. 5.3 f) i g), s'ha de formular per la part corresponent a l'anualitat vigent, un cop acomplert el procés de licitació i signat el contracte amb l'adjudicatari. Cal adjuntar-hi còpia de la resolució d'adjudicació.

DOCUMENT "AD"

Només correspon aquest document per a les inversions plurianuals a partir de la segona anualitat inclusivament, i tant per a les projectades com a plurianuals des de bon principi, com per a les que ho són a conseqüència d'expedients "unianuals" no conclusos l'anualitat anterior. D'acord amb l'art. 5.3 g), "posteriorment a l'inici" de l'exercici corrent, es formularà un "AD" per a cada expedient.

Del dit en aquest apartat 1 es desprèn que en el procés inicial d'una contractació, el pas d'aprovació de la despesa (Document "A") i el pas de disposició del crèdit (Document "D") han de produir-se per separat. Això farà que puguin situar-se entre mig d'ambdós l'adjudicació del contracte i la seva corresponent signatura.

Així doncs, no serà mai correcte generar un document conjunt "AD" ans sí "A" i "D" per separat, per tal de respectar i reflectir el pas intermedi fonamental d'adjudicació/contractació.

2 - Adjudicació directa

La normativa considera que, en el cas d'adjudicació directa, l'acte d'autorització es genera de forma simultània a l'acte de disposició, ja que en aquest procediment no és obligatòria ni rellevant la fase de licitació com a fet separador dels dos susdits moments del procés contractual.

DOCUMENTS "A" I "D"

No es prescriu d'estendre'ls per separat en aquest procediment d'adjudicació.

DOCUMENT "AD"

D'acord amb l'art. 5.3 f) i g), s'ha de formular per a l'anualitat vigent, un cop signat el contracte, adjuntant-hi còpia de l'expedient de contractació.

MANUEL BOSCH i ISANT, Secretari General de la Sindicatura de Comptes
de Catalunya,

C E R T I F I C O:

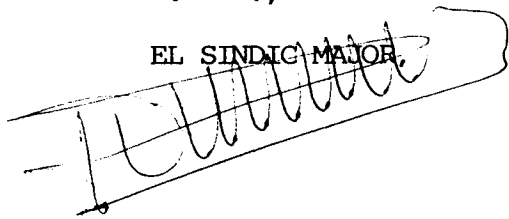
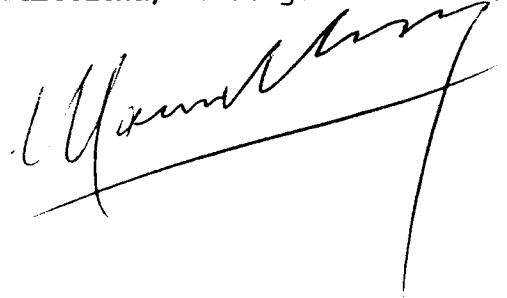
Que aquest informe de fiscalització SCF-06 E/87, sobre contractes del
Departament de Cultura, anualitat de 1985, és una còpia exacta de l'a
provat pel Ple de la Sindicatura de Comptes, en la seva reunió del dia
26 de gener de 1988.

I perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo
aquesta certificació, amb el vist-i-plau del Síndic Major.

Barcelona, 27 de gener de 1988.

V. i P.,

EL SINDIC MAJOR,

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be 'Manuel Bosch i Isant'. Below the signature, the text 'EL SINDIC MAJOR,' is printed.A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be 'Manuel Bosch i Isant'. Below the signature, the text 'EL SINDIC MAJOR,' is printed.