



Sección III. Otras disposiciones y actos administrativos

SINDICATURA DE CUENTAS

9943

Resolución del síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, de 7 de octubre de 2019, por la cual se publican el resultado de la fiscalización y las recomendaciones del Informe 149/2018 de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del Ayuntamiento de Palma correspondientes al ejercicio 2014

Hechos

1. El día 8 de agosto de 2018, el Consejo de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears acordó aprobar el Informe 149/2018 de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del Ayuntamiento de Palma correspondientes al ejercicio 2014.
2. El día 14 de febrero de 2019, el presidente del Parlamento de las Illes Balears comunicó que se había llevado a cabo el último trámite parlamentario referente a dicho Informe, que tuvo lugar con la presentación y el debate del Informe en la sesión de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del día 5 de febrero de 2019.

Fundamentos de derecho

1. El artículo 12.3 de la Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, regula los informes o las memorias de fiscalización y dispone su remisión al Parlamento, a los sujetos fiscalizados y al Tribunal de Cuentas, y también su publicación en el BOIB después del último trámite parlamentario.
2. El artículo 32.1 del Reglamento de régimen interior de la Sindicatura de Cuentas establece que esta institución publicará el resultado de la fiscalización en el BOIB, una vez recibida la comunicación expresa de que se ha llevado a cabo el último trámite parlamentario.

Por todo ello, y de acuerdo con lo que disponen la mencionada Ley 4/2004 y el Reglamento de régimen interior de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears,

Resuelve

Publicar en el *Boletín Oficial de las Illes Balears* el resultado de la fiscalización del Informe 149/2018 de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del Ayuntamiento de Palma correspondientes al ejercicio 2014, que se adjunta como anexo.

Palma, 7 de octubre de 2019

El síndico mayor,
Joan Rosselló Villalonga



**ANEXO****INFORME 149/2018 DE LAS SUBVENCIONES, DE LOS CONTRATOS Y DE LOS CONVENIOS DEL AYUNTAMIENTO DE PALMA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2014****I. INTRODUCCIÓN****1. PRESENTACIÓN**

Los artículos 82 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears y 1 de la Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, establecen que este es el órgano al cual corresponde la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de las Illes Balears. Los artículos 2.2.b y 7.d de la mencionada Ley establecen que la función fiscalizadora también incluye la fiscalización de las subvenciones y los contratos de los diferentes sujetos que están sometidos.

El artículo 12 de la Ley 4/2004 especifica que el resultado de la fiscalización se expondrá mediante informes o memorias, que se elevarán al Parlamento y publicarán en el *Boletín Oficial de las Illes Balears*, y hace referencia a su contenido fundamental.

La iniciativa de la fiscalización de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del Ayuntamiento de Palma del ejercicio 2014 corresponde a la propia Sindicatura de Cuentas, según lo establecido en los artículos 10 y 16 de la LSCIB.

La mencionada fiscalización se ha incluido en el Programa de actuaciones de la Sindicatura para los años 2016 y 2017, aprobados el 17 de diciembre de 2015, con la modificación del 11 de marzo de 2016, y el 20 de diciembre de 2016, respectivamente.

Con esta finalidad y de acuerdo con las competencias reconocidas en la Ley 4/2004, la SCIB emite este Informe de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del Ayuntamiento de Palma correspondientes al ejercicio 2014, de acuerdo con las Directrices técnicas que para este Informe aprobó el Consejo de la SCIB el 11 de marzo de 2016.

Esta es una fiscalización de carácter específico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.3 del Reglamento de régimen interior de esta Sindicatura, del cumplimiento de la legalidad de las subvenciones, de los contratos y de los convenios incluidos en la cuenta general del año 2014 del Ayuntamiento de Palma.

Las unidades monetarias de las cifras del Informe (excepto en los casos en que se especifica lo contrario) se expresan en miles de euros. En este sentido, se ha trabajado, internamente, con las cifras originales con euros y céntimos de euro, y se ha utilizado para presentarlas la mencionada unidad de miles de euros, con el formato de visualización de cero decimales, todo conservando la totalidad de las cifras. La coherencia interna es absoluta, aunque, si sólo se consideran las cifras que figuran en el Informe, aparecen, en algunos casos, diferencias debidas al formato de visualización de los datos.

Audidores del Área de Auditoría de Ayuntamientos y Entidades Locales de la SCIB han llevado a cabo el trabajo de campo entre los meses de mayo de 2016 y abril de 2017.

Finalmente, es necesario agradecer al personal del Ayuntamiento de Palma la colaboración prestada para la realización de este Informe.

