

INFORME SOBRE EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE LA DIPUTACIÓN DE PALENCIA

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2016 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 19 de diciembre de 2017. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 21 del mismo mes.

OBJETIVOS

El propósito de esta fiscalización es el análisis y comprobación mediante la realización de una auditoría combinada de cumplimiento de legalidad y operativa, del patrimonio inmobiliario de la Diputación de Palencia y sus entes dependientes, entendiendo como tal el conjunto de sus bienes inmuebles, tanto los de carácter patrimonial, como los de dominio público. No obstante, quedan excluidos de esta fiscalización las inversiones destinadas al uso general, como las carreteras, y otros bienes destinados al uso colectivo y directo por la generalidad de los ciudadanos.

Los objetivos específicos han sido los siguientes:

*Verificar los aspectos de legalidad relacionados con el patrimonio inmobiliario: obligaciones de llevanza, actualización, autorización, aprobación e inscripción, así como su adecuado registro y reflejo en contabilidad. Comprobar las variaciones experimentadas y la correcta tramitación de los expedientes instruidos.

*Analizar el inventario de bienes inmuebles, en cuanto al carácter de los mismos y su uso y destino, incluyendo las cesiones realizadas y recibidas, así como otros bienes recibidos de administraciones y particulares.

*Analizar la adecuada gestión del patrimonio inmobiliario, en función de su situación, su uso y destino, así como los costes, rendimientos e ingresos que se obtienen del mismo. Comprobar la adopción de medidas, políticas o planes relacionados con el patrimonio

inmobiliario en función de la situación financiera y presupuestaria y la existencia de planes de saneamiento o económico-financieros derivados de la misma.

En definitiva, **la auditoría realizada es de cumplimiento de legalidad para alcanzar uno de estos objetivos, es decir, pretende constatar la regularidad y en consecuencia, su finalidad es emitir una opinión relativa a si se ha cumplido o no dicho objetivo.**

ALCANCE

El período a que se refieren las actuaciones fiscalizadoras es el ejercicio 2015. Las actuaciones recaen sobre la propia Diputación Provincial de Palencia, pues el organismo autónomo Fundación Provincial de Deportes se extinguió con fecha 31-12-2014.

LIMITACIONES AL ALCANCE

Han existido las siguientes limitaciones que han afectado a la realización del trabajo de fiscalización:

La información del inventario a efectos de su valoración económica no está actualizada o no es completa. La falta de un seguimiento y control detallado de los bienes del inmovilizado ha impedido realizar comprobaciones de la contabilidad, como la idoneidad de los saldos de las cuentas de activo, la debida separación del valor de los terrenos y el de los edificios, en el caso de los inmuebles construidos, o el contenido de los saldos de las cuentas de patrimonio recibido y entregado en cesión a 31-12-2014. Teniendo en cuenta las incidencias en algunas de las referencias catastrales que figuran en las fichas de inventario, en algunos casos no se ha podido asignar valor catastral a los inmuebles.

A efectos de analizar el inventario, así como la adecuada gestión del patrimonio inmobiliario, la Memoria sobre el coste y rendimiento de los servicios del artículo 211 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) carece de una metodología de cálculo adecuada a los manuales existentes y a los principios y pautas de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) relacionados con la contabilidad analítica, lo que hace perder fiabilidad a la información sobre costes incluida en la misma.

ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, se remitió el informe provisional a la Diputación de Palencia para que presentara alegaciones. Se formularon alegaciones por la presidenta de la Diputación, dentro del plazo concedido, y han sido analizadas pormenorizadamente para su aceptación o desestimación.

CONCLUSIONES

SOBRE LA COMPROBACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO

- 1) *La Diputación Provincial de Palencia cuenta con un Inventario de Bienes y Derechos formado y aprobado por el Pleno el 26 de abril de 2007, cumpliendo lo previsto por el artículo 86 del Texto Refundido de disposiciones legales de Régimen Local (TRRL), 17.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (REBEL) y 32 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP). Sin embargo, el Inventario no figura actualizado al no haberse incluido en el mismo las rectificaciones anuales aprobadas con posterioridad, incumpléndose lo previsto en el artículo 35 del REBEL, así como el artículo 1 del Decreto 128/1984 de la Junta de Castilla y León, sobre protección del patrimonio de las entidades locales y actualización de inventarios. No consta que se instrumente la autorización y el visto bueno del Inventario a los que se refiere el artículo 32 del REBEL. En la actualidad se encuentra en proceso la formación de un nuevo inventario. En cumplimiento de lo previsto por los artículos 33 y 34 del mismo texto legal, tras las elecciones locales celebradas en mayo de 2015, se efectuó la comprobación del Inventario, a pesar de su falta de actualización. Por otra parte, no consta que se haya producido la remisión en forma y plazo de una copia del Inventario y sus rectificaciones al Estado y a la Junta de Castilla y León, incumpléndose lo previsto por el artículo 32.1 del REBEL y el Decreto antes citado. También ha de señalarse que no se elabora la Memoria anual exigida por el artículo 149 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROFRJ), en la que han de incorporarse las modificaciones introducidas en el Inventario.*

