CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL
Periodo 2009-2013

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones del ejercicio 2014 la realización del *informe "Análisis presupuestario del Plan de Cooperación Municipal, periodo 2009-2013".*

La regulación del Plan de Cooperación Municipal (en adelante, el Plan) se establece en el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, de normas reguladoras para su aplicación.

El Plan se compone del conjunto de transferencias corrientes y de capital que la Junta de Andalucía destina a las corporaciones locales, como instrumento de cooperación económica para el desarrollo y gestión de las actividades que sean de sus competencias. Se presenta en los estados de gastos del presupuesto como un agregado de los artículos presupuestarios 46 "transferencias corrientes a corporaciones locales" y 76 "transferencias de capital a corporaciones locales", sin incluir la sección presupuestaria 32.00 "A Corporaciones locales por Participación en los Ingresos del Estado". Las transferencias destinadas a estos programas pueden ser de carácter incondicionado (de naturaleza corriente) o finalistas (tanto corrientes como de capital).

Las transferencias incondicionadas se destinan al programa de "nivelación de servicios municipales". Se instrumentaron hasta el ejercicio 2010 mediante el "Fondo de nivelación de los servicios municipales" y, a partir de 2011, la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, creó el "Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía", conocido como PATRICA.

El Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, determina en su artículo 7.3.d) que a la Dirección General de Administración Local le corresponde la coordinación y seguimiento del Plan de Cooperación Municipal.

El **objetivo** de este informe es el análisis presupuestario del Plan durante el periodo 2009-2013, a nivel de créditos iniciales, créditos definitivos, obligaciones y pagos materializados, así como el seguimiento realizado al respecto.

A continuación se exponen las principales conclusiones y recomendaciones.

Análisis presupuestario del Plan

- Durante el periodo 2009-2013, los créditos iniciales han ascendido a 6.159,97 M€, los créditos definitivos han sido 7.028,22 M€, las obligaciones reconocidas han supuesto 5.304,71 M€ y los pagos materializados han alcanzado los 4.046,79 M€. Con estos datos, el grado de ejecución ha representado el 75,48% y el grado de pago el 76,29%.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- Desde 2010 a 2013, los créditos iniciales y definitivos han disminuido anualmente, acumulando una caída del 35,21% y 30,11%, respectivamente. De igual forma, las obligaciones han ido decreciendo durante los cinco ejercicios del periodo fiscalizado, pasando de 1.283,93 M€ en 2009 a 804,77 M€ en 2013, lo que representa una bajada del 37,32%.

- La importancia relativa de la ejecución del Plan, sobre las transferencias y el total de obligaciones reconocidas en la liquidación del presupuesto de la Junta de Andalucía, ha ido disminuyendo desde 2009 hasta 2013. El Plan suponía el 5,42% de las transferencias y el 3,75% del total del gasto reconocido por la Junta de Andalucía en 2009. En 2013, estos porcentajes han bajado hasta el 3,98% y el 2,65% respectivamente.

- La relevancia de la "Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía", PATRICA, es significativa tanto en la dotación presupuestaria del Plan como en su ejecución. En el ejercicio 2013, la PATRICA ha tenido créditos iniciales y definitivos, así como obligaciones reconocidas y pagos materializados por importe de 480 M€, lo que representa el 59,64% de las obligaciones reconocidas en el Plan en ese ejercicio.

- Los niveles de ejecución y pago de las transferencias corrientes resultan elevados porque la PATRICA alcanza el 100% en dichos niveles. Sin embargo, las transferencias de capital han ido disminuyendo anualmente y obtienen grados de ejecución y pagos inferiores. Así, en 2013, la ratio de los créditos definitivos sobre las obligaciones reconocidas fue del 37,29% y la de los pagos materializados sobre estas obligaciones alcanzó el 76,93%.

- La cifra de los libramientos pendientes de justificar, tanto de ejercicio corriente como de ejercicios cerrados, ha ido disminuyendo desde 2010, hasta alcanzar al cierre de 2013 la cantidad de 382,04 M€.

