



Grado en RR.LL y RR.HH:



“El gasto público local en el Ayuntamiento de Palencia: La acción social”

TRABAJO FIN DE GRADO

Alumno: *Álvaro José Gil León*

Tutora: *María Azucena Román Ortega*

Universidad de Valladolid

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Curso académico 2014-2015





ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....	4
2. EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	6
2.1. Definición.....	6
2.2. Principios presupuestarios.....	7
2.3. Teorías sobre el Gasto Público.....	9
3. MARCO NORMATIVO DEL GASTO PÚBLICO LOCAL.....	13
3.1. Novedades en la normativa.....	13
3.2. Proceso de elaboración del Gasto Público Local.....	16
3.3. Gestión en el Gasto Público Local.....	20
4. EL GASTO PÚBLICO EN EL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA.....	23
4.1. Clasificación económica.....	23
4.2. Clasificación orgánica.....	26
4.3. Clasificación funcional.....	31
5. LA ACCIÓN SOCIAL EN EL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA.....	37
5.1. Definición de acción social.....	37
5.2. Evolución de la acción social.....	38
5.3. Colectivos a los que va destinada la acción social.....	41
5.3.1 Comparación con la partida de Policía.....	48
6. CONCLUSIÓN Y VALORACIÓN PERSONAL.....	50
7. INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS.....	54 - 55
8. BIBLIOGRAFÍA Y PÁGINAS WEB.....	56 - 57



Grado en RR.LL y RR.HH:

Agradecimientos a Don Isidoro Fernández Navas



1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL TRABAJO

Actualmente en los medios de comunicación escuchamos continuamente a qué destinan los ayuntamientos las partidas de gasto público pero, ¿sabemos realmente a qué se refiere el término gasto público?

El principal objetivo del trabajo es desarrollar los aspectos que más destacan del gasto público en Palencia, profundizando dentro del estudio en el apartado de la acción social. Al ser un tema tan amplio y complejo, voy a enfocarlo de manera accesible y clara, facilitando su comprensión.

Partiendo de la idea de que para garantizar una sociedad más igualitaria es necesaria la intervención moderada del sector público en la economía, los ciudadanos debemos conocer y saber a qué se destinan estas partidas monetarias y si realmente favorecen la equidad social.

En el Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, desde el primer momento, hemos contemplado en asignaturas como Derecho Laboral o Políticas Públicas Sociolaborales, que las empresas tienen un status de superioridad en relación con las personas, por ello, este trabajo, tiene bastante relevancia a la hora de comprobar que las entidades públicas intentan disminuir esa diferencia de status garantizando ciertos servicios o haciéndolos más accesibles para los ciudadanos.

Es importante conocer el destino del gasto público con el objetivo de gestionar, como técnico de relaciones laborales, los convenios colectivos de los funcionarios públicos, sobre todo en lo relacionado con los salarios que perciben los empleados públicos.

En este estudio, vamos a hacer un recorrido por el ámbito normativo y teórico de los presupuestos locales en Palencia, así mismo, vamos a tener en cuenta y a hacer un análisis pormenorizado de la dotación presupuestaria destinada a la acción social por parte del ayuntamiento de la capital palentina.



Grado en RR.LL y RR.HH:

Un aspecto interesante y a remarcar dentro de los presupuestos generales, son las partidas presupuestarias destinadas a las empresas de inserción y colectivos socialmente excluidos o con mayores dificultades, la cuantía de estas partidas se ha incrementado con los años, debido a la precaria situación económica que sufrimos y por ello la acción social de las entidades locales ha adquirido una mayor relevancia, siendo uno de los principales puntos dentro de los presupuestos de las entidades locales.



2. EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

2.1 Definición

La definición del término presupuesto, para el ámbito público estatal, viene recogida en el Art. 32 de la LGP donde se establece que los presupuestos generales del Estado constituyen *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que formen parte del sector público estatal”*.

En este apartado hablaremos de la división de los presupuestos de las entidades locales las cuales se dividen en ingresos y gastos, profundizando en el apartado de gastos, vamos a tratar el área de bienestar social, desarrollo económico y empleo, en el ubicamos el subapartado de acción social.

Otra definición del presupuesto de las entidades locales de forma más específica lo podemos determinar según Ezquiaga como:

“Documento en que se materializa y cuantifica el programa de gobierno de su presidente. Por ello, éste debe ser el principal impulsor del presupuesto en sus tres vertientes dinámicas:

- 1. Su elaboración como proceso ordenado de debate en el seno del equipo de gobierno y del Pleno, así como ámbito adecuado para la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.*
- 2. Su seguimiento como sistema de información para la gestión económica del proceso de gobierno.*
- 3. Su evaluación como disciplina sistemática que permite mejorar el diseño de las diferentes políticas.” [Ezquiaga, 2000, p.89].*

Según López Hernández (1996) las características comunes que presentan los presupuestos de las entidades Locales son:



- La actividad presupuestaria constituye un acto de previsión. Con el objetivo de prever cual van a ser las necesidades futuras de la localidad para la cual están destinados.
- El presupuesto es un documento de elaboración periódica. El Art. 164 del TRLRHL¹ recoge que *“las entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general”*.
- El presupuesto supone una idea de equilibrio entre ingresos y gastos expresado a través del lenguaje contable. Controlando el déficit público destinando los ingresos públicos de forma eficiente.
- El presupuesto es una previsión normativa.
- El presupuesto refleja la concreción del plan económico de la Hacienda Pública para un determinado período.

2.2 Principios presupuestarios

Los principios enmarcan la elaboración y ejecución de los presupuestos de las entidades locales, y tienen tres condicionantes:

- Su contenido.
- Forma de elaboración.
- Normas político-administrativas.

Los principios presupuestarios se dividen en:

- Principios económicos.
- Principios políticos.
- Principios contables.

¹ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales



Estos principios son los que actualmente rigen la elaboración de los presupuestos generales.

- **Principios económicos:**

Sientan las bases sobre las que se va a realizar el presupuesto, teniendo que influir lo menos posible en la economía general del país, por lo tanto podemos determinar que estos principios actualmente se encuentran totalmente desfasados.

- **Principios políticos:**

Son los que rigen sobre que materias el Estado tiene competencia a la hora de poder intervenir económicamente, estos parámetros de competencia del Estado están reflejados en el artículo 162 del TRLRHL.

- **Principios contables:**

Son los criterios que dan lugar a que puedan aplicarse los dos principios anteriores. Este concepto de los principios contables lo establece Sánchez Revenga (1989). Estos principios contables tienen que estar presentes en todos los presupuestos de las entidades locales los cuales garantizan:

- Universalidad
- Unidad de caja
- Especificación
- Presupuesto cerrado

El concepto de principios presupuestarios establece las normas y modelos para llevar a cabo la ejecución de los presupuestos.

Estos principios, al estar respaldados por las normativas, son de obligado cumplimiento y tienen un mayor número de restricciones de los que poseen los presupuestos de las entidades privadas.



Debido a las estrictas normas que regulan estos presupuestos de las entidades locales, hay que estudiar las peculiaridades que posee cada entidad para determinar los principios que le son o no le son aplicables dependiendo de sus circunstancias especiales.

2.3 Teorías sobre el gasto público

Autores como Eckstein² (1965) plantean la cuestión de si podían establecerse algunos principios que guiasen el gasto público.

Para poder establecer de forma clara los principios que guíen el gasto público, en primer lugar se tiene que establecer los objetivos a alcanzar, de tal forma que interfieran lo menos posible en la iniciativa privada. Se debe mantener el régimen de intervención moderada del Estado en la economía, ya que si el gasto público es demasiado elevado, se promueve una tendencia intervencionista sin respetar la iniciativa privada.

En lo referente a los principios del gasto público, existen varios autores que hablan sobre estos principios. Uno de ellos es Harold Sommers (1967) quien nos dice que son cuatro los principios que deben orientar el gasto público:

- Principio del gasto mínimo.
- Principio de mínima interferencia con la iniciativa privada.
- Principio de la máxima ocupación.
- Principio del máximo beneficio.

² Otto Eckstein: (Agosto 1927 - Marzo 1984) Economista de origen alemán por la Universidad de Harvard. Miembro de la presidencia del Consejo de Asesores Económicos. Fue un desarrollador clave y defensor de la idea de la inflación subyacente.