- 2) El porcentaje de cumplimiento de los datos que deben figurar en el Inventario, a que se refiere el artículo 20 del REBEL, es con carácter general elevado, salvo en algunos apartados, como el que recoge el costo de adquisición, que solo se incluye en el 29% de los casos y el valor que correspondería en venta al inmueble, que figura en el 48%.
- 3) *En la llevanza de contabilidad, no se efectúa un control o seguimiento detallado, o de manera individualizada, de los elementos de activo, que se integre dentro de un subsistema o área contable que cumpla con los requisitos de automatismo, coherencia y concordancia que prevén las Reglas 12, 13 y 14 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local. Se han producido movimientos en las cuentas de inmovilizado que no tienen su reflejo en el Inventario.*
- 4) *En el análisis de las cuentas que inciden en la contabilización de las operaciones relacionadas con los inmuebles, se han puesto de manifiesto diversos incumplimientos de las partes segunda, cuarta y quinta del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (PGCAL), correspondientes, respectivamente, a las normas de reconocimiento y valoración, cuadro de cuentas y definiciones y relaciones contables. Así, en el caso de inmuebles construidos, no puede garantizarse que figure por separado el valor de los terrenos correspondientes, no se registran deterioros de valor del inmovilizado, o tampoco consta que se haya contabilizado la resolución de la cesión de un inmueble propiedad de la Diputación, en el ejercicio 2015. Asimismo, se ha incumplido lo previsto en el nuevo PGCAL, al realizar el asiento de apertura de la contabilidad del ejercicio 2015, resultando particularmente destacable la falta de inclusión de los importes correspondientes a los bienes patrimoniales, dentro del subgrupo 22 de inversiones inmobiliarias, por no estar destinados a fines administrativos ni a la prestación de servicios.*
- 5) En la tramitación del expediente 2015/32, se ha comprobado que se incumple el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que califica como contratos privados aquellos celebrados por una Administración pública que tengan por objeto servicios comprendidos en la categoría 26 del Anexo II, entre los que se incluyen los relacionados en el expediente de referencia.

En este mismo expediente se ha comprobado que se incorporan en el pliego de prescripciones técnicas aspectos que han de incluirse en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

SOBRE LA SITUACIÓN Y EL ANÁLISIS DEL INVENTARIO

- 6) La Diputación de Palencia cuenta con 165 bienes inmuebles inventariados, 75 patrimoniales, 79 de servicio público, 4 sin calificar y 7 inmuebles de dominio público para los que no se identifica si son de uso o servicio público. Como consecuencia de las actuaciones de comprobación llevadas a cabo, teniendo en cuenta la existencia de algunos datos erróneos en la llevanza del inventario, se ha podido determinar que el total de inmuebles, en efecto, son 165, cuyo desglose sería: 71 patrimoniales, 93 de servicio público y 1 de uso público.
- 7) Los inmuebles patrimoniales construidos o edificados, ascienden a 20, a 31-12-2015, con una valoración catastral según la Dirección General del Catastro (DGC), teniendo en cuenta las limitaciones establecidas, de 13.639.729 euros, correspondiendo al solar San Telmo 9.986.203 euros, cuya valoración es conjunta con la del inmueble Ciudad Asistencial San Telmo, donde se prestan servicios públicos. De los 20 inmuebles, 12 (entre los que figura el citado solar) están en poder de la Diputación de Palencia, siendo 3 de ellos objeto de explotación económica. Cabe destacar la Plaza de Toros (vinculada su explotación a la feria taurina) y los viveros de empresas en Aguilar de Campoo y Venta de Baños. Entre los inmuebles no explotados destaca el castillo de Monzón de Campos, calificado indebidamente como de dominio público, ya que en él no se prestan servicios públicos. Hay 8 inmuebles que están en uso de terceros, con una valoración según la DGC de 851.250 euros; destacan entre ellos el derecho de superficie en favor de la Universidad de Valladolid.

Hay otros 51 inmuebles patrimoniales que son terrenos, de los cuales 11 son urbanos y el resto rústicos, cuya valoración, con las limitaciones expresadas, es de 603.304 euros para aquellos y 1.038.570 euros para estos. Es de

reseñar que el 82% del montante urbano son 5 parcelas industriales en el polígono de Venta de Baños.

