

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2015 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 22 de junio de 2017. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 28 de junio.

OBJETIVO

El propósito de esta fiscalización es realizar un análisis de diversas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Palencia y de su organismo autónomo dependiente, el Patronato Municipal de Deportes (PMD), mediante la realización de una **auditoría de cumplimiento de legalidad**, con los siguientes objetivos específicos:

- 1) Comprobar y analizar los aspectos de carácter presupuestario relacionados con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el cálculo y destino del remanente de tesorería y los principales indicadores de la ejecución del presupuesto.
- 2) Verificar y analizar los aspectos de carácter financiero relacionados, por una parte, con el endeudamiento y cumplimiento del principio de estabilidad financiera y, por otra, con las obligaciones derivadas del cálculo del coste y rendimiento de los servicios públicos.
- 3) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento.

El período al que se refieren las actuaciones fiscalizadoras es el ejercicio 2014, sin perjuicio de las comprobaciones relativas a otros ejercicios que se han estimado necesarias por tener incidencia en el ejercicio fiscalizado o relación con la fiscalización. En los diversos apartados se ha incluido información deducida de la última Cuenta General rendida a este Consejo, la correspondiente al ejercicio 2015.

En relación con el área financiera, las verificaciones y el análisis han recaído sobre el cumplimiento del objetivo de sostenibilidad financiera (límite de deuda); teniendo en cuenta la doble vertiente del principio de sostenibilidad financiera, la de la deuda estrictamente financiera y la de la deuda comercial, se han analizado ambas; se ha comprobado la correcta contabilización, así como la legalidad de las operaciones de endeudamiento financiero; se ha analizado el endeudamiento de carácter comercial a través de la información presupuestaria y contable, así como

el cumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales; también se ha verificado el cumplimiento y se ha realizado el análisis de las principales obligaciones contables y de información relacionadas con el coste de los servicios públicos.

En lo que concierne a las subvenciones, se ha analizado la ejecución del capítulo 4, transferencias corrientes y del capítulo 7, transferencias de capital. Asimismo, se han comprobado los procedimientos para la concesión de las subvenciones, si se ha aprobado un plan estratégico de subvenciones, así como si las bases reguladoras de las concesiones de subvenciones se han aprobado en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica. También se ha comprobado la publicidad de las subvenciones y su remisión a la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Además, se ha verificado el cumplimiento de la legalidad de los procedimientos de concesión de subvenciones, tanto en los casos de concurrencia competitiva, como en los casos de subvención directa.

El análisis se ha efectuado mediante un muestreo que representa el 15% del número total de líneas de subvenciones y el 51% del total del importe concedido.

Los trabajos de fiscalización han finalizado en febrero de 2017.

ALEGACIONES

De acuerdo con lo previsto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el informe provisional se remitió a la entidad fiscalizada para que formulara las alegaciones que estimase oportunas.

Dentro del período habilitado, el alcalde del Ayuntamiento de Palencia presentó las alegaciones, que tuvieron su entrada en el Consejo de Cuentas el 18 de mayo. Se han analizado pormenorizadamente y se incorporan como anexo al presente informe. En cuanto a aquellas que han sido aceptadas, se deja constancia a pie de página.

CUESTIONES PREVIAS

Antes de entrar en las conclusiones hay que significar que se han producido importantes cambios normativos en el período fiscalizado.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, obligó a que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las administraciones públicas debían de someterse al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estableciéndose la regla de gasto, en el sentido de que la variación del gasto computable no podría superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. El Consejo de Ministros con fecha 28 de junio de 2013 fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el periodo 2014-2016.

En lo que respecta al principio aplicable a la deuda financiera, se determina como límite a la relación con los recursos corrientes liquidados y, en virtud de la normativa reguladora de las haciendas locales, se fija en el 110% de los mismos. En cuanto a la deuda comercial, se establece la necesidad de cumplir con los plazos de pago a proveedores establecidos en la normativa sobre morosidad y la normativa de contratos del sector público.

En los últimos años se ha establecido una regulación del crédito más restrictiva. Y aunque su origen era coyuntural, lo cierto es que tiene una vocación de vigencia indefinida. En consecuencia, el régimen general aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2014, viene dado por la Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, que fue dotada de vigencia indefinida por la Disposición Final trigésimo primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2013. Y en la misma línea la Disposición Adicional septuagésimo cuarta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de los PGE para 2014.