  Es por ello que se insta a todas las Consejerías afectadas, en especial a la Consejería de Educación, la de Administración Local y Relaciones Institucionales, la de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, así como al Servicio Andaluz de Empleo, a no demorar los trámites de requerimiento y aquellos orientados a la exigencia del reintegro de la cantidad abonada que corresponda, conforme a las previsiones de la Ley General de Subvenciones y del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

  Igualmente se recomienda adoptar medidas que permitan la disminución de los saldos de libramientos pendientes de justificar fuera de plazo de ejercicios anteriores, con la finalidad de minimizar el riesgo de prescripción de los posibles reintegros y de la caducidad de los ya iniciados.

- Por último hay que señalar que las transferencias que los entes instrumentales de la Junta de Andalucía realizan a favor de las entidades locales, así como las inversiones ejecutadas por estos entes por cuenta de dichas entidades, no se incluyen en la actual estructura presupuestaria del Plan. La obtención de esta información en relación con las agencias púbicas empresariales pasaría porque, tanto las memorias de las cuentas anuales como los programas de actuación, inversión y financiación (PAIF), identificaran las transferencias destinadas a corporaciones locales.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

PATRICA

- El artículo 4 de la Ley 6/2010, reguladora de la Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que la dotación global del fondo para el ejercicio 2011 será de 420 M€ y prevé un incremento de esta cuantía en 60 M€ cada ejercicio hasta 2014, por lo que la dotación en 2012 será 480 M€, en 2013 ascenderá a 540 M€ y en 2014 llegará hasta los 600 M€.

- El artículo 8 de la mencionada norma dispone que a partir de 2015 la dotación provisional del fondo se obtendrá actualizando las dotaciones provisionales del ejercicio anterior con la variación prevista para los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.

- Este escenario presupuestario no se ha alcanzado, ya que las sucesivas leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía han rebajado estas dotaciones anuales, permaneciendo desde 2012 hasta 2015 en los 480 millones de euros.

- Con respecto a lo anterior, se podría estar produciendo una derogación o modificación del objetivo dotacional del fondo de la PATRICA, siendo la técnica legislativa más correcta la modificación expresa del artículo 4 de la Ley 6/2010. De lo contrario, se podría vulnerar el principio de seguridad jurídica al mantener vigente el referido artículo 4 de la Ley 6/2010) que contradice lo dispuesto por las sucesivas disposiciones adicionales de las leyes del presupuesto.

- Aunque la PATRICA ha permanecido fija desde 2012, su importancia relativa ha crecido anualmente ya que los créditos y obligaciones del Plan han ido disminuyendo desde 2010. En el ejercicio 2013, este fondo representa el 43,47% de los créditos definitivos y el 59,64% de las obligaciones reconocidas.

La Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales como entidad gestora de subvenciones del Plan

- Esta consejería, responsable de la ejecución del programa presupuestario 81A "Cooperación económica y coordinación con las corporaciones locales", ha gestionado durante el ejercicio 2013 créditos por un importe de 91,32 M€ reconociendo obligaciones por 88,19 M€.

- Por importancia relativa de las obligaciones reconocidas en 2013, las ayudas y subvenciones gestionadas por esta Consejería han sido las siguientes:

    - 76,19 M€ - Programa de fomento del empleo agrario (86,39%).
    - 3 M€ - Solidaridad alimentaria (3,40%).
    - 2,13 M€ - Casas consistoriales (2,42%).
    - 2,11 M€ - Infraestructuras dañadas por catástrofes (2,39%).
    - 4,43 M€ - Otras subvenciones para infraestructuras (5,02%).

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- El **programa de fomento del empleo agrario (PFEA)** se tramita en régimen de concurrencia no competitiva y se iniciará a solicitud de la respectiva Diputación Provincial andaluza que colabora en el PFEA, sin que sea necesario establecer, en estos casos, la comparación de solicitudes ni la prelación entre las mismas.

