



PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2015

Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Palencia en el ejercicio 2014

- **El Ayuntamiento cumple con carácter general el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, así como con el destino del superávit presupuestario y del remanente de tesorería**
- **Con carácter general, se cumple la normativa de haciendas locales en la tramitación y contabilización del endeudamiento financiero y de las operaciones de crédito, así como el principio de sostenibilidad de la deuda financiera**
- **El Ayuntamiento incumplió la normativa aplicable al no disponer de un Plan Estratégico de Subvenciones ni de un sistema de seguimiento. Algunos apartados de la Ordenanza General de Subvenciones no se adecuan a la legalidad**
- **Se han detectado incumplimientos en las obligaciones de publicidad de las subvenciones así como de determinados requisitos en las diferentes fases de su tramitación**

El Consejo de Cuentas de Castilla y León ha hecho entrega hoy en las Cortes regionales del informe de “Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Palencia, ejercicio 2014”, aprobado en su última sesión plenaria. El trabajo, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones de 2015, analiza diversas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento y de su organismo autónomo dependiente (Patronato Municipal de Deportes) mediante la realización de una auditoría de cumplimiento de legalidad.

Esta es la primera capital de provincia de Castilla y León que se analiza, dentro de las fiscalizaciones a ayuntamientos entre 25.000 y 100.000 habitantes previstas coordinadamente entre los órganos de control externo autonómicos y el Tribunal de Cuentas.

Los objetivos específicos de esta fiscalización son, en primer lugar, analizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, así como el cálculo y destino del remanente de tesorería y los principales indicadores de la ejecución del presupuesto. En segundo lugar, verificar los aspectos de carácter financiero relacionados, por una parte, con el endeudamiento y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y, por otra, con las obligaciones derivadas del cálculo del coste y rendimiento de los servicios públicos. Por último, verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento.



Los créditos y previsiones iniciales del Ayuntamiento ascendieron a 71,6 millones de euros. En relación con el organismo autónomo, los créditos iniciales ascendieron a 5,2 millones y las previsiones iniciales a 5,4 millones. Con ello, el presupuesto consolidado ascendió, para gastos, a 72,7 millones y, para ingresos, a 73 millones.

De la liquidación del presupuesto del Ayuntamiento se deduce un resultado presupuestario ajustado de 5,5 millones. Por otra parte, se deduce un remanente de tesorería para gastos generales de 6,2 millones. Con respecto al organismo autónomo, el resultado presupuestario ajustado se cifra en 498.915 euros y el remanente de tesorería para gastos generales en 628.941 euros.

En 2014 el Ayuntamiento aprobó cuatro expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos por un total de 167.293 euros, correspondientes a gastos generados en el ejercicio 2013.

Estabilidad presupuestaria, remanente de tesorería e indicadores presupuestarios

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.

El informe emitido por la Intervención del Ayuntamiento en la fase de aprobación del presupuesto determina una capacidad de financiación o superávit en contabilidad nacional de 595.064 euros. En la fase de liquidación también se determina un superávit, por 5,9 millones. Con carácter general, los ajustes practicados para la determinación de estas cifras resultan correctos. Con respecto a la regla de gasto en ambas fases, si bien el informe señala su cumplimiento, no se ha aportado justificación de determinados ajustes.

El Ayuntamiento aplicó el superávit en contabilidad nacional deducido de la liquidación del ejercicio 2013, por 2,1 millones, a atender devoluciones pendientes de pago y obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y a la amortización de operaciones de endeudamiento por importe de 590.993 euros.

El remanente de tesorería para gastos generales de 2014 fue positivo, por importe de 6,2 millones de euros, siendo su evolución creciente en los últimos años y alcanzando una cifra similar en 2015.

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 en concepto de saldos de dudoso cobro.

El grado o porcentaje de recaudación del ejercicio corriente, del 94,2%, es elevado, resultando mucho más bajo en relación a los ejercicios cerrados. Si bien para 2013 la recaudación es del 70,3%, para el resto de años desciende mucho, siendo muy inferior cuando se trata de ejercicios de antigüedad superior a 4 años. Teniendo esto en cuenta y la provisión por insolvencias, que afecta prácticamente a la totalidad de los mismos, cabe considerar la existencia de una deficiente gestión recaudatoria, en relación con las deudas de la señalada antigüedad, que totalizan más de 3 millones de euros y constituyen el 40,2% del pendiente de cobro.