CONCLUSIONES

SOBRE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

- De acuerdo con lo previsto en el artículo 16.2 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria (REP) y en relación a la aprobación del presupuesto para el ejercicio 2014, con fecha 4 de noviembre de 2013, la Intervención emite un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y límite de deuda. En dicho informe se determina una capacidad de financiación o superávit en contabilidad nacional de 595.064 euros, cifra que resulta correcta, de acuerdo con lo dispuesto en el manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional y los criterios aplicados por el Ayuntamiento.
- En relación con la liquidación presupuestaria de 2014, se establece en el informe de Intervención una capacidad de financiación o superávit en

contabilidad nacional de 5.905.918 euros. De acuerdo con las comprobaciones efectuadas se puede afirmar que es cierto el superávit, si bien no se ha aportado justificación de determinados ajustes, pudiendo afirmarse lo mismo de la regla de gasto.

- En cuanto a las obligaciones de suministro de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), se ha comprobado que, en efecto, se remiten los informes trimestrales sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto. Hay coincidencia entre el dato de capacidad de financiación comunicado al MHAP y el incluido en el informe de Intervención en la fase de liquidación, no así en lo que se refiere a la aprobación, ya que frente a los 595.064 euros, se ha comunicado al MHAP un importe de 4.031.910 euros.
- El Ayuntamiento de Palencia, de acuerdo con la normativa, ha aplicado el superávit en contabilidad nacional deducido de la liquidación del ejercicio 2013, por 2.081.725 euros, a atender devoluciones pendientes de pago y obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto registradas en la cuenta 413, así como a la amortización de operaciones de endeudamiento, por un importe de 590.993 euros. Sin embargo, en la cuenta 413 persistía un saldo de 217.338 euros.

SOBRE EL REMANENTE DE TESORERÍA

- El remanente de tesorería para gastos generales (RTGG) del ejercicio 2014 fue positivo por importe de 6.210.158 euros, mientras que en 2015 fue de 6.104.780.
- Los derechos pendientes de cobro del estado del remanente de tesorería corresponden en un 59,3% a ejercicios cerrados. La cifra total de deudores pendientes, que supera los 12 millones de euros, se ha minorado en más de 4,3 millones de euros en concepto de saldos de dudoso cobro. Se ha aplicado este ajuste a tanto alzado, sobre los saldos correspondientes a ejercicios cerrados, según los porcentajes mínimos señalados en el artículo 193 bis del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).
- El porcentaje de recaudación del ejercicio corriente es elevado, el 94,2%; siendo mucho más bajo en los ejercicios cerrados, donde se sitúa en el 42,6%. Si bien para el año 2013 la recaudación es del 70,3%, para el resto de los años desciende mucho, siendo muy inferior cuando se trata de ejercicios de antigüedad superior a cuatro años, donde la misma no alcanza el 4%. Se puede afirmar que hay una deficiente gestión recaudatoria en estos casos, ya que totalizan 3 millones de euros y constituyen el 40,2% del pendiente de cobro. En 2015 se mantiene la misma situación.
- Las deudas más importantes son las siguientes:
 - Cuotas de urbanización, del año 2009, con más de 1 millón de euros.
 - Multas que también superan el millón de euros.

- Impuesto de vehículos de tracción mecánica, más de 1 millón de euros (2005)

- IBI, más de 800.000 euros.

- La cuenta 413 tiene un saldo de 1.755.716 euros, correspondiente a diversos gastos para los que no se ha podido efectuar el reconocimiento de las obligaciones. Destaca el importe de la paga de la navidad 2012 y el canon de saneamiento de agua correspondiente al tercer trimestre del ejercicio 2014. No obstante, el saldo de esta cuenta a 31 de diciembre de 2015 se ha reducido considerablemente.

Se incumple la Regla 11 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (INCL) que señala que el sistema de información contable debe configurarse como un conjunto integrado de subsistemas o áreas contables que garantice la concordancia, exactitud y automatismo de los registros contables. Asimismo, se incumple esta Regla al llevarse un control de proyectos de gasto fuera del sistema contable.

Tras la aplicación del destino del superávit en contabilidad nacional, no se ha utilizado todo el RTGG del ejercicio 2013 a lo largo de 2014, produciéndose un sobrante que, en el caso del Ayuntamiento, habría ascendido a 1.701.915,23 euros.