  Dado que el objeto subvencionable del PFEA son los costes de adquisición de los materiales de proyectos de obras y servicios para su ejecución, el procedimiento de concesión, tramitación y justificación de estas ayudas determina que entre las fechas de terminación del plazo de presentación de solicitudes y la de justificación transcurran, al menos, catorce meses (dieciséis meses en 2013). Este plazo se incrementaría si se optará por solicitar las distintas prorrogas previstas en la normativa. Al ser convocatorias anuales, los plazos de las distintas fases de cada convocatoria coinciden en el tiempo.

  Esta circunstancia provoca que en el año 2013 coincida la revisión de la justificación del PFEA 2011, el plazo de ejecución y posterior justificación del PFEA 2012 y el periodo de solicitud y ejecución del PFEA 2013.

  En cada convocatoria anual del PFEA, las Diputaciones Provinciales son exceptuadas de las limitaciones previstas en el artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones y en los artículos 116.2 y 124 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública. Estas excepciones permiten la existencia de deudas en periodo ejecutivo de cualquier ingreso de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como no haber justificado, en tiempo y forma, las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario, por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias.

  La Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales justifica estas excepciones señalando que concurren circunstancias de especial interés motivadas por los siguientes argumentos:

  - El agudizamiento de la crisis económica, que afecta especialmente a las Entidades Locales.
  - La falta de liquidez que tienen éstas para hacer frente a los problemas sociales que existen en el sector agrario andaluz.
  - La consecuente y rápida reacción, en dicho sector de gran importancia en la economía andaluza, por parte de las Administraciones Públicas.
  - La imposibilidad de proponer pagos a los beneficiarios de estas subvenciones tendría efectos no deseables sobre la ciudadanía, al suponer una minoración en los ingresos que las Entidades Locales prevén recibir.
  - Las funciones que tienen encomendadas las Diputaciones Provinciales.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Los expedientes del PFEA acumulan retraso en cuanto a la revisión de su justificación y posterior procedimiento de reintegro, si procediese. Son expedientes cuya tramitación se inicia a mediados de año, se justifican hasta más de un año después, y todavía pasará otro año más en culminar la revisión y reintegro. Todo ello además está condicionado con la tramitación simultánea de varias convocatorias a la vez.

Con el fin de reducir los tiempos de revisión de la justificación y proceder, en caso de que proceda, a su reintegro, se recomienda a la Consejería que habilite los recursos necesarios destinados a agilizar la finalización de los expedientes.

Estas características del PFEA (excepcionalidad en la justificación y duración del procedimiento) provocan la existencia de libramientos pendientes de justificar, que al cierre de 2013 representaban 41,92 M€. Esta cifra supone el 20,73% de los 202,26 M€ de las obligaciones reconocidas en el periodo analizado.

- Las **actuaciones de solidaridad alimentaria** se han realizado mediante transferencias de fondos de carácter excepcional, señalando el artículo 37.2. de Decreto-Ley 7/2013, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, que estas ayudas se regulan por lo establecido en esta norma, no resultándole de aplicación la normativa general sobre subvenciones.

- Las **subvenciones para la finalización de obras en casas consistoriales** se conceden en régimen de concurrencia competitiva, procedimiento ordinario de concesión previsto en el artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones.

  Al igual que en el PFEA, en estas ayudas también se exime a los ayuntamientos de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social, así como tener deudas en periodo ejecutivo de cualquier otro ingreso de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La motivación de esta excepción se hace apelando a la insuficiencia financiera de los municipios, a las carencias significativas de liquidez, así como a la imprescindible necesidad de espacio físico para que los órganos de gobierno puedan desarrollar adecuadamente sus funciones en beneficio de sus municipios.

- Las **ayudas para infraestructuras dañadas por catástrofes** se conceden desde octubre de 2013 en régimen de concurrencia no competitiva. Anteriormente se habían concedido como subvenciones excepcionales.

