



ASUNTO:

INFORME-RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES Y NOTAS DE REPARO EMITIDAS POR LA INTERVENCIÓN CON RESPECTO A LOS EXPEDIENTES DE GESTIÓN DE GASTOS TRAMITADOS EN EL EJERCICIO 2016.

DESTINO:

**PLENO DE LA CORPORACIÓN.
CONSELLO DE CONTAS.
TRIBUNAL DE CUENTAS.**

Con el fin de dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 218 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (según redacción dada por el artículo 2 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), se eleva al Pleno de la Corporación el siguiente informe, complementario de la relación de notas de reparos emitidos por la Intervención en el ejercicio 2016, en el que de forma sucinta y agrupada se da cuenta de las resoluciones y acuerdos adoptados contrarios a las observaciones y reparos efectuados en materia de gastos. **Asimismo, se pone de manifiesto que en el ejercicio 2016 no ha habido ningún reparo en materia de ingresos sometidos a fiscalización previa.**

Simultáneamente, además de la explicación de las observaciones, defectos y anomalías procedimentales que se han apreciado, en la segunda parte del presente informe se exponen algunas recomendaciones a tener en cuenta por las unidades gestoras y los órganos con potestad de resolver, con el fin de que en el futuro se procure evitar incurrir en dichas circunstancias.

I. INTRODUCCIÓN: DATOS GENERALES.

Con carácter introductorio y de forma sintética, se ha de informar que el importe total del gasto reparado asciende a 11.295.973,47 euros. Siendo el importe total del gasto comprometido en el ejercicio 2016 de 208.922.684,31 euros, porcentualmente el gasto que ha sido cuestionado por esta Intervención supone un 5,4 por ciento.

Ya desde un punto de vista analítico, la mayor parte de los reparos (150 sobre un total de 163) se han formulado con carácter previo a la concesión de subvenciones nominativas, afectando por tanto a la fase de compromiso de gasto y siendo el Pleno de la Corporación el órgano competente para la resolución de la discrepancia.



Los 13 reparos restantes corresponden a determinadas irregularidades que se han observado en la contratación de algunos servicios o suministros, bien sea porque se facturan algunos importes adicionales a los inicialmente contratados sin que haya mediado una modificación contractual, bien porque la factura corresponde a períodos fuera de los que abarcaba la duración del contrato, bien porque se aprecia algún defecto procedimental en el expediente. En todo caso, individualmente considerados se trata de pequeñas cuantías, cuya suma en los 13 expedientes asciende a 76.171,84 euros, afectando en algún caso al momento de adquisición del compromiso de gasto, mientras que en otros afecta al momento de aprobación de la factura, esto es, al reconocimiento de la obligación de la entidad. En cualquier caso, en todos los expedientes consta la efectiva realización de la prestación por parte del contratista, por lo que la irregularidad formal o procedimental no conlleva, a juicio de esta Intervención, alcance alguno a los fondos públicos aplicados.

PARTE II.- OBSERVACIONES Y NOTAS DE REPARO.

En primer lugar, esta Intervención ha de recordar una vez más las observaciones que ya puso de manifiesto en el informe emitido con respecto al Presupuesto del ejercicio 2016, así como los que constan en las numerosas subvenciones nominativas tramitadas y aprobadas por el Pleno de la Corporación a lo largo del ejercicio. También se han emitido informes sobre la actividad de fomento provincial en el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, de los que se ha dado cuenta al Pleno de la Corporación (el último de los mismos se adjunta como anexo del presente informe). En dichos informes se ha insistido en que son principios generales para la concesión de subvenciones la publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y solo razones excepcionales de interés público que deben acreditarse expresamente pueden justificar el otorgamiento directo de una subvención, sin convocatoria previa.

En segundo lugar, tal como consta en cada una de las notas de reparos, los mismos traen causa de las explicaciones que seguidamente se enumeran:

MOTIVO 1 Y PRINCIPAL CAUSA DE REPARO EN EL EJERCICIO 2016:

El otorgamiento de subvenciones nominativas sin que conste en el expediente una memoria justificativa emitida por la unidad gestora, en la que se explique detalladamente el carácter excepcional del expediente y las razones por las cuales la entidad beneficiaria y el objeto subvencionado no pueden enmarcarse dentro de un procedimiento de concurrencia competitiva, con publicidad en la convocatoria y criterios para graduar tanto el importe concedido como el coeficiente de financiación, ha sido la principal causa de los reparos emitidos por la Intervención a lo largo del ejercicio 2016.