2. MARCO LEGAL APLICABLE

El marco normativo específico que regula la actividad subvencional y contractual del Ayuntamiento de Palma en el ejercicio 2014 está constituido, básicamente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (BOE n.º 276, de 18 de noviembre de 2003)
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (BOE n.º 176, de 25 de julio de 2006)
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (BOE n.º 276, de 16 de noviembre de 2011)
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de contratos de las administraciones públicas (BOE n.º 257, de 26 de octubre de 2001)
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (BOE n.º 118, de 15 de mayo de 2009)
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2007)
- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción (BOE n.º 250, de 19 de octubre de 2006)
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (BOE n.º 285, de 27 de noviembre de 1992)





- Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (BOIB n.º 186 Ext., de 27 de diciembre de 2006)
- Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (BOIB n.º 186 Ext., de 27 de diciembre de 2006)
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (BOE n.º 196, de 15 de julio de 1955)
- Ordenanza general reguladora de la concesión de subvenciones, aprobada definitivamente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del día 28 de julio de 2005 (BOIB n.º 140, de 22 de septiembre). Modificación del artículo 18 de la Ordenanza por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del día 22 de diciembre de 2009 (BOIB n.º 6, de 14 de enero de 2010)

3. OBJETIVOS

El objetivo de esta fiscalización es el siguiente:

- Determinar si las subvenciones, los contratos y los convenios revisados se ajustan a la normativa reguladora y especialmente a los principios rectores de la concesión de subvenciones y de la contratación del sector público (publicidad, libre concurrencia, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación) y de la ejecución del gasto público.

4. ALCANCE DEL TRABAJO Y LIMITACIONES

A. Ámbito subjetivo, objetivo y alcance

El ámbito subjetivo que abarca este Informe es el Ayuntamiento de Palma y sus entidades dependientes, que se incluyen en la Cuenta general del Ayuntamiento del ejercicio 2014 y son las siguientes:

- Ayuntamiento de Palma (Administración general)
- Organismos autónomos del Ayuntamiento:
 - Instituto Municipal de Innovación
 - Instituto Municipal de Obras Viarias
 - Instituto Municipal de Desarrollo Local (PalmaActiva)
 - Instituto Municipal del Deporte
 - Patronato Municipal de Realojamiento y Reinserción Social
 - Patronato Municipal de Escuelas Infantiles
 - Patronato Municipal de la Vivienda
- Sociedades mercantiles que pertenecen al 100% al Ayuntamiento:
 - Empresa Funeraria Municipal, S. A.
 - Empresa Municipal de Aguas y Alcantarillado, S. A.
 - Empresa Municipal de Transportes Urbanos de Palma de Mallorca, S. A.
 - Sociedad Municipal de Aparcamientos y Proyectos, S. A.

El ámbito objetivo de este Informe son las subvenciones, los contratos y los convenios del Ayuntamiento de Palma, los organismos autónomos y las sociedades mercantiles que pertenecen íntegramente al Ayuntamiento de Palma correspondientes al ejercicio 2014.

B. Alcance del trabajo y limitaciones

Alcance del trabajo

Se ha llevado a cabo una fiscalización de carácter específico, de acuerdo con lo establecido en el art. 23.7 del Reglamento de régimen interior de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, cuyo alcance ha sido el análisis de una muestra de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del año 2014 del Ayuntamiento de Palma y las entidades incluidas en las cuentas generales de estos ejercicios, específicamente, con respecto al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que estaban sometidas estas entidades fiscalizadas para tramitar y conceder subvenciones y para licitar y adjudicar contratos.

La fiscalización de las subvenciones se ha llevado a cabo en función de la tipología y de los procedimientos de concesión, sobre una muestra de expedientes seleccionada de las relaciones de subvenciones que han certificado las entidades del ámbito subjetivo del Informe. Así, la revisión abarca las fases del procedimiento de preparación, concesión, justificación y pago, y se ha efectuado exclusivamente mediante el análisis de la documentación justificante que constaba en los expedientes que han aportado las entidades fiscalizadas en el momento de realización del trabajo de campo.

La fiscalización de los contratos se ha llevado a cabo en función de la tipología y de los procedimientos de adjudicación, sobre una muestra de expedientes seleccionada de las relaciones de contratos que han certificado las entidades del ámbito subjetivo del Informe. Así, la revisión abarca las fases de preparación, adjudicación y perfección, y también, si procede, de ejecución, modificación y extinción de los contratos, y se ha efectuado exclusivamente mediante el análisis de la documentación justificante que constaba en los expedientes que han aportado las





entidades fiscalizadas en el momento de realización del trabajo de campo. El alcance de la función fiscalizadora de la Sindicatura llega a verificar la sumisión efectiva a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, por lo que, dado que, con posterioridad a esta fiscalización, se ha comunicado a la Sindicatura que al menos un contrato de los fiscalizados está sometido a investigación judicial, otras cuestiones que se puedan derivar de esta investigación exceden el alcance fiscalizador de la Sindicatura.

Limitaciones al alcance

No se han producido, durante la fiscalización, limitaciones al alcance que afecten a la opinión del apartado II. Conclusiones.