SOBRE LOS INDICADORES PRESUPUESTARIOS

- El indicador de modificaciones presupuestarias es muy inferior a la media de las capitales de provincia de Castilla y León, aspecto positivo. El grado de ejecución de ingresos se sitúa por debajo de la media. Sin embargo, tanto el grado de ejecución de gastos como de realización de pagos se sitúan por debajo de la media. La realización de cobros está por encima de la media de las capitales. El gasto por habitante es inferior a la media, siéndolo también el ingreso por habitante y el ingreso tributario por habitante. La dependencia de las subvenciones recibidas se sitúa por debajo de la media. El índice de inversión o esfuerzo inversor, se sitúa por debajo de la media. El indicador del resultado presupuestario ajustado supera la media, así como lo hace el de ahorro neto, de forma más destacada.

SOBRE EL ENDEUDAMIENTO Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

- Tanto en la aprobación como en la liquidación del presupuesto se cumple con el principio de sostenibilidad de la deuda financiera u objetivo de deuda pública, al situarse el capital vivo sobre los recursos corrientes liquidados en el 61,3% y 56%. En cumplimiento de lo previsto por el artículo 15 de la citada Orden HAP 2105/2012, se ha suministrado la información de deuda, en términos absolutos, al MHAP.

- El PMD carecía de endeudamiento financiero o por operaciones de crédito en el año 2014. El endeudamiento del Ayuntamiento, a 31 de diciembre de 2014, ascendió a 39.563.543 euros, con una disminución del 3,3% respecto a 2013. Sin embargo, en 2015 la disminución se ha acentuado al llegar al 11% menos que en 2014, siendo el 63,2% de los ingresos corrientes liquidados. El 79% del endeudamiento corresponde a deudas con entidades de crédito, mientras que del 21% restante, la principal es la devolución de la participación en tributos del Estado (un 12%). El otro 9% hace referencia al crédito suscrito en el 2012 para el pago a proveedores. En el año 2014 se han concertado cinco operaciones de crédito, cuatro de ellas de refinanciación de deuda preexistente y una de 3.000.500 euros destinada a financiar inversiones previstas en el presupuesto. Los gastos financieros y asimilables por el endeudamiento han ascendido a 1.651.808 euros.
- Hay coherencia entre la información sobre el endeudamiento de la Memoria de la Cuenta General y los saldos y movimientos de las cuentas financieras, cumpliéndose con lo previsto en las reglas 11 y 12 de la INCL. En cumplimiento de la obligación de suministro de información prevista por el artículo 16 de la Orden HAP 2105/2012, se ha comunicado trimestralmente al MHAP el volumen de deuda.
- El crédito formalizado por importe de 3.000.500 euros en 2014 para realizar inversiones cumple con lo previsto en la normativa, acreditándose la existencia de ahorro neto positivo y de capital vivo por debajo del 75% de los recursos corrientes liquidados, tal como lo señala el informe de Intervención.
- El importe total de la deuda refinanciada en el ejercicio ascendió a 27.231.423 euros, no habiendo generado las operaciones coste por amortización o cancelación anticipada. Es de señalar, que han sido contabilizadas correctamente. Los expedientes tramitados cumplen con lo previsto en el Capítulo VII del Título I del TRLHL, en cuanto a la viabilidad de estas operaciones, la existencia de presupuesto aprobado, así como de informe de Intervención, la competencia del órgano para acordarlas y la apertura de un procedimiento de invitación a entidades financieras, de valoración de ofertas y propuesta de adjudicación.
- El crédito adjudicado el 4 de diciembre de 2014 de sustitución del formalizado en el ejercicio 2012 para el pago a proveedores no llegó a formalizarse al no recibirse la autorización del MHAP, procediéndose a su cancelación en 2015 con cargo a fondos propios, lo que dejó sin efecto el Plan de Ajuste 2012-2022 que en su día aprobó el Pleno.
- El Ayuntamiento de Palencia se sitúa muy por debajo de la media de las capitales de provincia de Castilla y León en los índices de endeudamiento financiero, especialmente en la carga financiera por habitante y en la carga financiera global.
- Si bien, se han elaborado trimestralmente los informes sobre el cumplimiento de los plazos de pago a proveedores, aunque no del PMD, no

consta su remisión al MHAP, sin perjuicio de la información mensual remitida en los últimos cuatro meses del año 2014 en cumplimiento del Real Decreto 635/2014. Tampoco consta que se haya remitido dicha información al órgano de tutela financiera de la Junta de Castilla y León. De la información se deduce que solo en el tercer trimestre de 2014 el periodo medio de pago fue de 28 días, cumpliendo lo dispuesto en la normativa. No consta que se hayan adoptado las medidas de comunicación a la Junta de Gobierno y al órgano de tutela financiera de la Junta de Castilla y León previstas en el artículo 18.5 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF) como consecuencia del incumplimiento de los plazos de pago a proveedores.