- **El Principio del gasto mínimo** afirma que el gobierno debe distribuir eficientemente los recursos destinados al gasto público siempre y cuando respete a los ciudadanos e interviniendo en algunos servicios como la administración de justicia, construcción de caminos o servicios postales.
- **El principio de mínima interferencia con la iniciativa privada:** Señala que los bienes que proporcionen entidades públicas no deben de competir con los que proporciona la iniciativa privada.
- **El Principio de máxima ocupación:** Su finalidad consiste en elevar el nivel de empleo ya que existe un déficit en la iniciativa privada con el objetivo de garantizar un mayor nivel de renta para las personas. Siempre y cuando el Estado no intervenga de forma abusiva en relación a la iniciativa privada.
- **El Principio de máximo beneficio de todo gasto público:** Referido a que cada unidad monetaria debe de gastarse de la forma más eficientemente posible, es decir, utilizarlo en las partidas de gasto realmente importantes, el problema lo encontramos en establecer dónde son necesarias destinar esas partidas de gasto para que repercutan en el Estado de Bienestar.

Como conclusión, el principio de máxima ocupación quedaría emplazado en una política totalmente intervencionista del Estado, mientras que el principio de gasto mínimo lo que promueve es una menor intervención económica del Estado favoreciendo la actuación de la iniciativa privada frente a la iniciativa pública.

Otro autor que nos enuncia algunos principios sobre el gasto público es Eckstein (1965):

- Principio de los Beneficios y los Costos Marginales.
- Principio del Menor Costo.
- Principio de Apreciación Monetaria de los Servicios Públicos.



- Principio de Contratos con Incentivo para las Adquisiciones Gubernamentales.
- Principio de Mejoras en el Curso de la Toma de Decisión.

- **El Principio los Beneficios y los Costos Marginales** nos dice que los gastos de todo objetivo público se deben llevar a cabo hasta el punto en que la utilidad del último euro gastado sea mayor o por lo menos igual al peso del costo. Este principio sólo es aplicable a algunos gastos públicos, pues las situaciones reales están siempre sujetas a error. Además, si lo anterior no fuera suficiente, la propia definición de beneficio no supone acerca de quién reporta los costos. Así mismo no basta analizar simplemente valores monetarios de los beneficios o costos, sino se debe considerar los efectos de la redistribución de la riqueza en activos intangibles como el caso de la educación, la investigación, la administración de justicia, etc., en donde no es aplicable este principio, pues sus efectos directos no son medibles en el corto plazo o en términos económicos.

Su aplicación puede llevarse a cabo en los casos de producción de energía, servicio de transporte y en su mayor parte en obras públicas en que los beneficios son ante todo económicos, tangibles y medibles.

- **El Principio del Menor Costo** denuncia que hay que buscar la mejor utilidad de cada unidad monetaria que destinemos, es decir, invertir el dinero de la forma más eficiente destinando el dinero a las partidas de gasto realmente necesarias.

Cuando se destinan partidas de gasto a actividades formativas y culturales, aunque sea un desembolso inicial importante, debemos considerarlas como una inversión a largo plazo, que posteriormente, reportará importantes beneficios a la sociedad.

Lo positivo de las partidas de gasto destinadas a recursos tangibles es que controlamos en mayor medida lo que vamos a gastar, en qué lo vamos a gastar y los efectos que va a tener esa inversión realizada.



Lo que busca es obtener el mejor servicio para la sociedad pero a un coste lo más bajo posible, para así poder aprovechar de la mejor manera los recursos que poseen las entidades públicas.

- **El Principio de Apreciación Monetaria de los Servicios Públicos** establece que el gobierno puede proporcionar dicho servicios gratuitamente, subsidiarlos o cobrarlos a precio de mercado.

Es decir, las entidades públicas con el objetivo de conseguir satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos destinan una parte de ese gasto público a servicios con el objetivo de que sean accesibles económicamente para los ciudadanos.

Los economistas establecen que si el Estado o las entidades públicas no establecen un precio, aunque sea mínimo para estos servicios, puede dar lugar al despilfarro y a la no utilización de los recursos públicos de manera rentable.

- **El Principio sobre Contratos con Incentivos para las Adquisiciones Gubernamentales** Establece que los proveedores gubernamentales deben ofrecer los mejores servicios en relación con la calidad, facilidad de gestión...etc. Lo que quiere decir es que no se establezcan decisiones unilaterales por parte de las entidades públicas para poder garantizar el mejor desempeño de los servicios.

- **Principio Relativo a las Mejoras en el Curso de la Toma de Decisiones** para ello se establece que sea una secretaría la responsable de la gestión de los presupuestos. La información se debe de organizar de tal manera que se tengan a la vista las alternativas más importantes, controlando de la forma más ajustada a la realidad posible los costes que van a tener pero, no sólo para el año en curso, sino para los próximos años también.



3. MARCO NORMATIVO DEL GASTO PÚBLICO LOCAL

3.1. Novedades en la normativa

Para el desarrollo de este apartado, la normativa que regula el gasto público de las entidades locales, voy a basarme en el estudio realizado por Francisco Sánchez Moretón³.

La estructura presupuestaria de las entidades locales actualmente se encuentra recogida en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre (en adelante Orden 08) y modificada en la orden HAP 419/2014 para establecer una mayor determinación en el gasto público de las entidades locales, fundamentalmente en lo relativo a los servicios públicos de prestación obligatoria, ya que son una de las mayores partidas de gasto de las administraciones públicas.

En efecto, el cumplimiento y aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria (LOEP), exige que se disponga de una información presupuestaria detallada y con exacta correspondencia en relación con los servicios municipales.

Para que las entidades locales establezcan una información detallada en los presupuestos y en consonancia con la ley, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Se establece en la LBRL⁴ una mayor determinación del gasto público, con unos presupuestos más estructurados.
- Se simplifica la presentación de los presupuestos de las entidades locales menores de 5000 habitantes con la debido a la derogación del art. 10 de la Orden 08.

³Francisco Sánchez Moretón es *Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca*.

⁴Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.



Por otra parte, en cumplimiento de lo dispuesto igualmente en la LOEP⁵ deberá incluirse en los presupuestos de las entidades locales, al igual que ya se ha hecho en los del Estado, un Fondo de Contingencia que se recoge en el capítulo 6 de la LOEPSF⁶, obligando a las entidades locales y Comunidades Autónomas a dotar en sus presupuestos una provisión para atender determinados gastos como a necesidades imprevistas y no discrecionales

El artículo 31 de la citada Ley regula el fondo de contingencia en los siguientes términos:

- “El Estado, Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁷ incluirán en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que pueden presentarse a lo largo del ejercicio.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación, será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de su respectivas competencias”.

Esta obligación de dotar un Fondo de Contingencia también la encontramos en el artículo 50 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria⁸.

- “El presupuesto del Estado, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica “Fondo de Contingencia de ejecución

⁵Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

⁶Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁷Se refieren estos artículos a las Diputaciones provinciales, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y a los municipios superiores a 75.000 habitantes.

⁸El artículo 50 fue modificado por la ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.



presupuestaria”, por importe del dos por ciento del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las Comunidades Autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto. El Fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de esta Ley:

- a) Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 54.*
- b) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.*
- c) Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58”.*

“En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.”

- “La aplicación del Fondo de Contingencia se aprobará, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito.

El Gobierno remitirá a las Cortes Generales un informe trimestral acerca de la utilización del Fondo regulado en este artículo”

Debido a lo cual, como establece el artículo 1 de la Orden 08, modificada ahora por el artículo de la Orden 14, la estructura, normas y códigos contemplados en ellas serán a los que, desde el año de 2015, deberán adaptarse los presupuestos de las entidades locales.



Según Eva Díaz Álvarez (2013),⁹ en el Fondo de Contingencia de los presupuestos del gasto público pueden aplicarse gastos imprevistos que cumplan las tres condiciones siguientes:

- Que surjan a lo largo del ejercicio y no puedan aplazarse o retrasarse hasta el ejercicio siguiente.
- Que no hayan podido ser previstos y planificados a la hora de elaborar los presupuestos, siendo esa la razón de otorgarles la característica de imprevisto, y por lo tanto no tienen una determinación dentro de los presupuestos.
- La Administración no tiene capacidad de decisión sobre estos Fondos de Contingencia, pudiendo realizarse un mal uso por parte de las entidades Públicas de las partidas que integren estos Fondos de Contingencia. Una de las situaciones donde se utiliza el Fondo de Contingencia es en catástrofes naturales.

En último lugar hay que nombrar a los OCEX que son quienes controlan la dotación al Fondo de Contingencia, no sólo controlan las dotaciones realizadas al mismo sino que también el uso que se realiza de él.¹⁰

3.2. Proceso de elaboración del gasto público local¹¹

Podemos definir el proceso de elaboración como: *“El conjunto de fases sucesivas por las que pasa el presupuesto desde su preparación hasta que es aprobado por el órgano que ejerce el poder legislativo”* (Querol Bellido, 1978, p.27)

Se pueden distinguir cinco fases dentro del proceso de elaboración del gasto público local:

⁹ Auditora del Área de Fiscalización de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

¹⁰Órganos de Control Externo Nacionales.