5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

El resultado de las actuaciones se comunicó al alcalde y a la persona que ocupó este cargo durante parte del ejercicio fiscalizado, para que pudieran formular las alegaciones y presentar los documentos y los justificantes que consideraran adecuados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento de régimen interior de la SCIB.

El día 18 de mayo de 2018, el Ayuntamiento de Palma presentó alegaciones, que constan como anexo de este Informe.

Las alegaciones han sido analizadas y evaluadas, y se ha suprimido o modificado el texto del Informe cuando la Sindicatura ha aceptado su contenido. Cuando no se ha alterado el Informe ni se ha emitido opinión sobre el contenido de las alegaciones, es que estas o son explicaciones que confirman los hechos y las valoraciones expuestos, o no se han justificado de forma adecuada los criterios o las afirmaciones mantenidas en la alegación, o se trata de supuestos en que se manifiesta la voluntad de subsanar la deficiencia en el futuro.

II. CONCLUSIONES

1. CONCLUSIONES DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

A. Conclusión del cumplimiento de la legalidad en materia de subvenciones

Salvedades de cumplimiento de la legalidad en materia de subvenciones

Como resultado de la fiscalización efectuada, con el alcance indicado en el apartado I.3.B. Alcance del trabajo y limitaciones, las salvedades significativas al principio de legalidad en materia de subvenciones que se han detectado mientras se hacía la fiscalización, cuyo detalle se incluye en el apartado III. Resultados de la fiscalización del Informe, son las siguientes:

1. El Ayuntamiento de Palma no ha aprobado un Plan Estratégico de Subvenciones que, con carácter previo a cualquier propuesta, incluya todas las subvenciones, directas y en régimen de concurrencia competitiva, que se propone establecer, en el que, como herramienta básica de racionalización del gasto público y en cumplimiento de las directrices de política presupuestaria, es preceptivo concretar las determinaciones previstas en el RGS para hacer efectivos, así, los principios de eficacia y eficiencia preceptivos en la gestión del gasto público subvencional (art. 8 de la LGS y art. 10-12 del RGS). (En fase de alegaciones el Ayuntamiento de Palma manifiesta que la Junta de Gobierno, de 20 de noviembre de 2013, aprobó el Plan estratégico de subvenciones del Área de Bienestar Social e Igualdad 2013-2015.)
2. El Pleno del Ayuntamiento de Palma no ha aprobado una ordenanza reguladora de las bases específicas que deberían regir la concesión de cada modalidad de subvención en los términos y con el contenido mínimo exigido en la LGS. La Ordenanza general reguladora de la concesión de subvenciones, aprobada el 28 de julio de 2005, no tiene este contenido mínimo, lo que determina la falta de regulación de aspectos que son esenciales para hacer posible la efectividad de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación, básicos en la tramitación de los procedimientos de concesión de subvenciones (art. 17.3 de la LGS).
3. El Ayuntamiento de Palma no ha aprobado ningún plan de actuación en los términos exigidos en el RGS ni se ha constatado la aplicación de ningún sistema que permita afirmar que existe un control efectivo de que los beneficiarios llevan a cabo las actividades subvencionadas (art. 85 del RGS).
4. En ninguno de los expedientes analizados de las líneas de subvención con convocatoria pública se ha seguido la tramitación exigida en la LGS, en el RGS y en la OGRCS mencionada. Respecto de ello, son de remarcar: la ausencia de un auténtico procedimiento de concurrencia competitiva, en el que la concesión de las subvenciones se haga mediante la comparación de las solicitudes presentadas, con el fin de establecer una prelación entre estas de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente fijados en las bases reguladoras de manera que se adjudiquen las ayudas, en el crédito disponible, en las solicitudes que obtengan una valoración más alta en aplicación de aquellos criterios objetivos; la aceptación y la tramitación de solicitudes con deficiencias esenciales; la falta del trámite de audiencia de todas las personas interesadas en el procedimiento de convocatoria, esencial en cualquier procedimiento administrativo; la falta de aprobación expresa de los proyectos y de los presupuestos; la aceptación de la reformulación de los proyectos y de los presupuestos presentados, y la inexistencia de una resolución de la convocatoria en los términos y con el contenido exigido en la normativa reguladora (art. 25 y 27.3 de la LGS y art. 62 del RGS).



5. Las convocatorias de dos líneas de subvención analizadas favorecen una valoración subjetiva de los proyectos, sin que se pueda afirmar la aplicación del principio más básico que fija la LGS. La falta de objetividad y la arbitrariedad en la valoración, en la determinación de la cuantía y en la concesión de las ayudas son reiteradas en los expedientes analizados (art. 8.3 de la LGS).

6. Los proyectos presentados en cuatro de los cinco expedientes analizados de una línea de subvención y en uno de los expedientes de concesión directa analizados tienen por objeto prestar servicios de competencia municipal, con lo que se ha concedido una subvención en lugar de seguir el procedimiento previsto en el TRLCSP para licitar y adjudicar servicios públicos (art. 2.1 de la LGS).