- De acuerdo con la nueva metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores en términos económicos, sin perjuicio del periodo legal de pago establecido en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en la normativa que regula las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, se situó para el Ayuntamiento en algo más de ocho días por debajo del periodo legal en el ejercicio 2014. En 2015 y 2016 ha sido variable según los casos.

SOBRE EL COSTE Y RENDIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- La contabilidad del Ayuntamiento no permite determinar los resultados analíticos de forma directa para calcular el coste y rendimiento de los servicios, en contra de lo previsto en el artículo 205 del TRLHL.
- De acuerdo con la información existente sobre costes que se deduce de la Memoria justificativa a que se refiere el artículo 211 del TRLHL y la Regla 101 de la INCL, así como del cálculo del coste efectivo regulado en el artículo 116 ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), se ha podido determinar que el coste total asciende a 21.982.905 euros y los rendimientos a 12.238.953 euros, lo que supone una tasa de cobertura del 55,7%.
- Según el cálculo realizado de acuerdo con el artículo 116 ter de la LBRL y la Orden HAP/2075/2014 que desarrolla este cálculo, y que constituye una forma de información singular y diferenciada sobre costes, el coste de los servicios del Ayuntamiento ascendió a 46.720.149 euros y en el caso del Patronato Municipal de Deportes a 8.575.753 euros.

SOBRE EL ANÁLISIS DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS

- El Ayuntamiento ha reconocido obligaciones por un importe total de 6.972.953 euros con cargo a los capítulos de transferencias, de los que casi el 99% corresponden al capítulo 4 de transferencias corrientes y el resto, poco más de 100.000 euros, al capítulo 7. El PMD solo ha reconocido obligaciones por importe de 295.946 euros, todas ellas del capítulo 4. Si se descuentan las transferencias al organismo autónomo y a empresas privadas (concesionaria

del transporte urbano), las transferencias o subvenciones concedidas a familias e instituciones sin ánimo de lucro constituyen el 2,1% de las obligaciones reconocidas netas totales y el 2,4% de las de carácter corriente.

- De las obligaciones reconocidas netas del Ayuntamiento de Palencia y del PMD, el 53% de los capítulos 4 y 7 se aplica a políticas de gasto de deporte; un 23 % corresponde a políticas de transporte público de viajeros (transferencia a la empresa concesionaria); un 10,5% a políticas de servicios sociales y promoción social; y un 4% a políticas culturales.
- Si atendemos a los destinatarios, la distribución es la siguiente:
 - El 51% como transferencias corrientes al PMD (3.557.045).
 - El 28% como transferencias corrientes a empresas privadas (empresas de transporte, escuelas infantiles y estacionamiento urbano) es decir, 1.969.725 euros.
 - Un 18% se dirige a familias e instituciones sin ánimo de lucro, es decir, 1.277.531 euros.
- Ni el Ayuntamiento de Palencia ni el PMD disponen de plan estratégico de subvenciones, por lo que no se han fijado los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, incumplándose el artículo 8.1 de LGS.
- El Ayuntamiento ha elaborado una Ordenanza General de Subvenciones que tiene por objeto regular y fijar los criterios de procedimiento de concesión de subvenciones, tanto por él mismo como por el PMD. Sin embargo, numerosos artículos vulneran las previsiones de la Ley General de Subvenciones (LGS) y del Texto Refundido de Régimen Local.
- El Ayuntamiento de Palencia ha tramitado 13 líneas de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva y 77 en régimen de concesión directa, de las cuales 43 han sido previstas nominativamente y 34 se justifican en la aplicación de carácter excepcional del artículo 22.2.c de la LGS. El PMD ha tramitado 14 líneas de subvenciones, de las cuales dos lo han sido en concurrencia competitiva y 12 directas.
- No consta que el Ayuntamiento haya cumplido con las obligaciones de publicidad de las subvenciones concedidas, diario oficial o tablón de anuncios, en el caso de 12 líneas del total de las 13 tramitadas en régimen de concurrencia competitiva y de 28 de 34 en concesión directa. El PMD ha omitido esta obligación en tres líneas de las 14.