¹¹Gestión del gasto público local:

[http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/aff1dd050488813ac1256ae10033dfd3/f63008782b208993c12570c90038b124/\\$FILE/Esp.%20Adm.%20y%20Aux.%20I%20-%20Modulo%20II.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/aff1dd050488813ac1256ae10033dfd3/f63008782b208993c12570c90038b124/$FILE/Esp.%20Adm.%20y%20Aux.%20I%20-%20Modulo%20II.pdf).



1. Elaboración del presupuesto general.
2. Aprobación del presupuesto general.
3. Ejecución del presupuesto general.
4. Liquidación del presupuesto general.
5. Control y fiscalización

El proceso de elaboración está regulado en el RDL2/2004 del 5 de Marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (vigente hasta el 30 de Junio de 2017)

Según el artículo 162 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, encontramos una definición previa de lo que son los presupuestos generales de las entidades locales: *“una expresión cifrada y sistemática de las obligaciones”*. Estos presupuestos reconocen cuales son los organismos autónomos, los derechos que tienen durante el ejercicio correspondiente y contemplan las previsiones de ingresos y gastos.

En referencia al ámbito temporal y contenidos presupuestarios lo encontramos en los artículos 163, 164 y 165 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El contenido de los presupuestos de las entidades locales es el siguiente:

- El presupuesto de la propia entidad.
- El de los organismos autónomos dependientes de ella.
- Previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles.

Además, dichos presupuestos de las entidades locales se adaptarán en materia presupuestaria dependiendo de las circunstancias de la entidad y otras necesarias para la gestión de los gastos y recaudación de los recursos sin modificar lo legislado.

Cada uno de los presupuestos que se integran debe aprobarse sin déficit inicial.



En el artículo 166 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aparecen los anexos al presupuesto general, siendo estos:

- Los planes y programas de inversión son de un plazo de 4 años.
- Los programas anuales de actuación, inversión y financiación en cuyo capital social participe la entidad local.
- El estado de consolidación del presupuesto de la entidad local y de los organismos autónomos y sociedades mercantiles.
- El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda, emanado de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio, haciendo distinción en lo relativo al plazo de las operaciones.

Dentro de los anexos también aparecen como complemento el programa financiero que contiene:

- La inversión prevista a realizar.
- Los ingresos emanados de subvenciones, contribuciones especiales y otros ingresos de capital que se prevean obtener, así como la proyección en el resto de los ejercicios previstos.
- Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación.

De todo esto se dará cuenta al pleno de la corporación.

Este proceso de elaboración también viene mencionado en la Disposición final décima de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, estableciendo que el presupuesto de la entidad local tendrá incluido la siguiente documentación:

- a) Una memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.



- b) La liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente.
- c) Anexo de personal de la entidad local.
- d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.
- e) Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada entidad local.
- f) Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social.
- g) Un informe económico-financiero, que contenga las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

Se remitirá a la entidad local de la que dependan, el presupuesto de cada uno de los organismos autónomos integrantes. Las sociedades, remitirán a ésta, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente.

De acuerdo a la base de los presupuestos y estados de previsión a que se refieren los apartados anteriores. El presidente de la entidad realizará el presupuesto general, y lo remitirá, con los anexos y documentación complementaria, para su aprobación, enmienda o devolución.

En el acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente.



3.3. Gestión en el gasto público local¹²

El objetivo primordial del gasto público es la satisfacción de las necesidades colectivas y fomentar el consumo público cuando existen deficiencias en el mercado

Para la explicación de este apartado me voy a basar en el documento de presupuestos y contabilidad de la profesora Pilar Daureo Campillo¹³.

Podemos distinguir en el proceso de gestión presupuestaria, tres niveles:

- a) Nivel de presupuestación o de desagregación, en dicho nivel, los créditos han de presentarse en el presupuesto y a la vez definido por la partida presupuestaria.
- b) Nivel de vinculación jurídica, en este nivel operan las limitaciones cuantitativas y cualitativas del gasto y se ejerce el control fiscal.
- c) Nivel de ejecución, en el cual se efectúa el registro contable de los créditos. También sus modificaciones y las operaciones de ejecución del gasto.

Dentro de la gestión del gasto público local, podemos distinguir diferentes fases, en concreto cuatro, y son:

- La autorización del gasto.
- Disposición o compromiso de gasto,
- Reconocimiento o liquidación de la obligación.
- Ordenación de pago.

- **La autorización del gasto**, es la operación contable en la cual la autoridad competente acuerda realizarlo. Supone una puesta en marcha del proceso administrativo.

¹²Gestión del gasto público local:

[http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/aff1dd050488813ac1256ae10033dfd3/f63008782b208993c12570c90038b124/\\$FILE/Esp.%20Adm.%20y%20Aux.%20I%20-%20Modulo%20II.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/aff1dd050488813ac1256ae10033dfd3/f63008782b208993c12570c90038b124/$FILE/Esp.%20Adm.%20y%20Aux.%20I%20-%20Modulo%20II.pdf).

¹³ Jefa de sección de la tesorería provincial de Almería



- **La disposición o compromiso del gasto**, en esta segunda fase de la gestión del gasto público local, se acuerda la realización de un gasto, previamente autorizado, por un importe exacto. Este acto tiene relevancia jurídica con terceros, aunque contablemente todavía no se dan las condiciones necesarias para reconocer la obligación de pago, por lo que sigue siendo una operación interna.
- **Reconocimiento o liquidación de la obligación**, la función es declarar la existencia de un crédito exigible contra la entidad, derivado de un gasto que ha sido autorizado y a la vez comprometido. A su vez, se tendrá que acreditar de manera documental, ante el órgano competente que realiza la prestación.
- **Ordenación del pago**, en este acto, el que ordena los pagos tiene como función expedir la correspondiente orden de pago contra la tesorería de la entidad. Cabe destacar, con carácter general, que dicha función del responsable de ordenar los pagos corresponde al Alcalde, Presidente de la Diputación o al Organismo autónomo adscrito.

Posteriormente se encuentran las incidencias del gasto y la clasificación del gasto público. En lo relativo a la incidencia, cabe destacar, que muchos de los recursos destinados al gasto público no están dirigidos a reducir el margen de desigualdad en la distribución de los ingresos, por lo tanto, resulta útil e indispensable conocer de forma directa e indirecta en que se destina el dinero público, a partir de la clasificación del mismo, en la cual encontramos las clasificaciones más importantes:

- Desarrollo social: Educación, salud, Seguridad Social, etc...
- Desarrollo económico: infraestructuras, transportes, energía y empleo.

Considerados estos gastos como una inversión.

Dentro de estas dos clasificaciones nos encontramos que los gastos pueden ser:

- o Gastos corrientes o de consumo: para proporcionar servicios públicos, salarios de funcionarios y compra de bienes y servicios.



Grado en RR.LL y RR.HH:

- Gasto de capital: para mantener o mejorar la capacidad productiva del país, es decir, el gasto en infraestructuras.
- Gasto de transferencia: Son lo que comúnmente llamamos gastos sociales, ya que son los fondos que se destinan personas con menores recursos.

Por lo tanto, las entidades públicas competentes deben gestionar y distribuir la documentación señalada, y esto deberá ser así para que los recursos públicos cubran esta serie de gastos.



4. EL GASTO PÚBLICO EN EL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA

El gasto público dentro de los presupuestos generales se divide en tres clasificaciones:

4.1 Clasificación económica

La clasificación económica expresa cómo se gasta. Para ello, los gastos se ordenan según su naturaleza económica. Se puede distinguir entre los créditos que se destinan a operaciones corrientes, operaciones de capital gastos en personal y en bienes y servicios y los que se destinan a operaciones de carácter financiero.

Esta clasificación económica se divide en tres niveles. El primero de estos niveles es el capítulo, el segundo el artículo y el tercero el concepto. Igualmente, cada concepto se podrá dividir en subconceptos para concretar un poco más el gasto.