7. En seis de los siete expedientes de concesión directa analizados no consta acreditada la causa o la razón que dificulta la concurrencia y que justifica seguir el procedimiento de concesión directa, que es excepcional, con lo que se ha prescindido del procedimiento legalmente previsto (art. 22.2.c de la LGS).

8. En uno de los siete expedientes de concesión directa analizados se ha concedido la subvención a la entidad que tiene cedidas, mediante un contrato de arrendamiento adjudicado por Mercapalma, S. A., las instalaciones del matadero ubicadas en la unidad alimenticia de esta empresa municipal. La licitación del servicio de matadero tendría que haber sido realizada por el Ayuntamiento de Palma, dado que el servicio de gestión y explotación del matadero es de competencia municipal, a través de las formas previstas en el TRLCSP (art. 85 de la LBRL y art. 275 del TRLCSP).

9. En uno de los siete expedientes de concesión directa analizados el procedimiento no se ha iniciado en la forma exigida en el RGS (art. 65-67 del RGS, en relación con el art. 68 y siguientes de la Ley 30/1992), o bien, aunque conste la solicitud de la entidad interesada, no figura en el expediente que haya presentado ningún proyecto ni memoria explicativa del proyecto o proyectos, con especificación detallada de las actividades que tiene que desarrollar y para las que se concede la subvención, con el presupuesto correspondiente debidamente desglosado y con toda la información imprescindible, tanto a la hora de conceder la subvención como a la hora de ejercer el control preceptivo de la ejecución de la actividad subvencionada, del cumplimiento de la finalidad de la subvención y de la aplicación de los fondos públicos percibidos con esta finalidad (art. 32 de la LGS).

10. Tres expedientes de concesión directa analizados contienen una simple resolución y un informe técnico que determinan una actualización de las condiciones de una ayuda concedida sobre el precio del alquiler de una vivienda que pagan tres personas físicas, que se concedieron los años 2005, 2010 y 2012 sin ningún tipo de publicidad y concurrencia; por lo tanto, se incumple el procedimiento general para conceder subvenciones que establece la LGS y el RGS (art. 22 de la LGS y art. 55 y siguientes del RGS).

11. En dos líneas de subvención analizadas y en ninguno de los siete expedientes de concesión directa analizados ni se autoriza ni se aprueba el gasto en los términos previstos en el TRLRHL y en la Ley general presupuestaria (art. 34 de la LGS).

12. En cuatro de los siete expedientes de concesión directa analizados la resolución de concesión o el convenio no ha establecido las condiciones y los compromisos aplicables ni tiene el contenido mínimo exigido (art. 65-67 del RGS, en relación con el art. 68 y siguientes de la Ley 30/1992).

13. En dos de los siete expedientes de concesión directa analizados no se ha dictado la resolución de la concesión de la subvención por la que se identifica el proyecto con especificación de las actividades para cuyo desarrollo se concede la subvención, la cuantía a la que asciende el presupuesto de ejecución, que tiene que ser aprobado por el órgano concedente, así como las condiciones de ejecución para el cumplimiento de la finalidad de la subvención (art. 9.4 y 28.1 de la LGS y 65.3. del RGS).

14. En dos expedientes de concesión directa analizados no se ha fijado el plazo que la entidad beneficiaria tiene para ejecutar el proyecto o la actividad subvencionada, lo que determina la imposibilidad de ejercer la actividad de control con respecto al cumplimiento de la obligación de justificación en forma y plazo (art. 28 de la LGS).

15. En cuatro de los cinco expedientes de una línea de subvención analizada se incurre en la prohibición establecida en el art. 22.3 de la LGS, dado que el importe total concedido en concepto de subvención al mismo beneficiario es superior al límite máximo de la cuantía a conceder por solicitante determinada en la convocatoria (art. 22.3 de la LGS).

16. En una línea de subvención analizada y en seis de los siete expedientes de concesión directa analizados se constata la falta de control de la concurrencia de la ayuda con otras subvenciones, ingresos o recursos para la misma finalidad, hecho que determina la imposibilidad de comprobar que no se supera el coste de la actividad subvencionada en los términos establecidos en la LGS (art. 19.3 de la LGS).

17. En tres líneas de subvención analizadas hay ocho beneficiarios de los quince analizados que han incumplido la obligación de justificar la ejecución del proyecto o actividad subvencionada en la forma establecida en la normativa reguladora u otras obligaciones establecidas en la convocatoria, y/o bien en la documentación justificativa presentada se encuentran desviaciones en relación con el presupuesto inicialmente presentado, así como la inclusión de gastos que no cumplen el requisito exigido en la LGS para poder ser considerado coste elegible y subvencionable (art. 31 de la LGS), sin que estos incumplimientos hayan tenido ningún tipo de repercusión con respecto a la modificación de la resolución de concesión ni el pago del importe concedido y sin que se haya exigido, en su caso, ningún reintegro (art. 30.8 y 34.3 de la

LGS). Este incumplimiento de la obligación de justificar sin ningún tipo de repercusión con respecto al pago de los fondos públicos también se ha constatado en seis de los siete expedientes de concesión directa analizados, de forma que no consta correctamente ni suficientemente acreditado que se haya destinado el 100% del importe satisfecho a la consecución de la finalidad de la subvención (art. 30.8 y 34.3 de la LGS).