El 58,9% de las obligaciones pendientes de pago corresponden al ejercicio corriente y el 41% a operaciones no presupuestarias. El porcentaje de acreedores de ejercicios cerrados, con el 0,1%, es residual.

Por otra parte, se ha comprobado la existencia de un saldo de 1,8 millones de euros en la cuenta 413, de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. A 31 de diciembre de 2015, el saldo de esta cuenta se ha reducido considerablemente.

Se incumple la regla de la Instrucción de Contabilidad Local 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.

El Ayuntamiento lleva un total de 51 proyectos de gasto que generan desviaciones de financiación, mayoritariamente correspondientes a 2014 y a gastos de inversión.

El remanente de tesorería para gastos generales del Patronato ascendió en 2014 a 628.941 euros. En su cuantificación destaca la cifra de derechos pendientes de cobro, de los cuales un 83,2 % corresponde al ejercicio corriente. También el mayor volumen de obligaciones pendientes de pago corresponde a las de ejercicio corriente, con el 79,9% del total.

El indicador de modificaciones presupuestarias es muy inferior a la media de las capitales de Castilla y León, lo cual representa un aspecto muy positivo. Sin embargo, tanto el grado de ejecución de gastos como de realización de pagos, se sitúan por debajo de la media, este último, en menor medida. También el grado de ejecución de ingresos se sitúa por debajo de la media, si bien ligeramente. Como contrapartida, la realización de cobros supera la media. El gasto por habitante es inferior a la media, siéndolo también el ingreso por habitante y el ingreso tributario por habitante. La dependencia de subvenciones recibidas, que deja al margen las transferencias de carácter corriente no finalistas, se sitúa sensiblemente por debajo de la media. El índice de inversión se sitúa por debajo de la media. Finalmente, el indicador del resultado presupuestario ajustado supera la media, así como el de ahorro neto, de forma más destacada.

Endeudamiento, sostenibilidad financiera y coste y rendimiento de los servicios públicos

Con carácter general se cumple la normativa de haciendas locales en la tramitación y contabilización del endeudamiento financiero y de las operaciones de crédito, así como el principio de sostenibilidad de la deuda financiera. Sin embargo, para el ejercicio fiscalizado, se rebasa el plazo de pago a proveedores establecido por 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 periodo medio se situó por debajo del periodo legal.

El principio de sostenibilidad de la deuda financiera u objetivo de deuda pública se cumple tanto en la aprobación como en la liquidación al situarse el capital vivo sobre los recursos corrientes liquidados en, respectivamente, el 61,3% y 56%.



El Patronato carecía de endeudamiento financiero en 2014. Con respecto al Ayuntamiento, el endeudamiento financiero al cierre de 2014 ascendió a 39,6 millones de euros, experimentando una disminución del 3,3% respecto a 2013. Un 78,8% corresponde a deudas con entidades de crédito y un 21,2% a otras deudas.

En 2014 se concertaron cinco operaciones de crédito, si bien cuatro de ellas constituyen refinanciaciones que no provocan aumento del capital vivo. Tan solo una operación, por 3 millones de euros, supone incremento de deuda, correspondiendo a un crédito a largo plazo para inversiones previstas en el presupuesto.

En todos los indicadores de endeudamiento financiero el Ayuntamiento de Palencia se sitúa muy por debajo de la media de las capitales de Castilla y León, resultando especialmente inferior la carga financiera por habitante así como la carga financiera global.

Durante el ejercicio 2014, se han elaborado trimestralmente los informes sobre el cumplimiento de los plazos de pago a proveedores, si bien tan solo en relación con el Ayuntamiento y no con su organismo autónomo dependiente.

De la información incluida en los informes trimestrales se deduce que tan solo en el tercer trimestre de 2014, con un periodo medio de pago de algo más de 28 días, se cumplió el plazo legal. Existe un informe de Intervención del cumplimiento de la normativa de morosidad en 2014, de donde se deduce un periodo medio de pago referido al año de 35,42 días, incumpliendo con ello en poco más de cinco días con el principio de sostenibilidad, si bien se produce la realización dentro del periodo legal de un porcentaje cercano al 90% de los pagos y del número de justificantes. Este informe sí incluye los datos del Patronato, donde el periodo se sitúa en 46,35 días, produciéndose el pago en plazo de un 80% del número de justificantes y del volumen de gastos.

De acuerdo con la nueva metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores como medida o indicador del retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, el periodo medio así calculado, se situó para el Ayuntamiento en algo más de ocho días por debajo del periodo legal en el ejercicio 2014. No existen datos del Patronato Municipal de Deportes.