En la clasificación económica se diferencian las operaciones no financieras, las cuales las podemos encontrar en los capítulos de gasto 1 a 7, y las operaciones financieras. Estas comprenden los capítulos de gasto 8 y 9. Así los capítulos del presupuesto de gasto son:

1. Gastos de personal
2. Gastos en bienes corrientes y servicios
3. Gastos financieros
4. Transferencias corrientes
5. Fondo de contingencia y otros imprevistos
6. Inversiones reales
7. Transferencias de capital
8. Activos financieros
9. Pasivos financieros



- Capítulo 1: Gastos de personal: Se encuentran las retribuciones, indemnizaciones y cotizaciones del personal.
- Capítulo 2: Gastos en bienes corrientes y servicios: Están los suministros. Materiales y trabajos realizados por empresas contratadas.
- Capítulo 3: Gastos financieros: El pago de los intereses derivados de las operaciones financieras.
- Capítulo 4: Transferencias corrientes: Las aportaciones que la entidad local realiza a otras entidades para poder financiar las operaciones corrientes.
- Capítulo 5: Fondo de contingencia y otros imprevistos: Comprende la partida destinada para atender necesidades imprevistas.
- Capítulo 6: Inversiones reales: Partida destinada a la creación de infraestructuras y/o adquisición de bienes muebles.
- Capítulo 7: Transferencias de capital: Se basa en la partida destinada a financiar operaciones de capital, que ya hayan financiado inversiones reales.
- Capítulo 8: Activos financieros: Adquisición de activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros: Es el gasto que se destina a la amortización de pasivos financieros (Deudas)

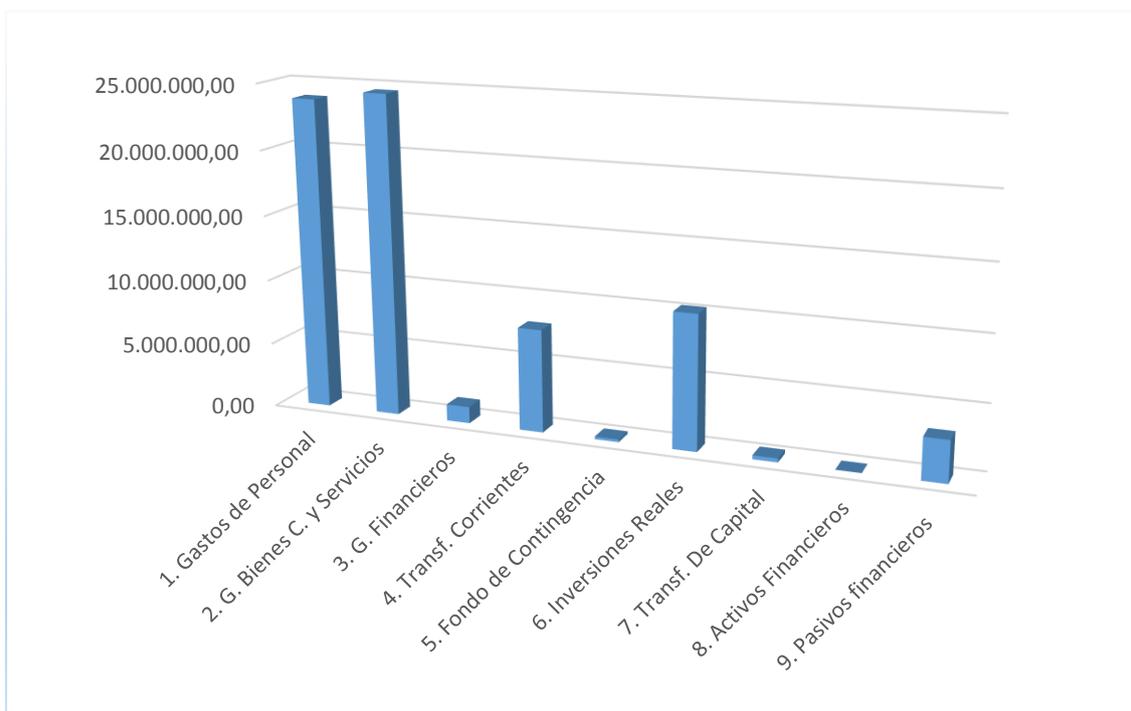


Cuadro 1: **Clasificación económica del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015**

PRESUPUESTO 2015		
CAPITULOS	(€)	%
1. Gastos de Personal	23.822.177,42	33,32%
2. G. Bienes C. y Servicios	24.535.557,74	34,32%
3. G. Financieros	1.268.006,02	1,77%
4. Transf. Corrientes	7.881.556,00	11,03%
5. Fondo de Contingencia	200.000,00	0,28%
6. Inversiones Reales	10.281.649,47	14,38%
7. Transf. De Capital	300.000,00	0,42%
8. Activos Financieros	12.000,00	0,02%
9. Pasivos financieros	3.186.934,09	4,46%
Total operaciones corrientes (Cap 1-5)	57.707.297,18	80,72%
Total operaciones capital (Cap 6-7)	10.581.649,47	14,80%
Total de operaciones financieras (Cap 8-9)	3.198.934,09	4,48%
TOTAL	71.487.880,74	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015

Gráfico 1: **Representación gráfica de la clasificación económica del gasto del presupuesto del Ayuntamiento de Palencia 2015**



Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015

4.2 Clasificación orgánica

La clasificación orgánica informa sobre quién realiza el gasto, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos así como la finalidad y objetivos que pretendan conseguir.

Esta clasificación debería estar sometida a los reglamentos de organización, (art. 148.2 LRHL)¹⁴ pero no es así. Ninguna Ley y ninguna orden ministerial establecen las reglas que deben seguir esta clasificación, ya que así puede permitir a cada ayuntamiento disponer en función de sus necesidades.

¹⁴ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales



Respecto al Ayuntamiento de Palencia se dividen en seis áreas que se muestran a continuación:

1. Órganos de Gobierno
2. Área de Organización, personal y modernización administrativa
3. Área de Urbanismo, vivienda, medio ambiente y obras
4. Área de Hacienda
5. Área de Cultura, turismo y fiestas
6. Área de bienestar social, desarrollo económico y empleo

En esta última área de bienestar social, desarrollo económico y empleo es donde se encuentran los programas de acción social desarrollados por las entidades locales.

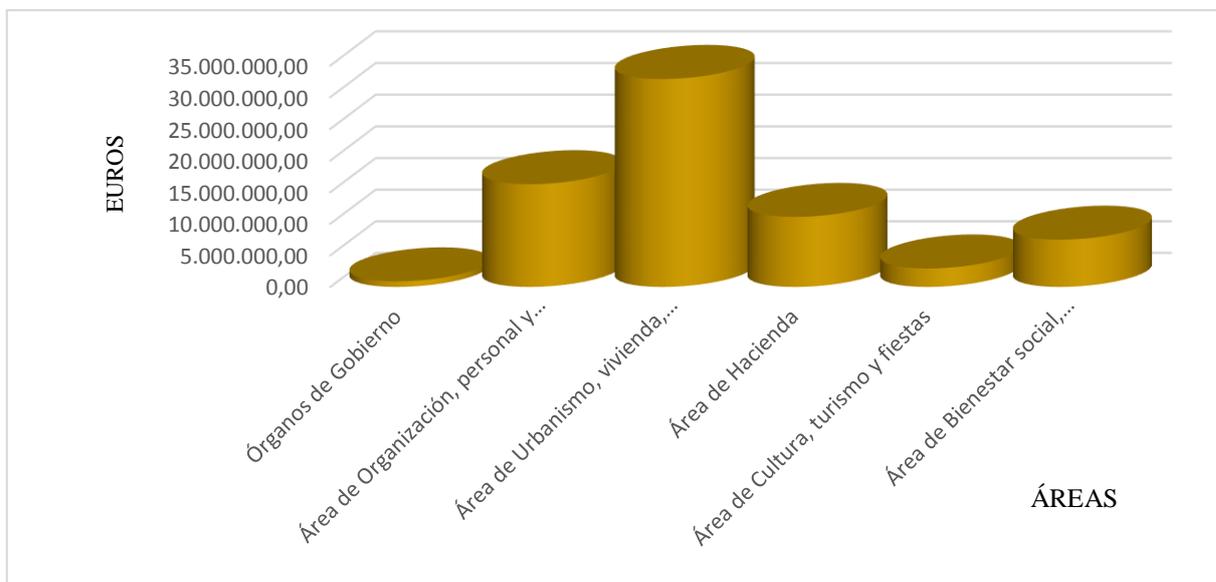
Cuadro 2: **Clasificación orgánica del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015**

AREA	2015 (€)	%
Órganos de Gobierno	885.450,97	1,24%
Área de Organización, personal y modernización administrativa	16.257.198,10	22,74%
Área de Urbanismo, vivienda, medio ambiente y obras	32.864.247,93	45,97%
Área de Hacienda	11.080.275,46	15,50%
Área de Cultura, turismo y fiestas	2.919.411,01	4,08%
Área de bienestar social, desarrollo económico y empleo	7.481.297,27	10,47%
TOTAL	71.487.880,74	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015



Gráfico 2: **Representación gráfica de la clasificación orgánica del gasto del presupuesto del Ayuntamiento de Palencia 2015**



Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015



Cuadro 3: Áreas y programas de la clasificación orgánica del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015

ÁREAS	PROGRAMAS	EUROS
ÓRGANOS DE GOBIERNO	Órganos de Gobierno	885.450,97
ORGANIZACIÓN, PERSONAL Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	AD. Gral- Seguridad y orden público	458.977,48
	AD. Gral. Servicio de extinción de incendios	48.902,58
	Seguridad y orden público	6.204.979,15
	Ordenación del tráfico y del estacionamiento	1.334.278,80
	Señalización y semaforización	437.788,48
	Movilidad urbana	17.300
	"Clean Feets"	4.100
	Protección civil	83.282,77
	Servicio de extinción de incendios	3.546.767,29
	Otras prestaciones económicas a favor empleados	37.700
	Administración general	2.327.039,30
	Información básica y registro	541.523,28
	Gestión del padrón Municipal	101.682,03
	Nuevas tecnologías e Informática	1.112.876,94
	TOTAL	16.257.198,10
URBANISMO, VIVIENDA, MEDIO AMBIENTE Y OBRAS	Urbanismo	1.903.672,68
	Conservación y rehabilitación de la edificación	104.000,00
	Promoción y gestión viv. Promoción pública	4.152.246,23
	Pavimentación vías públicas	4.577.638,17
	Equipamiento Urbano	125.000,00
	Alcantarillado	2.832.347,93
	Abastecimiento domiciliario Agua Potable	2.784.338,07
	Recogida de Residuos	2.285.600,00
	Gestión de residuos sólidos urbanos	74.800,00
	Tratamiento de residuos	1.151.200,00
	Limpieza Viaria	3.900.000,00
	Alumbrado público	1.798.816,92
	Administración general del Medio Ambiente	118.856,69
	Parques y Jardines	1.341.466,51
	Protección y mejora del medio ambiente	154.200,00
	Protección de la salubridad pública	73.800,00
	Funcionamiento de centros docentes	2.042.514,73
	Servicios complementarios de educación	27.000,00
	Instalaciones deportivas	495.000,00
	Energía	100,00
Transporte colectivo urbano de viajeros	2.001.000,00	
Edificios municipales	852.600,00	
Transferencias a otras entidades	68.,050,00	
TOTAL	32.864.247,93	



Grado en RR.LL y RR.HH:

HACIENDA	Deuda Pública	4.436.940,11
	Aportación Patronato municipal de deportes	3.977.000,00
	Imprevistos y funciones no clasificadas	330.000,00
	Política económica y Fisca	838.599,48
	Gestión del sistema tributario	527.858,09
	Recaudación	600.800,83
	Gestión del Patrimonio	55.387,88
	Gestión de la deuda y la Tesorería	313.689,07
	TOTAL	11.080.275,46
CULTURA, TURISMO Y FIESTAS	Administración General de Cultura	527.801,73
	Bibliotecas Públicas	190.636,51
	Museos y salas de Exposición	79.450,00
	Centro cultural – Antigua Prisión-	240.184,88
	Teatro Principal	80.087,85
	Promoción cultural	227.640,00
	Banda de Música	619.617,54
	Artes escénicas	213.000,00
	Fiestas populares y Festejos	407.180,00
	Información y promoción turística	233.512,50
	Comunicación social y Participación ciudadana	100.300,00
	TOTAL	2.919.411,01
BIENESTAR SOCIAL, DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO	Cementerios y servicios funerarios	528.683,36
	Adón general de servicios sociales y promoción social	479.379,91
	Acción social	2.648.537,08
	Igualdad de oportunidades, mujer y familia	81.040,00
	Programas de juventud	143.005,00
	Minorías étnicas	111.480,28
	Programa drogodependencias	110.440,01
	Programa Personas Mayores	495.021,60
	Consejos sociales – Plan de Inmigración	4.955,00
	Casa de Acogida	38.200,00
	Promoción de orientación y asesoramiento	37.578,21
	Programa Clara	25.00,00
	Servicio de Ayuda a domicilio y Teleasistencia	1.520.000,00
	Fomento del empleo	15.000,00
	Dual Catedral de Palencia	28.078,00
	Dual Parque Medieval	18.750,00
	Programa Ventel	165.918,32
	Programa Excyl	107.099,19
	Administración Gral Desarrollo económico	396.497,34
	Mercados, Abastos y Lonjas	53.990,00
	Desarrollo empresarial	264.297,38
	Centro EFIDES	62.965,00
	Protección de consumidores y Usuarios	93.231,59
TOTAL	7.481.297,27	

Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015



4.3 Clasificación funcional.

Muestra la distribución de los recursos públicos de acuerdo con las actividades sustantivas en los ámbitos social, económica y de gobierno.

En el Ayuntamiento de Palencia se pueden encontrar los siguientes grupos de función:

1. Servicios públicos básicos.
2. Actuaciones de Protección y promoción social.
3. Producción de bienes de carácter económico.
4. Actuaciones de carácter general.
5. Deuda pública.

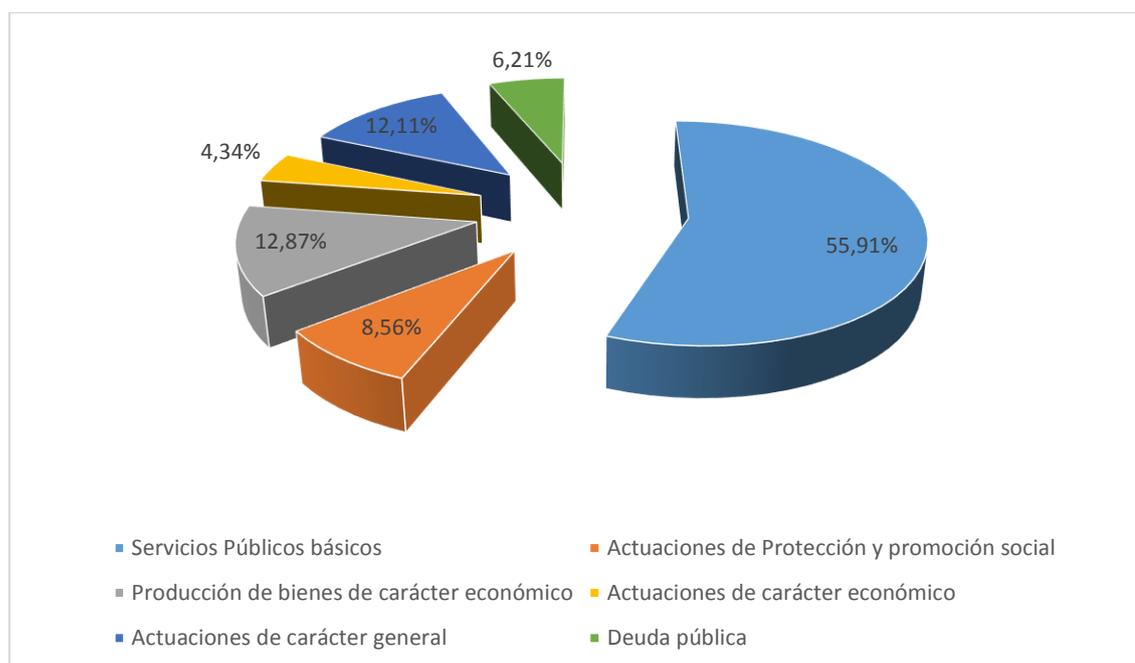
Cuadro 4: **Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015**

Grupo de Función	Presupuesto 2015 (€)	%
Servicios Públicos básicos	39.969.243,11	55,91%
Actuaciones de Protección y promoción social	6.119.332,60	8,56%
Producción de bienes de carácter económico	9.200.913,24	12,87%
Actuaciones de carácter económico	3.105.593,81	4,34%
Actuaciones de carácter general	8.655.857,87	12,11%
Deuda pública	4.436.940,11	6,21%
TOTAL	71.487.880,74	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015



Gráfico 3: **Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia2015**



Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015

Como podemos observar en la gráfica, la distribución funcional de los gastos públicos, según el Tribunal de Cuentas, se basa principalmente en proporcionar los servicios públicos básicos que incluyen los gastos originados por los servicios de carácter obligatorio que deben de prestar los municipios. En esta clasificación funcional se incluyen las cuatro políticas de gasto básicas: Seguridad, movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.

Las partidas de gasto de producción de bienes de carácter económico que comprenden los gastos destinados a sanidad, educación, cultura y deporte son las que tienden a una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.



En relación al gasto en actuaciones de carácter general, se incluyen los gastos relativos a las actividades que afectan a la entidad local, las cuales consisten en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte técnico a toda la organización. Algunos de los gastos que recogen son:

- Las transferencias de carácter general que no puedan asignarse a ninguno de los otros epígrafes.
- Cada entidad podrá desagregarlo de la forma en la cual lo estime oportuno.