18. En ninguno de los expedientes de subvención analizados consta ningún tipo de fiscalización previa por parte de la Intervención de ninguno de los actos de contenido económico (art. 9.4 de la LGS, en relación con el art. 214 del TRLRHL).

19. En ninguno de los expedientes de subvención analizados se ha incorporado el certificado de cumplimiento, con el contenido que exige el RGS, con el fin de poner de manifiesto tanto la justificación correcta de la subvención como la inexistencia de resoluciones declarativas de la procedencia de reintegro y de entregas de retención de pago de cantidades pendientes de abonar a la entidad beneficiaria (art. 88.3 del RGS).

20. En los cinco expedientes de una línea de subvención analizada y en un expediente de concesión directa analizado se hace la entrega de los bienes o el pago mediante anticipo, sin que esta posibilidad esté prevista en la normativa reguladora de la subvención, en la resolución o en el convenio instrumental en el caso de las subvenciones directas (art. 34.3 de la LGS y 20 de la OGRCS).

21. En un expediente de concesión directa analizado consta la realización material del pago sin que conste que la entidad beneficiaria haya acreditado en ningún momento la ejecución del programa subvencionado ni el destino de los fondos públicos percibidos y en otros tres expedientes de concesión directa analizados, cuyo objeto fue reducir el precio de la renta que han de satisfacer los beneficiarios, no consta acreditado el cumplimiento de la finalidad de la ayuda (art. 30.8, 34.3 y 37 de la LGS).

22. En los quince expedientes analizados de tres líneas de subvención, en tres de los cinco expedientes analizados de la otra línea y en seis de los siete expedientes de concesión directa analizados se paga el importe de la subvención sin que conste que la entidad beneficiaria se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y ante la Seguridad Social (art. 22 del RGS y 7 de la OGRCS).

23. En tres de los siete expedientes de concesión directa analizados no consta que se haya dado publicidad a las subvenciones concedidas, en contra de los principios de publicidad y transparencia, que son de cumplimiento preceptivo en la gestión de las subvenciones públicas (art. 8 y 18 de la LGS y art. 30 del RGS).

Conclusión del cumplimiento de la legalidad en materia de subvenciones

La actividad de las entidades del ámbito subjetivo, de acuerdo con el alcance del trabajo antes señalado, referido únicamente a los 27 expedientes de subvenciones fiscalizados (44,3% del importe total de las relaciones certificadas), por el efecto de los hechos descritos en los párrafos 1-23 anteriores, no se ha desarrollado, en los aspectos más significativos, de conformidad con el principio de legalidad.

Con independencia de lo indicado en el párrafo anterior, es necesario resaltar los diversos incumplimientos de la normativa detallados en el apartado III. Resultados de la fiscalización del Informe, que, sin afectar de forma significativa al cumplimiento de la legalidad de los procedimientos de concesión de subvenciones, los órganos responsables deben tener en cuenta y, si procede, corregir.

B. Conclusión del cumplimiento de la legalidad en materia de contratos

Salvedades de cumplimiento de la legalidad en materia de contratación

Como resultado de la fiscalización efectuada, con el alcance indicado en el apartado I.3.B. Alcance del trabajo y limitaciones, las excepciones significativas al principio de legalidad en materia de contratación detectadas mientras se hacía la fiscalización, cuyo detalle se incluye en el apartado III. Resultados de la fiscalización del Informe, son las siguientes:

1. Una de las dos sociedades mercantiles y la fundación dependiente de las que se han fiscalizado contratos no tienen aprobadas, para el ámbito temporal de la fiscalización, unas instrucciones internas de contratación (art. 175 de la LCSP y art. 191 del TRLCSP).
2. Hay seis expedientes de contratación analizados en los que no consta la actuación inicial en la que se motive la necesidad que se pretende satisfacer mediante el contrato, la idoneidad del objeto y el contenido para satisfacerlas; en trece expedientes tampoco consta la justificación de la elección de los criterios para la adjudicación, y, además, hay quince expedientes en los que no se encuentra justificado el presupuesto ni el valor estimado del contrato (art. 22, 88 y 109 del TRLCSP o, si procede, las Instrucciones internas de contratación).
3. Hay dos expedientes de contratación analizados con tramitación urgente en los que no consta la justificación de la aplicación de este tipo de tramitación (art. 112 del TRLCSP).
4. Hay un expediente de contratación analizado que no se ha tramitado sujeto a regulación armonizada y, de acuerdo con el valor estimado y la categoría correspondiente al servicio objeto del contrato, era preceptivo que se tramitara (art. 16 del TRLCSP).