En cuanto a la obligación de facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) información sobre las subvenciones gestionadas, al objeto de formar una base de datos nacional (art. 20 de la LGS), se ha comprobado que sí ha cumplido con ella, a excepción de tres líneas de subvención sobre las que no consta determinada información. En cuanto al PMD, no se ha remitido ninguna información sobre el particular.

- Se ha seleccionado una muestra de tres líneas de subvenciones concedidas en régimen de **conurrencia competitiva**, por un total de 138.620 euros, que supone el 20% del total de las líneas y del 52% del importe total concedido en este régimen.

-Se han detectado **incumplimientos en la fase de iniciación**: las bases reguladoras no incluyen el importe máximo de la subvención; o no concretan el órgano competente para su instrucción o resolución; en otros casos no definen la compatibilidad o incompatibilidad de la subvención con otras ayudas o ingresos, ni consta fiscalización previa por la Intervención del acuerdo de aprobación de la convocatoria.

-Se han detectado **incumplimientos en la fase de instrucción**: así, en algunos casos no consta la acreditación de la fecha de presentación de la solicitud de la subvención; se observa que en algunos casos no se acredita la representación del firmante; se ha observado que el beneficiario no presenta la acreditación de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias o con la Seguridad Social; y en algunos casos no consta el informe técnico de evaluación de las solicitudes.

-Se han detectado **incumplimientos en la fase de resolución**: en una línea de subvención se ha dictado la resolución más allá del plazo de tres meses desde la finalización del plazo; y en dos líneas no consta la aceptación de la subvención por el beneficiario.

-Se han comprobado **incumplimientos sobre publicidad**: en tres líneas no consta la publicación en el BOP correspondiente y en dos de ellas tampoco consta que se haya remitido la información a la base de datos nacional de subvenciones.

-Se han detectado **incumplimientos en la fase de justificación**: así, en algún caso se presenta la justificación de la subvención fuera del plazo previsto; la justificación no se presenta conforme a lo establecido en la normativa; no consta que el importe de los gastos incluidos sea inferior al presupuesto del proyecto valorado para la concesión de la subvención; los gastos justificados no responden de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada; no se ha comprobado por el órgano concedente si se ha realizado la actividad subvencionada, etc.

- Se ha seleccionado una muestra de 13 líneas de subvenciones concedidas de forma directa, por un total de 525.888 euros, representativa del 14,6% del total de líneas y el 50% del importe total concedido de esta forma:

-Se han detectado **incumplimientos en la fase de concesión**: así, según los casos, no consta el certificado de existencia de

crédito en el momento de su aprobación; no se acredita que concurren las razones de interés público, social, económico o humanitario que dificulten su convocatoria pública, para permitir su concesión directa; no consta la justificación del beneficiario, previa a la concesión de la subvención, de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario, de acuerdo con lo previsto en la LGS; tampoco figura la acreditación de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias; no consta la representación que ostenta el firmante de la subvención; no consta que se haya formalizado convenio; no consta ni en la resolución ni en el convenio el plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la subvención.

-Se han detectado **incumplimientos sobre publicidad:** en diferentes líneas no consta la publicación en el BOP de las subvenciones concedidas durante el trimestre, incumpliendo la normativa; o no consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas.

-Se han detectado **incumplimientos en la fase de justificación:** así, según los casos, la justificación de la subvención se presenta fuera del plazo previsto; no se adopta resolución de aprobación de la justificación de la subvención; y no consta la acreditación por el beneficiario, antes del pago de la subvención, de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

- El Ayuntamiento de Palencia y el PMD no realizan el control financiero de las subvenciones previsto en la LGS. Se ejerce únicamente la función interventora.
- Ni el Ayuntamiento de Palencia ni el PMD han fijado en el año 2014 indicadores de eficacia, de seguimiento, ejecución, o de resultados asociados a las líneas de subvención aprobadas, que permitan valorar el nivel de consecución de los objetivos perseguidos, modificando o eliminando aquellas líneas que pudieran ser menos eficaces o eficientes.

OPINIÓN

De acuerdo con el alcance señalado, se emite la siguiente opinión:

El Ayuntamiento de Palencia cumple con carácter general con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, así como con el destino del superávit presupuestario y el cálculo y utilización del remanente de tesorería.