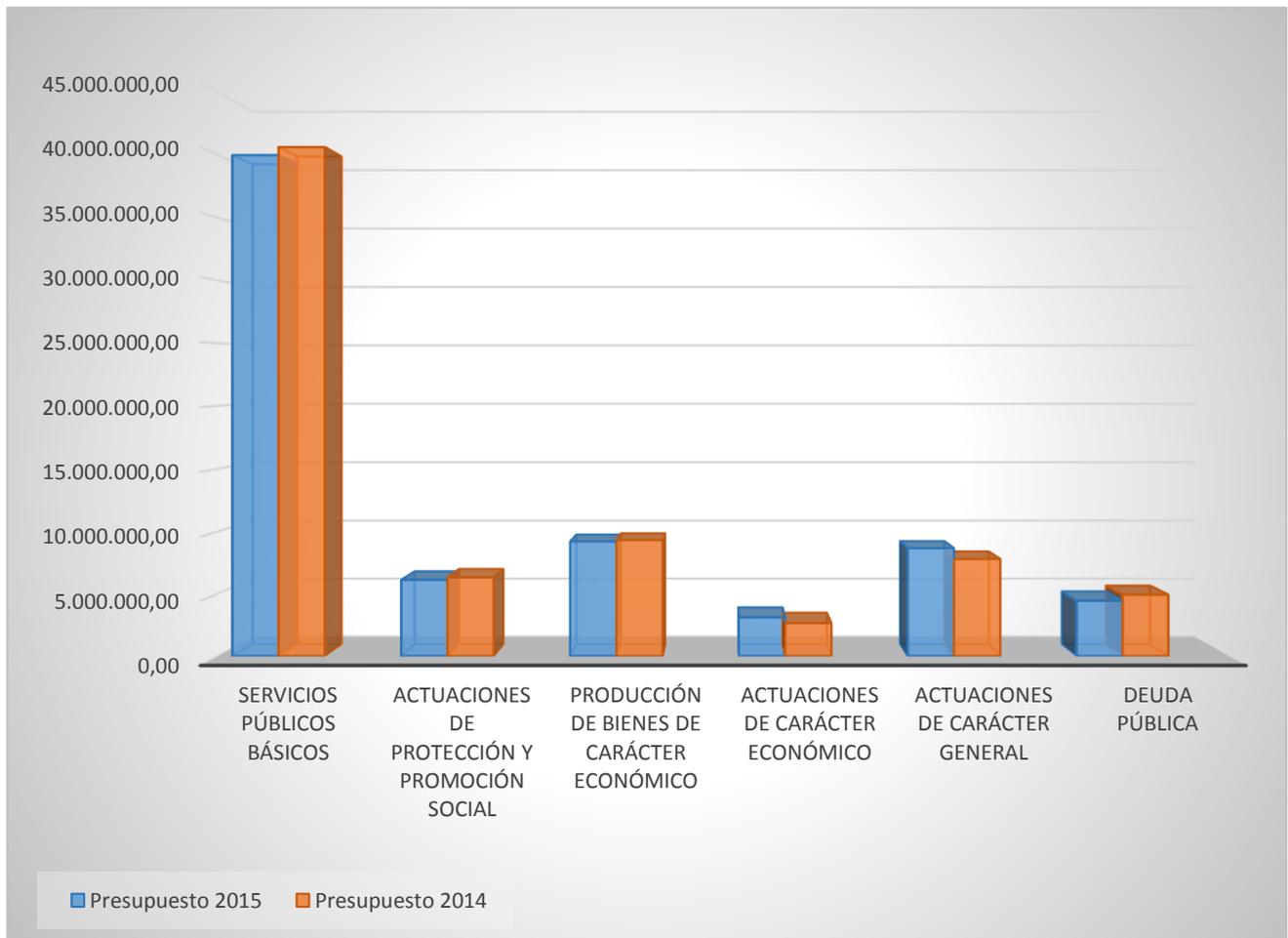
La partida de gasto referente a las actuaciones de protección y promoción social en la cual se incluye el régimen de previsión, pensiones de funcionarios y atenciones de carácter benéfico, a grupos y necesidades especiales dentro de los cuales se incluyen las políticas de fomento de empleo.

La Deuda pública es el apartado que comprende los gastos de intereses y amortización de la deuda pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga.

En el apartado de actuaciones de carácter económico se integran los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Se incluyen también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes, agrarias, comunicación, desarrollo e innovación.



Gráfico 4: Comparación de la Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2014-2015



Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015



Cuadro 5: Comparación de la Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2014-2015

Grupo de Función	Presupuesto 2015 (€)	%	Presupuesto 2014(€)	%
Servicios Públicos básicos	39.969.243,11	55,91%	40.614.070,36	56,70%
Actuaciones de Protección y promoción social	6.119.332,60	8,56%	6.321.232,46	8,83%
Producción de bienes de carácter económico	9.200.913,24	12,87%	9.312.849,31	13%
Actuaciones de carácter económico	3.105.593,81	4,34%	2.654.478,36	3,71%
Actuaciones de carácter general	8.655.857,87	12,11%	7.792.114,11	10,88%
Deuda pública	4.436.940,11	6,21%	4.928.900,76	6,88%
TOTAL	71.487.880,74	100%	71.623.645,36	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015

En esta tabla comparativa se presenta una evolución de la distribución funcional del gasto público de los ejercicios 2014 y 2015. Como aspectos negativos hay que señalar la disminución del presupuesto destinado a servicios públicos, esto es debido a una reducción de plantilla para las entidades públicas. Otro aspecto negativo, en relación con el presupuesto del año 2014, lo encontramos en la disminución de la producción de los bienes de carácter permanente, debido sobre todo al fomento de la privatización.



Grado en RR.LL y RR.HH:

Como otro aspecto negativo se puede señalar la disminución de presupuesto para las actuaciones de protección social, que es el área donde profundizaremos posteriormente. Como aspecto positivo, se puede ver una disminución de la deuda pública, debido a la amortización de los préstamos.



5. LA ACCIÓN SOCIAL EN EL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA

5.1. Definición de acción social

La acción social es un término que tiene un uso muy extendido en nuestra lengua, y vamos a verlo en dos ámbitos: en el ámbito de la Sociología y en el ámbito Asistencial, para el bienestar del pueblo (que es el que realmente nos importa en nuestro trabajo).

❖ De acuerdo al ámbito sociológico, destacamos al autor Max Webber según el cual, las acciones sociales pueden ser individuales y sociales, a las que definió como conductas humanas intencionales, con significado orientado por y para otros, y son éstas las que son objeto del estudio de la Sociología. Para Weber esas acciones de otros, que determinan la conducta propia, o viceversa, pueden ser actuales, pasadas o expectativas futuras.

Weber diferencia cuatro modelos ideales de acción social que surgen de modo progresivo, son los siguientes:

1. La acción social que está basada en la costumbre o tradición, en dicho modelo el hombre actúa por imposición externa y no por análisis racional de por qué lo hace, o para qué lo hace.
2. La acción social que está determinada por las emociones, también llamadas conductas afectivas, la razón tampoco interviene de forma plena, sino que toman más relevancia las emociones.
3. La acción social racional, con valores morales, pero sin persecución de fines propios concretos. Los actos de este modelo están determinados por normas morales o religiosas.
4. Acciones sociales que para conseguir un objetivo, emplean medios racionales para lograrlo.

En cuanto al ámbito asistencial, para el bienestar del pueblo, decir que el término *acción social* puede ser ampliamente utilizado para referirse a aquellas áreas gubernamentales, o no, que se dedican especialmente a desplegar diversas actividades o programas (debido a que han recibido un



presupuesto inicial por el ayuntamiento, para dicho despliegue de actividades y programas), que tienen como objetivo último asistir a una población necesitada o afectada por alguna situación o circunstancia particular. Lo que pretende la acción social es modificar un estado de cosas vigente para mejorarlo.

Concretamente, hablando de un ayuntamiento como puede ser el de Palencia, la acción social, y por lo tanto las personas, debe ser un objetivo prioritario y sus políticas se deben distinguir por su solidaridad y colaboración en la búsqueda de índices de calidad en los servicios y recursos sociales.

Según Isidoro Fernández Navas¹⁵ (Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Palencia) hay muchas definiciones de la acción social pero quizá la mejor a su juicio es:

“El conjunto de prestaciones y servicios dirigidos a la prevención y atención de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas para lograr o aumentar su bienestar.”

5.2 Evolución de la acción social

De manera general, se diferencian claramente 4 periodos de tiempo:

Hasta 1919.