5. En un expediente de contratación analizado se califica el contrato de administrativo especial cuando el objeto de la prestación es un servicio, con lo que se incumple el plazo máximo de cuatro años previsto en la Ley. De hecho, se formaliza con un periodo de vigencia de diez años, es objeto de prórroga y de diferentes modificaciones no previstas y contrarias a la Ley, y en el año 2016 todavía se encuentra vigente y en ejecución (art. 198 del TRLCAP, art. 279 de la LCSP y art. 303 del TRLCSP).
6. En tres expedientes de contratación analizados, tramitados por procedimiento negociado sin publicidad, no consta adecuadamente acreditada la especificidad técnica o de exclusividad (art. 170 del TRLCSP), así se eluden los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación aplicable.
7. En cuatro expedientes de contratación analizados se ha dividido el objeto del contrato en diferentes lotes sin la previa justificación adecuada de este fraccionamiento y en un expediente no consta informe técnico justificativo de la fusión de las prestaciones objeto de licitación, en los términos exigidos en el TRLCSP (art. 25 y 86.3 del TRLCSP o, si procede, las Instrucciones internas de contratación).
8. Hay diez expedientes de contratación analizados en los que no consta, a fecha de aprobar el presupuesto ni a fecha de licitar el contrato, ningún documento acreditativo de la existencia de reserva de crédito con cargo a una partida presupuestaria concreta o, en su caso, de fondos disponibles indicando la rúbrica contable con cargo a la cual se puede satisfacer el gasto. En tres expedientes tramitados por el IME consta un informe del que se deriva la inexistencia de capacidad financiera de la entidad para satisfacer los gastos de los contratos tramitados (art. 109.3 del TRLCSP o, si procede, las Instrucciones internas de contratación).
9. Hay uno de los expedientes analizados, correspondiente a un contrato que supone un compromiso de gasto plurianual, en el cual no consta el certificado de suficiencia del límite de compromisos que se determinan en las normas presupuestarias que exige la Ley (art. 174 del TRLRHL).
10. Hay un expediente de contratación analizado en el que no consta el informe de fiscalización previa emitido en relación con los pliegos y a la vista de un expediente de contratación completo, en los términos exigidos en la Ley (art. 67.2 del TRLCAP, 93.3 LCSP, art. 109.3 del TRLCSP y art. 138.5 del RD 1098/2001). En dos de los expedientes de contratación analizados no consta el informe jurídico que analice detalladamente la conformidad de los PCAP con la normativa aplicable y se pronuncie (art. 115.6 en relación con la DA 2ª 8 del TRLCSP).
11. Hay dieciocho expedientes de contratación analizados en los que el PCAP no concreta la solvencia que, como mínimo, se exige para contratar con la Administración; sólo contiene una lista de los posibles medios para acreditarla previstos en la Ley (art. 74 y siguientes y art. 131 del TRLCSP o, si procede, las Instrucciones internas de contratación).
12. Hay dieciocho expedientes de contratación analizados en los que el PCAP no establece las determinaciones que son preceptivas según el RGC para fijar las reglas de valoración, de adjudicación y de ejecución más adecuadas para satisfacer las necesidades públicas (art. 67 del RGC). En dos expedientes el PPT no tiene el contenido exigido en el RGC (art. 68 del RGC).
13. Hay un expediente de contratación analizado en el que los pliegos establecen requerimientos sobre la ubicación del domicilio del adjudicatario que atentan contra el principio de igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia (art. 1 y 117 del TRLCSP).
14. Hay tres expedientes de contratación analizados en los que la publicación de la licitación no se ha hecho de conformidad con la Ley (art. 142 del TRLCSP).
15. Hay dieciséis expedientes de contratación analizados en los que no se ha dejado constancia de las ofertas recibidas en el plazo previsto para presentarlas (art. 80.5 del RGC y 178.5 del TRLCSP).
16. En un expediente de contratación analizado no consta que el adjudicatario haya acreditado la solvencia técnica exigida en los pliegos que regulan el procedimiento (art. 78 del TRLCSP).
17. En los cuatro procedimientos negociados analizados no consta documentada la fase de negociación, elemento diferenciador y esencial en estos tipos de procedimiento, y su ausencia conduce a la nulidad del procedimiento (art. 176 y 178 del TRLCSP).
18. Hay dos expedientes de contratación analizados en los que en la valoración de los criterios subjetivos que consta en el informe técnico se establecen unos subcriterios y una graduación de la puntuación que no constaban en los pliegos. En otros dos expedientes de contratación analizados la evaluación de las ofertas no se efectúa respetando las reglas establecidas en la ley para asegurar la objetividad de la propuesta de adjudicación (art. 150.2 y 160 del TRLCSP).
19. Dos expedientes de contratación analizados han sido objeto de prórroga, aunque sus PCAP no lo preveían, y en otros dos expedientes, aunque la prórroga sí que se encontraba prevista, no consta ningún tipo de tramitación ni su formalización (art. 20, 105-107 y 156 del TRLCSP o, si procede, las Instrucciones internas de contratación).