Con carácter general se cumple con la normativa de haciendas locales en la tramitación y contabilización del endeudamiento financiero y de las operaciones de

crédito, así como con el principio de sostenibilidad de la deuda financiera. Sin embargo, para el ejercicio fiscalizado, se rebasa el plazo de pago a proveedores establecido en la normativa sobre morosidad y para cumplir con el principio de sostenibilidad de la deuda comercial. No obstante, en el mes de diciembre de dicho ejercicio, el período medio se situó por debajo del período legal (Conclusiones: 19, 21, 22, 24, 28 y 31).

La contabilidad del Ayuntamiento no permite determinar de forma directa el coste y rendimiento de los servicios públicos, lo que resta fiabilidad a la información existente sobre costes y, particularmente, a la incluida en la Memoria justificativa que debe elaborarse al respecto, acompañando a la Cuenta General (Conclusiones 32 y 33).

El Ayuntamiento de Palencia no cumplió la normativa aplicable al no disponer de un plan estratégico de subvenciones en el que se fijen los objetivos y efectos perseguidos con la actividad subvencional ni, consecuentemente, de un sistema de seguimiento que permita, por medio de indicadores, valorar los resultados y los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de esta modalidad de gasto público. Algunos apartados de la Ordenanza General de Subvenciones aprobada por el Ayuntamiento no se adecúan a la legalidad (Conclusiones 39 y 40).

Se han detectado incumplimientos en las obligaciones de publicidad de las subvenciones concedidas así como de determinados preceptos y requisitos en las fases de iniciación, instrucción, resolución y justificación, tanto en las de concurrencia competitiva como en las de concesión directa. El ejercicio de la fiscalización previa limitada no se ha visto completado con una actuación posterior de control financiero, mediante técnicas de muestreo y auditoría (Conclusiones 42, 43 y 44).

RECOMENDACIONES

Sobre estabilidad presupuestaria

1.- Los informes de Intervención sobre evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, deben seguir el Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales, así como la Guía para la determinación de la Regla de Gasto publicada por el MHAP y deben justificar con el debido detalle tanto los ajustes SEC que se practican como los que no se practican, señalando su improcedencia. En caso de que se realicen ajustes no previstos, que respondan a criterios adoptados por el Ayuntamiento, interpretativos, o de prudencia valorativa, deben ser también debidamente justificados. Debe existir coincidencia entre los informes y la información al respecto suministrada al MHAP. Para la realización de los mismos debe tenerse en cuenta el ámbito de aplicación subjetivo previsto en la LOEPYSF.

2.-Para la determinación de la capacidad o necesidad de financiación relacionada con la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación del presupuesto, debe aplicarse, en la medida de lo posible, una previsión de los ajustes SEC señalados por el Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales, tomando en consideración un principio de prudencia que pueda redundar en un mayor gasto no financiero a computar o en un menor ingreso del mismo carácter. Es el caso del ajuste de los gastos pendientes de aplicar a presupuesto, donde puede hacerse una estimación de la diferencia entre el saldo inicial y final de la cuenta correspondiente, en base a los resultados de los últimos ejercicios, y realizar el ajuste correspondiente.

Sobre los derechos pendientes del remanente de tesorería

3.- Debe mejorarse el grado de realización o recaudación de derechos de ejercicios cerrados, esto es, la gestión recaudatoria. Una vez optimizada dicha gestión y adoptadas todas las medidas recaudatorias previstas en la normativa, más allá de realizar la dotación de saldos de dudoso cobro, debe procederse para aquellos derechos de elevada antigüedad, a la declaración de fallidos o insolventes de los deudores y a la baja en cuentas de las deudas, tomando como referencia los plazos de prescripción señalados por la normativa presupuestaria y tributaria. Ello puede hacerse en consonancia con una regulación por el Pleno de los criterios para la determinación de los saldos de dudoso cobro, según lo previsto por la normativa presupuestaria, que tome en consideración los porcentajes de recaudación, de forma que se produzca al mismo tiempo un estricto seguimiento y, como se señala, optimización de la gestión recaudatoria.

Sobre el endeudamiento

4.- Debe optimizarse el procedimiento de concurrencia e invitación a entidades financieras para la formalización de operaciones de crédito a largo plazo establecido en las bases de ejecución, regulándose particularmente las condiciones sobre el coste financiero de las mismas, a efectos de evitar la necesidad de recurrir sistemáticamente a operaciones de refinanciación de deuda.