En este momento la acción social es voluntaria. Son medidas del estado liberal tales como la beneficencia, el ahorro privado y previsión colectiva voluntaria.

¹⁵ ACTIVIDAD POLÍTICA: Concejal en el Ayuntamiento de Palencia desde 30-06- 1987. Concejal Delegado Área de Hacienda, Patrimonio y Contratación: 1989-91 /1995-99 y 2011- ¿2015?. Vicepresidente 1º de la Diputación: 2003-2007 / 2007-2011. Diputado Delegado Área de Personal y Régimen Interior: 2003-2007 Diputado Área de Hacienda: 2003-2007 / 2007-2011 Diputado Área Planes y Servicios Técnicos: 2007-2011 Diputado Plaza de Toros: 2003-2007 / 2007- 2011 Presidente Consorcio Residuos: 2007-2011 Portavoz Grupo Partido Popular: 2007-2011 Participación en Organismos Autónomos, FRMP...



Desde 1919 hasta 1963.

Aparece el llamado “retiro obrero” y es el primer seguro obligatorio. Más tarde aparecerán otros seguros como por ejemplo el de enfermedad, accidente de trabajo, maternidad, entre otros, hasta que en 1963 la Ley de Bases de la Seguridad Social va a unificar y a refundir los seguros obligatorios.

Desde 1963 hasta 1978.

Con la Ley de Bases de la Seguridad Social se marca el inicio del sistema de Seguridad Social pública y obligatoria. Dicha ley fue desarrollada por el Texto Articulado de la Ley General de Seguridad Social, y posteriormente refundida junto con la ley sobre Financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social. El precepto sería el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1974.

Desde 1978 hasta nuestros días.

La Constitución Española contiene el concepto de acción social en el sentido más actual cuando consagra en su art 1 que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

Hablando concretamente de la evolución de la acción social en Palencia, destacar que hace algunos años, se hablaba de la conquista de los Servicios Sociales o del cuarto pilar del Estado del Bienestar, hoy el objetivo fundamental es la atención y el servicio a las personas y a las familias, configurándose el derecho a las prestaciones esenciales como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos.

Los poderes públicos, y en este caso el Ayuntamiento de Palencia, trabaja desde hace años para conseguir que el Estado de Bienestar sea un derecho irrenunciable de los ciudadanos y para que los Servicios Sociales



Municipales respondan a los principios de: solidaridad, universalidad, proximidad, igualdad, calidad y atención personalizada.

Otro objetivo que ha marcado la evolución de la acción social ha sido la puesta a disposición de los medios y recursos necesarios para ir consiguiendo la efectiva igualdad de oportunidad de toda la ciudadanía para que el máximo número posible de personas puedan tener un papel activo en la sociedad.

El incremento en medios humanos y recursos económicos ha sido una constante en los últimos años, tanto en la financiación que se recibe de la Comunidad Autónoma como en la aportación directa que hace el propio ayuntamiento y así lo ratifica el último presupuesto elaborado y aprobado para el ejercicio 2015.

A continuación vamos a analizar los presupuestos de gastos de la acción social en Palencia, desde el año 2010 hasta el año 2015, de esta forma podremos observar la evolución de la acción social-

Cuadro 6: Comparación de los presupuestos de gastos de la acción social en el Ayuntamiento de Palencia. Periodo 2010-2015

AÑOS	PRESUPUESTO (€)	DIFERENCIA AÑO ANTERIOR
2010	3.447.516,52	
2011	2.992.605,69	-454.910,83
2012	2.895.466,79	-97.138,90
2013	2.551.146,92	-344.319,87
2014	2.563.747,72	+12.600,80
2015	2.648.537,08	+84.789,36

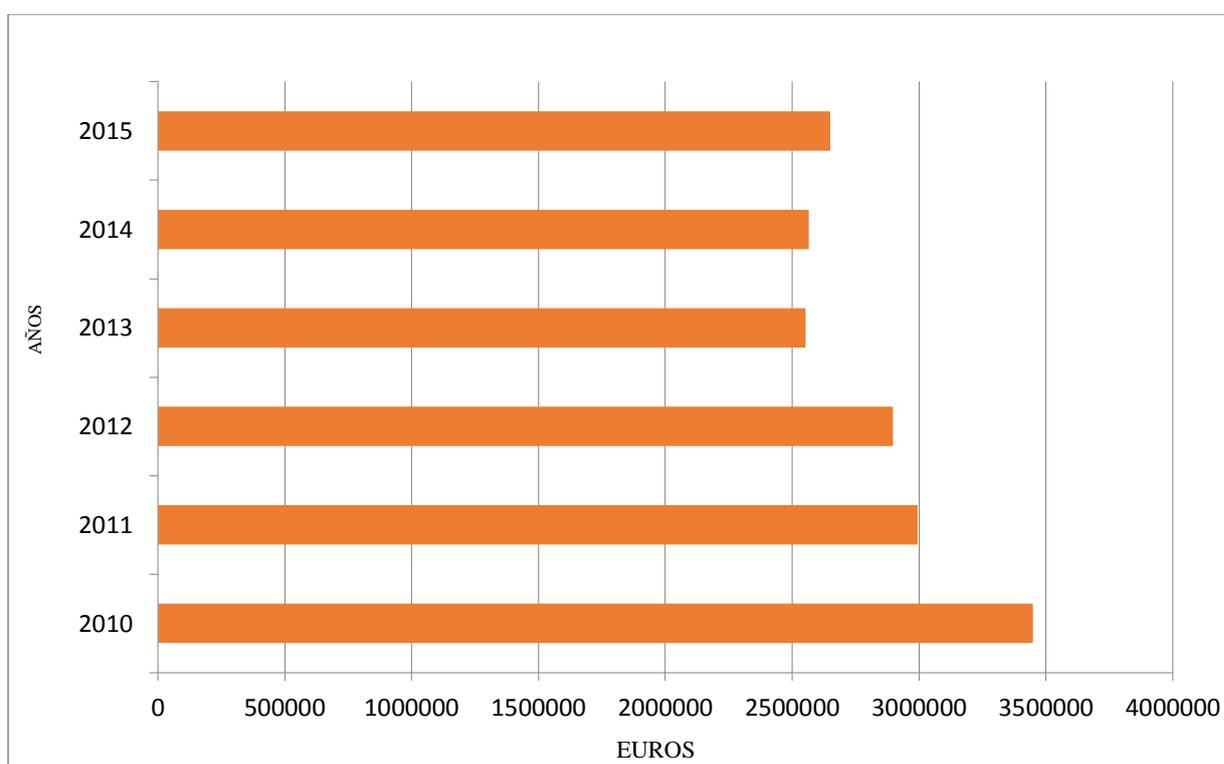
Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2010-2015



Podemos ver como en el año 2010 el presupuesto de gastos es notablemente superior al del resto de años y desde ese punto va disminuyendo hasta el año 2013, donde el presupuesto va aumentando progresivamente hasta el año actual 2015.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución anteriormente descrita, de una forma más visual.

Gráfico 5: **Comparación de los presupuestos de gastos de la acción social en el Ayuntamiento de Palencia. Periodo 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2010- 2015

5.3. Colectivos a los que va destinada la acción social

Las partidas de gasto destinadas a la acción social van dirigidas principalmente a estos colectivos:

- Personas mayores
- Discapacitados



- Refugiados
- Inmigrantes
- Afectados de SIDA
- Población reclusa
- Drogodependencias
- Reagrupación familiar
- Mujeres en dificultad social
- Infancia y jóvenes en dificultades
- Personas sin hogar

En este apartado es importante destacar la actividad de la Plataforma de ONG de acción social, que se caracteriza por ser estatal, sin ánimo de lucro, privada y también aconfesional. Su propósito es llevar a cabo todo tipo de planes y proyectos con los que se promueva y se desarrolle el conjunto de derechos de los ciudadanos que pertenecen a los colectivos más vulnerables. En concreto está conformado este organismo por más de veinte ONG's.

La acción social también se destina a catástrofes naturales o situaciones de emergencia.

En otras palabras, este tipo de acción pretende transformar el estado de las cosas para conseguir otro estado con mayor calidad de vida. La acción social lo que persigue es el bien común y no busca satisfacer intereses personales o concretos.