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, particularmente a la incluida en la Memoria justificativa, referida solo a servicios con contraprestación y que no incluye al Patronato.

En la Memoria justificativa se reconoce que la determinación de la información sobre el coste y rendimiento de los servicios, requeriría el establecimiento de un sistema de contabilidad analítica aún no implantado en el Ayuntamiento. Se relacionan una serie de servicios a los que se atribuye un coste basado en los datos de la liquidación presupuestaria así como en los estudios efectuados para la modificación de las tarifas de tasas y precios públicos.

El coste total asciende a 22 millones de euros y los rendimientos a 12,2 millones, lo que supone una cobertura del 55,7% del coste. Los servicios con mayor coste son el alcantarillado, las licencias urbanísticas, el abastecimiento de agua, la recogida de basuras, la ayuda a domicilio y teleasistencia, el transporte urbano, el tratamiento de



residuos y el servicio O.R.A. El porcentaje de cobertura es muy elevado, cercano al 100%, en abastecimiento de agua, tratamiento de residuos y los servicios O.R.A.

Finalmente, se comunica al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el cálculo del coste efectivo de los servicios de acuerdo con la metodología establecida a partir de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Según dicho cálculo, el coste ascendió a 46,7 millones de euros y en el caso del Patronato a 8,6 millones. Entre los servicios del Ayuntamiento se incluyen varios programas de gasto no reflejados en la Memoria justificativa.

Sobre el análisis de las subvenciones concedidas

El Ayuntamiento en 2014 ha tramitado 13 líneas de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva frente a 77 en régimen de concesión directa, de las que 43 han sido previstas nominativamente en el presupuesto de la entidad y 34 se justifican en la aplicación, de carácter excepcional, del artículo 22.2.c de la Ley General de Subvenciones (razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública).

Por su parte, el Patronato ha tramitado un total de 14 líneas, de las cuales 2 se han tramitado en régimen de concurrencia competitiva y 12 en régimen de concesión directa, estas últimas justificadas en la aplicación del art. 22.2.c) de la LGS.

El Ayuntamiento ha reconocido obligaciones por un importe total de 7 millones de euros con cargo a transferencias (el 98,6% son transferencias corrientes y el 1,4% transferencias de capital). El Patronato ha reconocido obligaciones por importe de 295.946 euros, solo por transferencias corrientes.

De las obligaciones reconocidas netas del Ayuntamiento y del Patronato, de los capítulos 4 (transferencias corrientes) y 7 (transferencias de capital), el 53% se aplican a políticas de deporte, un 23,4% a transporte público (principalmente la transferencia a la empresa concesionaria del servicio); un 10,5% a servicios sociales y promoción social y un 4,1% a cultura.

Por destinatarios de las transferencias corrientes, un 51% se realizan al Patronato y un 28,2% a empresas relacionadas con los servicios de transporte, escuelas y estacionamiento subterráneo. Un 18,3% se dirigen a familias e instituciones sin fines de lucro. Las subvenciones de capital se dirigen fundamentalmente a familias e instituciones sin ánimo de lucro. También se dirigen a familias e instituciones las transferencias corrientes del Patronato, por su importe total de 295.946 euros.

El Ayuntamiento 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 adecuan a la legalidad.

Se han detectado incumplimientos 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.

No consta que el Ayuntamiento haya cumplido con las obligaciones de publicidad de las subvenciones concedidas en el caso de 12 líneas del total de las trece tramitadas en régimen de concurrencia competitiva y de 28 líneas del total de 34, en régimen de concesión directa. Para el Patronato, no constan las obligaciones de publicidad en 3 líneas del total de 14 concedidas por el mismo.

El Ayuntamiento ha cumplido la obligación de facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado información sobre las subvenciones gestionadas, a excepción de tres líneas de subvenciones, en las que se ha hecho de forma incompleta. El Patronato, sin embargo, no ha remitido esta información.

Como consecuencia del trabajo de fiscalización el Consejo de Cuentas realiza un total de doce recomendaciones al Ayuntamiento de Palencia. Especial relevancia tienen las relativas a la concesión de subvenciones. Dada la importancia que tiene la Ordenanza General de Subvenciones, sería conveniente que fuera informada por la Asesoría Jurídica y por la Intervención, para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo, 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.

Finalmente, el informe recuerda que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones debe ser el tramitado en régimen de concurrencia competitiva.