5.- A través de un plan de tesorería o del plan de disposición de fondos debe quedar garantizado el cumplimiento del plazo legal de pago de las obligaciones con proveedores, señalado por la normativa sobre morosidad. Con ello, el período medio de pago a proveedores permitirá acreditar el cumplimiento del principio de sostenibilidad de la deuda comercial. Debe realizarse la publicación de este periodo medio de pago en cumplimiento de la normativa vigente.

Sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos

6.-La implantación por parte del Ayuntamiento de un sistema de contabilidad analítica, además de servir como fundamento de la información sobre los indicadores de gestión de la Memoria de la Cuenta General, debe servir también para fundamentar el contenido de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos a que se refiere el artículo 211 del TRLHL. De esta forma quedaría plenamente establecida la fuente y metodología para la elaboración de esta memoria, ampliándose y dotando de fiabilidad a la información sobre los costes de los servicios. Para ello, debe tomarse como guía y referencia la Resolución de 28 de julio de 2011 de la IGAE y el Manual de Procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local de la FEMP, que se refiere a los Principios generales de la IGAE sobre contabilidad analítica de las Administraciones Públicas y al documento sobre Indicadores de gestión en el ámbito del sector público (IGAE 2007).

La implantación de un sistema de contabilidad analítica por el Ayuntamiento constituiría un elemento básico para el control de la gestión, la toma de decisiones y la asignación eficiente de los recursos públicos. Además, permitiría lograr una normalización de la información sobre el coste de los servicios públicos particularmente útil para el cálculo de las tarifas de las tasas y precios públicos.

Sobre el análisis de subvenciones concedidas

7.-Dada la importancia que tiene la Ordenanza General de Subvenciones, como norma que fija las bases que regulan la concesión de subvenciones del Ayuntamiento y su organismo autónomo dependiente y dado que constituye una herramienta capital para objetivar la actuación de la Administración, sería conveniente que dicha ordenanza y sus modificaciones fueran informadas por la asesoría jurídica y por la Intervención. Siendo conscientes de las limitaciones existentes en la intervención de los órganos que tienen reservadas las funciones de asesoramiento legal y preceptivo y de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria de la Corporación, según lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 1174/1987, en los artículos 54 y 56 del Texto Refundido de Disposiciones Legales de Régimen Local (TRRL) y en el artículo 173 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROFRJ), se considera que el asesoramiento es clave para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

8.-La autorización del gasto público y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria exigen que tanto el Ayuntamiento de Palencia

como el PMD, mediante un plan estratégico, concreten los objetivos, plazos y financiación prevista en materia de subvenciones, buscando lograr, tal y como señala la exposición de motivos de la LGS, un incremento de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público subvencional. Por ello, es necesario elaborar un plan estratégico de subvenciones que introduzca una conexión entre los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

9.- El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones debe ser tramitado en régimen de concurrencia competitiva. De esta forma, el Ayuntamiento de Palencia y el PMD deberán examinar exhaustivamente la acreditación de las razones que justifican la concesión directa, de carácter excepcional, en aplicación del artículo 22.2.c de la LGS. Con ello, deberá reducirse significativamente el número de subvenciones concedidas de esta forma.

10.- El Ayuntamiento de Palencia y el PMD deben implantar un régimen de seguimiento y evaluación continua que permitan comprobar el grado de consecución de los objetivos previstos en las distintas líneas de subvenciones, facilitando la toma de decisiones de los agentes implicados. La fijación de indicadores de seguimiento, ejecución y resultado permite conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos, para eliminar o modificar las líneas de subvención que no produzcan los resultados pretendidos y potenciando aquellas líneas que se revelen social y económicamente más eficaces.

11.- Para el Ayuntamiento de Palencia y el PMD, se debe implantar el control financiero adecuado a un plan anual de auditorías, de forma que se garantice el cumplimiento de la legalidad y el ejercicio de las funciones públicas necesarias en todos sus aspectos, particularmente en todos los aspectos del control y la fiscalización interna.

12.- Los servicios gestores de subvenciones deben iniciar los procedimientos encaminados a regularizar la situación de los expedientes analizados en la muestra fiscalizada para los que se han detectado incumplimientos de la normativa vigente en la concesión y justificación de la subvención.

Valladolid a 21 de julio de 2017