Por la falta del mencionado informe justificativo, se ha entendido que se omitía en el expediente un requisito esencial, por lo que estos reparos han producido el efecto suspensivo previsto en el artículo 216.2 c) del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, siendo necesario que el Pleno de la Corporación apreciase la excepcionalidad y singularidad de la subvención, levantando así el reparo formulado por la Intervención.

MOTIVO 2: DIVERSAS IRREGULARIDADES PROCEDIMENTALES EN CONTRATOS DE SERVICIOS Y FACTURAS PRESENTADAS FUERA DE LA DURACIÓN DEL CONTRATO.

Se han recibido facturas correspondientes a servicios prestados o suministros recibidos fuera del período de vigencia de los respectivos contratos, sin que dichos contratos hayan sido prorrogados, aunque se esté tramitando un procedimiento contractual para adjudicar y formalizar un nuevo contrato.

En otros casos, se han facturado determinadas prestaciones adicionales, que no estaban incluidas en el importe del contrato otorgado; no obstante, se aclara que consta en el expediente informe de conformidad con la factura de la unidad gestora.

Finalmente, en un caso se factura un suministro de libros en la que falta la autorización de la Presidencia, además de otras observaciones de orden menor.

PARTE III.- RECOMENDACIONES.

PRIMERA.- La planificación de la actividad de la Diputación en el marco de las competencias atribuidas a estas entidades locales por la Ley 27/2013, de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local.

Si la Provincia se define como una entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 31 de la Ley 7/85), en el marco jurídico actual, después del reforzamiento de las competencias de las diputaciones por la Ley 27/2013, la planificación de la actividad y del gasto de esta administración tiene que partir de una idea nuclear y básica, cual es la de garantizar la prestación efectiva de los servicios básicos en todos los municipios, especialmente en los de menor capacidad económica y de gestión.



Con fundamento en la idea expuesta, no puede extrañar que en los numerosos informes de reparo emitidos a las propuestas de subvenciones nominativas a favor de determinados municipios de la Provincia, se haya insistido en que la forma ordinaria de cooperación económica de la Diputación con los ayuntamientos es mediante la aprobación de planes, en los que mediante criterios objetivos, se puedan distribuir ordenadamente y mediante criterios reglados las cuantías que le corresponden a cada uno de aquellos.

Por otra parte, no solo hay que conseguir la prestación efectiva de los servicios públicos municipales en todos los municipios de la provincia, sino lograrlo bajo el principio constitucional de eficiencia, esto es, al menor coste posible. Para ello, en la actividad de planificación que se está comentando, debería valorarse la posibilidad de que esta Diputación pudiese realizar la prestación directa de algún servicio público, de manera que se generasen economías de escala, o cuando menos fórmulas de gestión compartida, tal como postula el artículo 26.2 de la LBRL, ofreciendo así la posibilidad de que los ayuntamientos puedan tener alguna alternativa a la prestación del servicio por sí mismos, eso sí dentro del máximo respeto a su autonomía, tal como exige la interpretación que de este precepto ha hecho el Tribunal Constitucional en la sentencia 111/2016, de 9 de junio, declarando inconstitucional el inciso que atribuía la decisión final sobre la propuesta de prestación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En definitiva, dado que el Tribunal Constitucional ha admitido esta forma de cooperación o "coordinación voluntaria" para la mejor prestación de los servicios básicos en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, se recomienda que se tome en consideración esta posibilidad en la actividad de planificación de los recursos que esta Diputación canaliza a favor de los ayuntamientos de la Provincia.

SEGUNDA. La necesaria planificación de la acción de fomento a favor de entidades no lucrativas, utilizando solo el procedimiento de otorgamiento directo o nominativo de subvenciones en casos muy excepcionales.

Como se ha dicho anteriormente, tanto por su importancia cuantitativa como también cualitativa, los reparos emitidos por el otorgamiento de subvenciones nominativas han sido, sin duda alguna, la principal anomalía puesta de manifiesto por la Intervención en la gestión del gasto a lo largo del ejercicio presupuestario 2016. Por ello, la segunda recomendación de este informe tiene como finalidad insistir una vez más en este asunto, con el ánimo de que se reconduzca la acción de fomento provincial bajo tres ideas fundamentales: planificación, coordinación con las demás administraciones públicas y tramitación procedimental en régimen de publicidad y concurrencia.