  Como en los casos del PFEA y casas consistoriales, también en estas ayudas se exime a los ayuntamientos. La justificación se basa en la obligatoriedad de los municipios de prestar los servicios cuyas infraestructuras e instalaciones hayan sido dañadas, a la mayor brevedad posible, y teniendo en cuenta la insuficiencia financiera de los municipios y sus carencias significativas de liquidez.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- Dentro de los 98,78 M€ de libramientos pendientes de justificar, tanto de ejercicio corriente como de ejercicios cerrados, de esta Consejería al cierre de 2013, aparecen consignados 42,47 M€ relativos al Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA). Esta cifra se reduce a 14,42 M€ a diciembre de 2014. Esta consejería continua el procedimiento de revisión de la justificación de estos libramientos y, en caso de proceder, ha iniciado y resuelto los reintegros pertinentes.

Seguimiento del Plan

- El Plan de Cooperación Municipal se promulgó sin una previsión de la financiación destinada a su ejecución ni el escenario de partida o diagnóstico de la situación de Andalucía en la fecha de su puesta en marcha. Asimismo, los programas y objetivos definidos en los artículos 2 a 7 del Decreto 51/1989, de 14 de marzo, de normas generales para la aplicación del Plan, no tienen definidos indicadores de seguimiento, ejecución o resultados, que permitan valorar el cumplimiento del mismo. Todo ello dificulta su seguimiento, evaluación y control.

- Para el seguimiento del Plan, las Corporaciones Locales que han demandado la concesión de subvenciones no han remitido copia de sus solicitudes a la Consejería competente en el seguimiento del Plan, como establece el artículo 11 del Decreto 51/1989. Tampoco las consejerías y organismos autónomos / agencias administrativas han remitido extracto de los expedientes de concesión de ayudas comprendidas en el mismo ni han cumplimentado ni remitido igualmente la ficha técnica sobre las subvenciones concedidas a través del Plan, como establece el artículo 6 de la Orden de 27 de julio de 1989

- Por último, no hay constancia de que la Comisión de Seguimiento del Plan, creada por la Orden de 27 de julio de 1989, haya funcionado ni que se haya reunido, al menos, en el periodo 2009-2013.

- Como consecuencia de todo lo anterior, no existe una memoria o documento que informe sobre el desarrollo, ejecución, seguimiento y cumplimiento del Plan.

Situación global del Plan de Cooperación Municipal

- El Plan de Cooperación Municipal es un agregado de las artículos presupuestarios 46 y 76, sin la sección 3200, que se incluye en los presupuestos de cada año. Su liquidación presupuestaria “ad doc” no se detalla en ningún estado o documento rendido por la Junta de Andalucía.

  Se recomienda que la Cuenta General de la Junta de Andalucía incluya una liquidación a propósito del Plan, en los términos expresados en el anexo I, así como una memoria económica y presupuestaria que contemplara, al menos, las variables analizadas en el epígrafe 3 de este informe.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- A esta simplificación se suma la mínima cobertura normativa que ha tenido.

- Además, desde la promulgación del Decreto 51/1989, de 14 de marzo, de normas generales para la aplicación del Plan de Cooperación Municipal, hace 25 años, se han producido muchos cambios normativos, competenciales, organizacionales y administrativos que hacen necesaria una actualización o nueva redacción de este Plan.

- Este nuevo plan debería contener algunas de las cuestiones puestas de manifiesto en este informe, relativas al seguimiento del Plan y a la consideración de todas las formulas de cooperación y colaboración entre la Junta de Andalucía, incluida su administración instrumental, y las entidades locales.

- Dado que la coordinación y seguimiento del Plan competen a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, deben implementarse los medios necesarios para que cumpla con mayor eficacia y eficiencia esta función. Entre otras cuestiones, deberán disponerse los procedimientos que aseguren el acceso a la información contable de todas las consejerías y entidades involucradas.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46