- 8) En cuanto a los inmuebles de servicio público, a fecha 31-12-2015, ascienden a 94, con un valor catastral, según la DGC, de 16.140.983 euros. El más destacable es la Ciudad Asistencial San Telmo, donde la Diputación presta los servicios de residencia de ancianos, servicios sociales y Escuela Universitaria de Enfermería. Es de indicar que la Junta de Castilla y León, en otra parte del inmueble, presta asistencia sanitaria, y otra se utiliza por el Ayuntamiento para instalaciones deportivas. La Diputación presta servicios en otros 10 inmuebles.
- 9) Los bienes de uso público vienen constituidos por los viales o carreteras, si bien existe otro inmueble que debería tener el mismo carácter, tratándose del camino natural sobre el antiguo trazado del tren secundario de Castilla, tramo Palencia-Castromocho.
- 10) Según lo previsto en el artículo 18 del REBEL, deben constar en el inventario todos los bienes y derechos que podrían ser susceptibles de revertir a la Diputación. Sin embargo, están incluidos en dicho epígrafe dos inmuebles que no son propiedad de la Diputación (Parque de Bomberos de Palencia y el templo de San Pedro de Saldaña). Lo cierto es que ambos inmuebles deberían de haberse incluido en el epígrafe correspondiente a derechos reales, juntamente con otros dos inmuebles, que no son de su propiedad, en los que se prestan servicios públicos, como son la Cueva de los Franceses y la Sala de Exposiciones de la calle Don Sancho. Asimismo, la Diputación tiene alquilados dos locales de servicio público, uno en la calle Mayor, Oficina de Turismo, y otro en la calle Don Sancho, como local para los grupos políticos.
- 11) La información catastral del inventario es discrepante con respecto a la obrante en la Dirección General del Catastro. Según los certificados emitidos por la DGC, los bienes cuya titularidad se atribuye a la Diputación de Palencia ascienden a 1.075, de los cuales 46 son bienes inmuebles urbanos y 1.029 bienes inmuebles rústicos. De estos últimos, 858 corresponden a carreteras y caminos, cuyo valor catastral es cero. Del total de 217 inmuebles, al margen de las carreteras,

tan solo 29 se corresponden con inmuebles inventariados, existiendo por tanto 188 que no se recogen en las fichas de inventario. Por otro lado, en el Inventario existen 6 inmuebles cuya referencia catastral está a nombre de terceros y 12 con referencia catastral errónea.

SOBRE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO

- 12) La información de la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos del artículo 211 del TRLHL, se limita a presentar un estado de ejecución presupuestaria total, por servicios de la clasificación orgánica, así como por programa de gasto. Esta Memoria carece de una metodología de cálculo de costes que siga los principios generales establecidos por la IGAE en 2004. Ello hace perder fiabilidad a la información sobre el coste de los servicios públicos. En base a la previsión de la disposición transitoria tercera de la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local (INCL), la Diputación no ha incluido en la Memoria de las cuentas anuales la información sobre el coste de las actividades y los indicadores de gestión.
- 13) Según la Memoria justificativa, el coste total asciende a 59.639.855 euros y los rendimientos a 6.481.783 euros. En el servicio de sanatorios psiquiátricos el coste asciende a 2.224.114 euros y los rendimientos por estancias a 502.917 euros. Por lo que respecta a la residencia de ancianos, los costes ascienden a 4.354.938 euros y los rendimientos a 942.525 euros. En la Escuela Universitaria de Enfermería el coste es de 812.689 euros y los ingresos son de 462.891 euros.
- 14) El otro documento sobre costes corresponde al cálculo del coste de los servicios prestados por la Diputación, que debe elaborarse y comunicarse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) en virtud del 116 ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), derivado del ejercicio de sus competencias previstas legalmente. Esta información es singular y diferencial con respecto a otras informaciones sobre costes y parte de los datos de ejecución presupuestaria. El coste efectivo calculado asciende a 27.126.331 euros.

- 15) Con las limitaciones establecidas y las asignaciones que han podido realizarse, el coste de los servicios públicos por inmuebles asciende a 19.227.410 euros. El Palacio Provincial y la Ciudad Asistencial San Telmo son los más destacados, con el 33% ambos.
- 16) Según la información certificada el total de gastos generados por los inmuebles de carácter patrimonial habría ascendido a 43.927 euros y los ingresos imputables a los mismos ascienden a 61.229 euros. Existen 50 inmuebles para los que no se obtiene ningún ingreso. Los gastos más importantes corresponden al Cine Amor de Aguilar de Campoo, cedido al Ayuntamiento, que suponen el 43% del total. A continuación, en cuanto a gastos, está la Plaza de Toros, con un 40% del total, si bien es cierto que se producen unos ingresos, en concepto de canon de explotación, que cubren sus gastos y que suponen el 33% de los ingresos totales. Las fincas rústicas generan el 6% de los gastos totales, si bien, gracias a su arrendamiento agrícola, se cubren sobradamente los gastos, y suponen el 49% de los ingresos totales.
- 17) En los ejercicios fiscalizados, la Diputación no cuenta con planes de ajuste derivados de medidas excepcionales de pago a proveedores, ni planes de saneamiento, por la generación de ahorro neto negativo. En cuanto al endeudamiento financiero, el porcentaje de capital vivo sobre los recursos corrientes liquidados está por debajo del 75% y en cuanto al remanente de tesorería para gastos generales, su situación es muy positiva.
- 18) No consta que la Diputación haya aprobado programas de actuación y planes de optimización sobre los edificios administrativos, ni tampoco medidas o programas de actuación sobre sus inmuebles patrimoniales, en aplicación de los principios de eficacia, eficiencia, economía y rentabilidad.