Seguidamente se analizan someramente estas tres reflexiones, sin perjuicio de que para su estudio y aplicación más detallada, se puedan realizar informes o memorias específicas, ofreciendo desde la Intervención toda la colaboración que desde los órganos de gobierno o de los distintos servicios gestores se pudiese precisar.

La planificación de la actividad de fomento no es simplemente conveniente, sino que se impone necesariamente como imperativo legal. Así, tal como se ha comentado en los numerosos informes de reparo a las subvenciones nominativas, el primero de los principios generales recogidos en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que los órganos que se propongan el establecimiento de subvenciones *“deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden son su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”*. En desarrollo de esta previsión legal, el Reglamento de la Ley dedica toda una sección (artículos 10 a 15) a la regulación detallada de los planes estratégicos, determinando su ámbito y contenido, aprobación, seguimiento y efectos de su incumplimiento. Por tanto, se recomienda encarecidamente a los órganos de gobierno y a los servicios gestores que promuevan la aprobación de un plan estratégico para canalizar la acción de fomento provincial.

En segundo lugar, y en el marco de una planificación estratégica, resulta imprescindible una adecuada y eficaz coordinación con las demás administraciones públicas (Comunidad Autónoma y municipios), cuya acción de fomento actúa en la esfera de los ámbitos culturales, deportivos, sociales y de cooperación al desarrollo. En la tramitación de numerosos expedientes de control financiero, se ha constatado la concurrencia de las subvenciones de la Diputación con las de los ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma, generando a veces efectos indeseados que derivan en el reintegro parcial o total de la subvención concedida por exceso de financiación y, simultáneamente, el ejercicio de la potestad sancionadora ante el ocultamiento de la concurrencia por parte de las entidades beneficiarias. Estas consecuencias, a veces de extrema gravedad para las entidades beneficiarias, quizás se podrían evitar o, al menos, paliar en parte, en una actuación coordinada de las administraciones subvencionantes, delimitando previamente el campo de acción de cada una de ellas.



En tercer lugar, pero no por ello no menos importante, hay que invocar nuevamente el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, cuyo apartado tres, establece los principios procedimentales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como la búsqueda de la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Precisamente, la excepción no acreditada documentalmente de dichos principios, ha sido la razón de los numerosos reparos efectuados.

Frente a los reparos de la Intervención, se ha argumentado que los procedimientos en régimen de publicidad y concurrencia competitiva no se adaptan a las necesidades de determinadas entidades, por el carácter sectorial o singular de las actuaciones que se van a desarrollar o por el importe del gasto a realizar. Pero frente tal argumento, la Intervención ha de aclarar que también los procedimientos de régimen de concurrencia y publicidad admiten la modulación para adaptarse a un ámbito sectorial determinado o a unos mayores importes de gasto subvencionable.

Si para este ejercicio 2017, se tomase en consideración esta propuesta, la Diputación de A Coruña se anticiparía a una futura y anunciada reforma de la Ley General de Subvenciones, que debería reducir al mínimo el ámbito de las tramitadas nominativamente para casos verdaderamente excepcionales, cumpliéndose unos requisitos muy exigentes en cuanto a su tramitación e importe. La Intervención se pone a disposición de la Corporación para que esto se cumpla, en aras de que quede plenamente garantizada la transparencia en este ámbito de acción administrativa.

TERCERA.- La planificación e impulso de la gestión contractual en tiempo oportuno.

Tal como ya se había comentado en este mismo informe correspondiente a ejercicios anteriores, algunos de los expedientes que han merecido una nota de reparos de la Intervención, no se verían afectados por tal advertencia si las actuaciones se hubiesen llevado a cabo en tiempo oportuno y estuviesen planificadas con anterioridad a la extinción de los contratos adjudicados para la prestación de servicios o suministros. Así, siendo el gasto en el que se incurre necesario para el funcionamiento de esta Administración y para el cumplimiento de sus fines institucionales, la demora en la tramitación de un nuevo expediente de contratación cuando está próximo a vencer el otorgado con anterioridad, provoca que se reciban facturas sin la cobertura contractual, de manera que la Intervención necesariamente ha de advertir esta anomalía.