20. En uno de los expedientes de contratación analizados no consta la formalización de la modificación del contrato a raíz de la que se incorpora una prestación no contemplada inicialmente, tal como exige la Ley. No consta tampoco que se reajustara la garantía del 5% del precio del contrato (art. 95 y 219 del TRLCSP).

21. Hay cuatro expedientes de contratación analizados en los que no consta ningún documento que asegure la recepción y la conformidad de la prestación objeto del procedimiento (art. 222 del TRLCSP).

22. En ocho expedientes de contratación analizados no consta documentación acreditativa de que el adjudicatario se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en el momento de la adjudicación (art. 60 y 151 del TRLCSP).

23. En dieciocho expedientes de contratación analizados no consta que se hayan realizado todos los pagos en el plazo previsto en la Ley (art. 216 del TRLCSP).

Conclusión del cumplimiento de la legalidad en materia de contratación

La actividad de las entidades del ámbito subjetivo, de acuerdo con el alcance del trabajo antes señalado, referido únicamente a los 30 expedientes de los contratos fiscalizados (64,1% del importe total de las relaciones certificadas), y salvo lo que se ha indicado en los párrafos 1-23 anteriores, se ha desarrollado, en los aspectos más significativos, de conformidad con el principio de legalidad.

Con independencia de lo indicado en el párrafo anterior, es necesario resaltar los diversos incumplimientos de la normativa detallados en el apartado III. Resultados de la fiscalización del Informe, que, sin afectar de forma significativa al cumplimiento de la legalidad de los procedimientos de contratación, los órganos responsables deben tener en cuenta y, si procede, corregir.

C. Conclusión del cumplimiento de la legalidad en materia de convenios

Salvedades de cumplimiento de la legalidad en materia de convenios

Como resultado de la fiscalización efectuada, con el alcance indicado en el apartado I.3.B. Alcance del trabajo y limitaciones, las excepciones significativas al principio de legalidad en materia de convenios detectadas mientras se hacía la fiscalización, cuyo detalle se incluye en el apartado III. Resultados de la fiscalización del Informe, son las siguientes:

1. En el expediente del convenio fiscalizado no consta ninguna propuesta, emitida por un técnico de la unidad administrativa que tiene a su cargo el crédito correspondiente, en la que se justifique la necesidad de realizar el gasto, la insuficiencia de medios propios, su importe de acuerdo con valores normales de mercado y el régimen jurídico aplicable, junto con el documento contable RC, tal como exige la base 18 de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Palma para el ejercicio 2014, con respecto al procedimiento de gestión del gasto.
2. En el expediente del convenio fiscalizado no consta RC acreditativo de la existencia de crédito en el momento de aprobar y formalizar el convenio, incumpliendo la prohibición establecida en el art. 175.3 TRLRHL. No consta tampoco la emisión de ningún documento contable A ni D a la fecha de la formalización del convenio.
3. En el expediente del convenio fiscalizado no consta ningún documento que justifique la realización de las actuaciones objeto del convenio, de conformidad con el comprometido emitido antes de reconocer la obligación y de hacer efectivo el pago del importe correspondiente a la aportación comprometida por el Ayuntamiento, incumpliendo lo que determinan el art. 189 del TRLRHL y el art. 59 del RD 500/1990, de 20 de abril, de desarrollo de la Ley reguladora de las haciendas locales en materia de presupuestos.

Conclusión del cumplimiento de la legalidad en materia de convenios

La actividad de las entidades del ámbito subjetivo, de acuerdo con el alcance del trabajo antes señalado, referido al convenio fiscalizado, y salvo lo que se ha indicado en los párrafos 1-3 anteriores, se ha desarrollado, en los aspectos más significativos, de conformidad con el principio de legalidad.

Con independencia de lo indicado en el párrafo anterior, es necesario resaltar los diversos incumplimientos de la normativa detallados en el apartado III. Resultados de la fiscalización del Informe, que, sin afectar de forma significativa al cumplimiento de la legalidad del convenio fiscalizado, los órganos responsables deben tener en cuenta y, si procede, corregir.

III. RECOMENDACIONES

Recomendaciones en materia de subvenciones

- Aprobar un Plan Estratégico de Subvenciones que incluya todas las líneas y las subvenciones directas que se prevé conceder y un sistema de control y evaluación de los resultados de su aplicación.