OPINION

La aprobación del actual Inventario General de Bienes y Derechos de la Diputación de Palencia se produjo el 26 de abril 2007. El Inventario no figura actualizado ya que con posterioridad a esta fecha, con carácter general, no se han reflejado en el mismo las rectificaciones anuales

acordadas. Con la renovación de la Corporación, tras las elecciones locales celebradas en mayo de 2015, se efectuó la comprobación del Inventario, a pesar de su falta de actualización. (Conclusión 1).

En la llevanza de contabilidad, no existe un control y seguimiento detallado del inmovilizado, dentro del sistema de información contable, con los debidos requisitos de automatismo, coherencia y concordancia. La información de las cuentas contables relacionadas con el inventario de bienes inmuebles no se ha registrado conforme a los principios y criterios de contabilidad contenidos en la INCL. (Conclusiones 3 y 4).

RECOMENDACIONES

- 1) La Diputación de Palencia debe instrumentar la forma y el procedimiento por el que, sobre el Inventario, se produzca la autorización del Secretario y el visto bueno del Presidente, según lo previsto en la normativa sobre bienes de las entidades locales.
- 2) El Pleno, como órgano competente para la aprobación y comprobación del Inventario, así como para el ejercicio de las atribuciones sobre los bienes de la Diputación que le confiere la normativa local, debe adoptar las medidas oportunas de actualización y regularización del Inventario General de Bienes y Derechos (IGBD), con el fin de adecuar este documento y el programa a través del que se lleva, a la realidad de la situación patrimonial existente. Ello debe hacerse con las precauciones legales oportunas y la participación de la Secretaría como órgano autorizante del mismo. De especial relevancia resulta la necesidad de efectuar la valoración de la totalidad de los inmuebles y actualizar la existente para el resto, así como actualizar el valor catastral en las fichas de inventario y proceder a la revisión de las referencias catastrales.
- 3) Tras la señalada regularización del IGBD, debe someterse a su aprobación por el Pleno de la Corporación y, a partir de ese momento, deben autorizarse y aprobarse puntualmente sus actualizaciones. Solo de esta forma el Inventario puede constituir un instrumento de protección, defensa y control de los bienes y derechos y una herramienta de información útil para la toma de decisiones, reuniendo unas notas esenciales de unidad, centralidad, rigurosidad, actualización y valoración.

- 4) Debe realizarse una adecuada reseña o codificación de los bienes incluidos en el inventario, que permita diferenciar las altas de inmuebles de las inversiones o mejoras sobre inmuebles ya inventariados. En el caso de inmuebles construidos, en las fichas de inventario debe poder diferenciarse el valor del suelo del valor de la construcción.
- 5) Debe procederse a la regularización de los diferentes aspectos contables que se han puesto de manifiesto en el apartado dedicado a la comprobación y análisis de la contabilidad, como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Plan General de Contabilidad Pública.
- 6) La Diputación deberá establecer los mecanismos necesarios para mejorar las vías de colaboración y comunicación con el Catastro Inmobiliario, de tal forma que los datos que obren en ambos registros sean coincidentes.

El Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario establece en su artículo 18 los procedimientos de subsanación de discrepancias y rectificación, dirigidos a obtener la modificación de datos catastrales cuando la administración tenga conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar.

- 7) La implantación por parte de la Diputación de un sistema de contabilidad analítica sería oportuna y necesaria.
- 8) Particularmente, en aplicación de los principios de eficacia, rentabilidad y eficiencia, y para una adecuada administración y conservación, que permitan optimizar la utilización y el rendimiento de su patrimonio inmobiliario, la Diputación debería adoptar un plan o programa sobre sus inmuebles de carácter patrimonial.
- 9) Asimismo, la Diputación debería regular sus relaciones de carácter patrimonial con otras administraciones públicas, mediante convenios o protocolos, que, de una forma general, ordenen estas relaciones y los inmuebles afectados por las mismas.

Valladolid, a 9 de marzo de 2018