Por ello, en aras de mejorar la gestión contractual, se recomienda a las Unidades Gestoras que planifiquen la adecuada gestión del gasto que tienen encomendado y que impulsen los expedientes con tiempo necesario para su tramitación, de manera que ninguna prestación y su consiguiente facturación se lleven a cabo sin la preceptiva cobertura contractual.

Asimismo, es importante que en el contrato se recojan y cuantifiquen detalladamente todas las prestaciones a realizar por el contratista, de manera que no surjan conceptos adicionales que, aun teniendo una relación inmediata y directa con la prestación de servicio o suministro efectuado, no ha sido comprometida previamente.

En definitiva, las observaciones, notas de reparo y recomendaciones expuestas se ponen en conocimiento del Pleno de la Corporación, para su conocimiento y, en su caso, adopción de acuerdos o propuestas de actuación. Posteriormente, el presente informe y su anexo, serán remitidos al Tribunal de Cuentas y al Consello de Contas, como anexo de la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2016.

A Coruña, 18 de abril de 2017

EL INTERVENTOR GENERAL,

José Manuel Pardellas Rivera



**O PRESIDENTE
DA
DEPUTACIÓN PROVINCIAL DA CORUÑA**

19 de abril de 2017

ASUNTO: INFORME DA PRESIDENCIA NO QUE SE XUSTIFICAN AS RESOLUCIÓNS E ACORDOS ADOPTADOS PARA RESOLVER AS DISCREPANCIAS PRANTEXADAS POLA INTERVENCIÓN EN DETERMINADOS EXPEDIENTES TRAMITADOS AO LONGO DO EXERCICIO 2016 E PROPOSTA DE ACORDO.

Visto o informe-resumo de observacións e reparos emitidos pola Intervención con respecto a determinados expedientes de xestión de gastos tramitados ao longo do exercicio 2016, de conformidade co previsto no artigo 218.1 do Texto refundido da Lei reguladora das Facendas locais (segundo redacción dada polo artigo 2 da Lei 27/2013, de Reforma e Sustentabilidade da Administración Local), por parte desta Presidencia cómpre realizar as seguintes

CONSIDERACIÓNS:

PRIMEIRA.- Respecto da concesión de subvencións nominativas.

Desde que se aprobou e entrou en vigor a Lei 38/2003, Xeral de Subvencións, esta Deputación Provincial veuse acollendo ano tras ano a regulación prevista no artigo 22.2 a) e c), no que se establece que poderán concederse directamente as subvencións que estean expresamente recollidas nos Orzamentos xerais do Estado, das comunidades autónomas ou das entidades locais, cando non sexa posible promover a concorrencia . Asemade, tamén se poden conceder directamente aquelas nas que, con carácter excepcional, se poidan acreditar razóns de interese público, social, económico ou humanitario, ou outras debidamente acreditadas que dificulten ou impidan a súa convocatoria pública. Trátase, xa que logo, dun dos procedementos previstos legalmente para o outorgamento de subvencións, do que fai uso a Administración do Estado, as comunidades autónomas e practicamente todas as entidades locais.

A utilización deste procedemento de concesión directa de subvencións, aínda tendo perfecto apoio legal no precepto indicado anteriormente, vén sendo utilizado por esta Deputación, analizando polo miúdo as circunstancias singulares ou excepcionais que concorren en cada concello ou entidade e que aconsellan a proposta e aprobación dunha subvención nominativa. Para tal fin, de acordo co previsto nas Bases de Execución do Orzamento, esíxese unha documentación moi detallada tanto desde o punto de vista xurídico, económico coma técnico. Por iso, entre outros documentos, ditas entidades teñen que presentar as contas anuais debidamente aprobadas do derradeiro exercicio pechado, para que conste que se trata dunha entidade que actúa con transparencia na xestión económica e da que se pode analizar a súa solvencia.



**O PRESIDENTE
DA
DEPUTACIÓN PROVINCIAL DA CORUÑA**

Polo tanto, en cada un dos expedientes tramitados co carácter de subvención nominativa, existe unha proposta do departamento xestor na que se valora a competencia provincial, a singularidade do proxecto e a idoneidade da entidade beneficiaria. Pero ademais, sobre estes extremos pronúnciase expresamente o Pleno da Corporación en cada caso, valorando o excepcional interese público do proxecto ou acción que se vai a fomentar.