- Aprobar una ordenanza reguladora de las bases que han de regir la concesión de cada modalidad de subvenciones públicas.
- Definir en las bases reguladoras correspondientes: unos criterios objetivos que permitan valorar cada modalidad de actividad que interese promocionar con criterios objetivos y diferentes baremos, según se trate de actividades de cariz social, cultural, educativo u otros, y tener en cuenta que las actividades que se han de subvencionar deben estar previamente tasadas y definidas; los criterios de graduación de los posibles incumplimientos con el fin de determinar la cuantía que ha de percibir el beneficiario o, si procede, el importe que ha de reintegrar, y determinar, en las bases reguladoras, la resolución de concesión o el convenio instrumental, qué gastos son considerados subvencionables, el periodo de ejecución y el de pago, y también qué se considera gasto indirecto, documentación acreditativa y criterios de imputación y elegibilidad para justificar la ejecución del proyecto.
- Exigir a los beneficiarios la información y la documentación acreditativa de otras ayudas o subvenciones recibidas y establecer en las bases reguladoras un sistema de estampillado de facturas conforme a lo determinado en el art. 73 del RGS, con el fin de controlar las posibles duplicidades.
- Excluir de las actividades o los proyectos subvencionables los que supongan el desarrollo de servicios de competencia municipal, de servicios asumidos como propios en virtud del convenio de colaboración formalizado con otras administraciones, o cualquier otra actividad que implique contraprestación, la cual se ha de licitar y adjudicar de acuerdo con el TRLCSP.
- Otorgar subvenciones directas únicamente en los casos que esté justificada la razón de conseguir los objetivos mediante la exclusión del principio de concurrencia y dejarlo acreditado en el expediente.
- Tramitar un procedimiento para resolver la convocatoria de subvenciones de conformidad con las normas del procedimiento administrativo común y la LGS, con respecto del principio de audiencia.
- Dictar la resolución expresa en todas las concesiones de subvención.
- Llevar a cabo un control y un seguimiento estricto y riguroso de las justificaciones que han presentado los beneficiarios, acreditativos de los gastos totales de los proyectos subvencionados y no tan sólo de la cuantía de la subvención recibida.
- Incorporar en los expedientes los certificados de cumplimiento del art. 88.3 del RGS, de la fiscalización previa y de la existencia de crédito.
- Iniciar, en el plazo legal de prescripción, el procedimiento administrativo correspondiente de reintegro en todos los casos en que se constate un incumplimiento de la obligación de justificación o una justificación insuficiente; un incumplimiento total o parcial del proyecto o de otras obligaciones impuestas al beneficiario de las subvenciones concedidas y satisfechas.

Recomendaciones en materia de convenios

- Documentar adecuadamente al expediente de formalización del convenio su necesidad y, en su caso, la insuficiencia de medios propios, su importe de acuerdo con valores normales de mercado y el régimen jurídico aplicable.
- Realizar la gestión presupuestaria adecuada de los fondos comprometidos en virtud de los convenios suscritos, la cual se ha de ajustar a lo dispuesto en la legislación presupuestaria aplicable y en las bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento.
- Llevar a cabo un control y un seguimiento estricto y riguroso del cumplimiento de las obligaciones que establece el convenio antes de efectuar las aportaciones comprometidas.

Recomendaciones en materia de contratos

- Justificar adecuadamente la necesidad que se pretende satisfacer con la prestación objeto del contrato, así como el procedimiento y la forma de adjudicación elegidos.
- Fundamentar adecuadamente las razones, por cuestiones de urgencia o emergencia, en los casos en que se decide la tramitación abreviada del procedimiento.
- En los procedimientos negociados fijar los aspectos que resultan objeto de negociación con la finalidad de cumplir el elemento diferenciador de este tipo de procedimiento. Hay que indicar que en este tipo de procedimientos la ausencia de negociación conduce a la nulidad del contrato.
- Cumplir adecuadamente las actuaciones relativas al informe previo sobre el precio del contrato, a la existencia de crédito adecuado y suficiente o, si procede, de recursos financieros para atender las obligaciones de pago, y a la fiscalización previa del expediente o procedimiento de control similar previo a su aprobación.
- Definir las fórmulas para valorar el criterio de adjudicación relativo al precio teniendo en cuenta que los parámetros que definen la puntuación máxima puedan ser asumidos por los licitadores que participan en el procedimiento.
- Dejar constancia de la documentación que acredita la capacidad y la solvencia económica, financiera y técnica de los empresarios que presentan ofertas, en particular la documentación correspondiente al adjudicatario.
- Definir los umbrales que, como mínimo, corresponda cumplir en los casos en los que se exija, para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica, el conjunto de medios genéricos regulados en el art. 64 y siguientes de la LCSP.
- Cumplir los requisitos y los plazos de los procedimientos de publicidad, comunicaciones y notificaciones.
- Desarrollar, aprobar y, si procede, normalizar los procedimientos internos en materia de contratación con la finalidad de asegurar el respeto a los principios rectores de la contratación pública.
- Prever y normalizar el funcionamiento del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación con la finalidad de objetivar la adjudicación en las instrucciones internas de contratación.