Por outra banda, como ben é coñecido, xa están aprobadas bases de subvencións en concorrancia competitiva ás que se poden acoller determinadas entidades que anteriormente viñan sendo beneficiarias de subvencións nominativas, como é o caso do Programa FO200 destinado a fundacións e a entidades titulares de museos ou tamén o Programa DP0026 de cooperación ao desenvolvemento. Asemade, no tocante á cooperación cos concellos, o importe total que se viña adicando en anos anteriores a subvencións nominativas xa foi incluído no Plan POS+, de xeito que a distribución dos fondos entre os 93 concellos da Provincia farase con carácter totalmente regulado.

Aínda así, a Presidencia de novo toma en consideración as recomendacións efectuadas pola Intervención e propónse dar as instrucións oportunas ás servizos con atribucións en materia de fomento para que, coa colaboración da Intervención, se poida elaborar un Plan estratéxico de subvencións, dándolle así cumprimento ao requirimento legal contido no artigo 8 da Lei xeral de Subvencións.

SEGUNDA.- As deficiencias observadas en determinados expedientes de contratación.

Neste apartado en materia de contratación, antes de calquera outra consideración, esta Presidencia quere manifestar a satisfacción do goberno pola utilización con carácter xeral do procedemento aberto para a contratación das obras, servizos e subministros, dándolle pleno cumprimento deste xeito aos principios de liberdade de acceso ás licitacións, publicidade, concorrancia e non discriminación.

Sen prexuízo do exposto, efectivamente houbo algunhas deficiencias en determinados expedientes de gasto, sendo a súa importancia relativa moi escasa no conxunto do gasto total comprometido no exercicio 2016, tal como sinala o Interventor xeral no apartado de datos xerais. Así, por exemplo, que se tramite o gasto e o pagamento de facturas que corresponden a períodos intermedios entre o remate dun contrato e a formalización do seguinte forma parte da práctica administrativa que se produce en todas as administracións públicas, dado que non resulta doado planificar o impulso dos procedementos de contratación de xeito que non queden estes períodos de tempo sen cobertura contractual.

Agora ben, este Goberno é consciente de que nun funcionamento idóneo da Administración non debería existir ningún subministro ou servizo de carácter periódico sen que estivese debidamente contratado e con este obxectivo, unha vez máis esta

Presidencia pediralle ás unidades xestoras que procuren realizar unha correcta planificación da súa actividade contractual, de xeito que se tomen medidas necesarias para evitar as circunstancias expostas.

En calquera caso, é importante resaltar que todas as facturas pagadas pola Deputación no exercicio 2016, incluídas as derivadas dos 13 expedientes nos que a Intervención emitíu nota de reparos, corresponden a servizos efectivamente prestados e que os seus importes están cuantificados tendo en conta prezos de mercado. Ditas prestacións foron debidamente xustificadas por cada unidade xestora, acreditándose no expediente a súa necesidade para o cumprimento das competencias provinciais.

Finalmente, este Presidente, na súa responsabilidade de dirección do Goberno e administración provincial, toma coñecemento das recomendacións realizadas pola Intervención e asume o compromiso de estudalas e, no seu caso, tomalas en consideración na xestión económica no presente exercicio 2017, na medida na que a súa aplicación práctica sexa plenamente compatible en cada expediente coa eficaz e máis pronta satisfacción do interese público.

En virtude de todo o exposto, propónse ao Pleno da Corporación, previo ditame da Comisión informativa de Economía, facenda e especial de contas, que adopte o seguinte acordó:

PRIMEIRO. Tomar coñecemento do expediente que contén a relación dos informes emitidos pola Intervención Provincial nos que concorren as circunstancias expresadas nos artigos 215 a 218 do Texto refundido da Lei reguladora das Facendas locais e do informe xustificativo da Presidencia da Corporación.

SEGUNDO. Elevar dito expediente ao Pleno da Corporación, para a súa toma de coñecemento e remisión inmediata de todos os reparos formulados aos órganos de control externo, Tribunal de Cuentas e Consello de Contas de Galicia.

TERCEIRO. Tomar en consideración as propostas formuladas pola Intervención Provincial, na medida na que a súa aplicación práctica sexa plenamente compatible en cada expediente coa eficaz e máis inmediata satisfacción do interese público.

D. Valentín González Formoso