En Palencia, a las personas, colectivos o entidades a los que se atiende con el presupuesto de gastos, destinado a la acción social, son los que vemos reflejados en esta tabla:



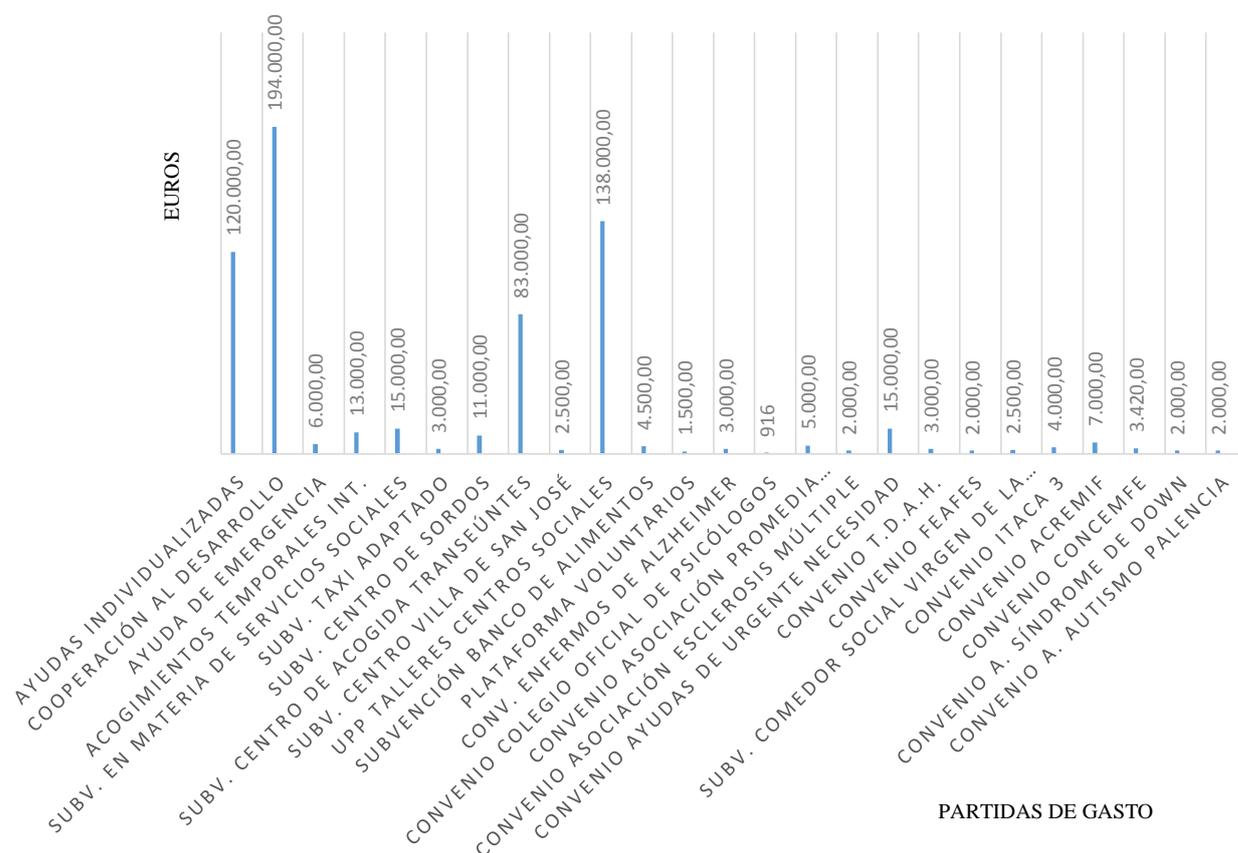
Cuadro 7: Colectivos, entidades y personas beneficiarios del presupuesto de gastos que el Ayuntamiento de Palencia destina a la acción social en el año 2015

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO 2015	%
AYUDAS INDIVIDUALIZADAS	120.000,00	18,65%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	194.000,00	30,16%
AYUDA DE EMERGENCIA	6.000,00	0,93%
ACOGIMIENTOS TEMPORALES INT.	13.000,00	2,02
SUBV. EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES	15.000,00	2,33%
SUBV. TAXI ADAPTADO	3.000,00	0,47%
SUBV. CENTRO DE SORDOS	11.000,00	1,71%
SUBV. CENTRO DE ACOGIDA TRANSEÚNTES	83.000,00	12,90%
SUBV. CENTRO VILLA DE SAN JOSÉ	2.500,00	0,39%
UPP TALLERES CENTROS SOCIALES	138.000,00	21,45%
SUBVENCIÓN BANCO DE ALIMENTOS	4.500,00	0,70%
PLATAFORMA VOLUNTARIOS	1.500,00	0,23%
CONV. ENFERMOS DE ALZHEIMER	3.000,00	0,47%
CONVENIO COLEGIO OFICIAL DE PSICÓLOGOS	916,00	0,14%
CONVENIO ASOCIACIÓN PROMEDIA MEDIACIÓN FAMILIAR	5.000,00	0,78%
CONVENIO ASOCIACIÓN ESCLEROSIS MÚLTIPLE	2.000,00	0,31%
CONVENIO AYUDAS DE URGENTE NECESIDAD	15.000,00	2,33%
CONVENIO T.D.A.H.	3.000,00	0,47%
CONVENIO FEAFES	2.000,00	0,31%
SUBV. COMEDOR SOCIAL VIRGEN DE LA SOLEDAD	2.500,00	0,39%
CONVENIO ITACA 3	4.000,00	0,62%
CONVENIO ACREMIF	7.000,00	1,09%
CONVENIO CONCENFE	3.420,00	0,53%
CONVENIO A. SÍNDROME DE DOWN	2.000,00	0,31%
CONVENIO A. AUTISMO PALENCIA	2.000,00	0,31%
TOTAL	643.336,00	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015



Gráfico 6: **Colectivos, entidades y personas beneficiarios del presupuesto de gastos que el Ayuntamiento de Palencia destina a la acción social**



Fuente: Elaboración propia. Datos presupuesto general Ayuntamiento Palencia 2015

Como se puede observar en el gráfico anterior, las personas, colectivos o entidades a los que se atiende con el presupuesto de gastos destinado a la acción social, de forma más relevante, en Palencia, son:

- Ayudas individualizadas: dentro de estas ayudas podemos distinguir dos, la primera de estas ayudas son *Las ayudas para el Desarrollo Personal*, y la segunda son *Las ayudas para la atención institucionalizada a personas con discapacidad y enfermedad mental crónica*.



De las primeras podemos decir que son medidas dirigidas a facilitar la autonomía personal a personas con problemas motores o sensoriales, propiciando el mantenimiento en el propio entorno familiar y social, y que incrementan su autonomía y favorecen sus relaciones y la integración en la sociedad.

Las segundas son prestaciones económicas individualizadas, concedidas con carácter de subvención personal y finalista, para atender las necesidades del solicitante que requiere la atención asistencial.

Estas ayudas, podrán ser solicitadas por las personas afectadas por algún tipo de discapacidad, que se encuentran en situación de extrema urgencia y necesidad, y que carezcan de recursos económicos suficientes, que les impida hacer frente al precio de un servicio de atención residencial especializada, o por su representante.

- Cooperación al desarrollo: en la siguiente tabla, podemos ver el conjunto de ONG´s que cooperan en desarrollo, el aporte económico recibido por parte del Ayuntamiento de Palencia a cada una de ellas y su evolución en los últimos 4 años:



Cuadro 8: Aportación económica del Ayuntamiento de Palencia a las ONG`s que cooperan en desarrollo en los últimos 4 años

ONG	2012-2013	2013-2014	2014-2015
AMIDECON	5.000	12.600	3.900
AMYCOS	20.107	----	9.000
ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ	7.000	13.999	9.000
ASOCIACIÓN PALENTINA CON EL PUEBLO SAHARAUI	10.000	9.000	9.000
ASOCIACIÓN DE AMIGOS DEL PUEBLO SAHARAUI	10.000	13.092	14.000
ASOCIACIÓN SOCIOC. AMIGOS DEL CHIRA	5.000	3.034	3.900
ASOCIACIÓN SOLIDARIDAD GLOBALIZADA	4.500	3.034	5.133
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	23.107	16.556	14.000
COVIDE	4.000	14.000	3.900
FUNDACIÓN CAUCE	6.000	18.308	14.000
FUNDACIÓN HOMBRES NUEVOS	8.000	18.308	14.000
FUNDACIÓN TALLER DE SOLIDARIDAD	6.000	9.200	5.133
FUNDACIÓN VICENTE FERRER	----	8.100	9.000
HERMANOS MENORES CONVENTUALES	4.500	3.034	3.900
MANOS UNIDAS	16.707	11.396	9.000
ME IMPORTAS			5.580
MISION AMERICA	6.000	9.000	3.900
PROYDE	8.000	6.300	9.000
PUENTES ONGD	---	3.034	3.900
UNICEF	6.000	14.000	9.000
UNIMOS	----	14.000	5.133
TOTAL	149.921	199.995	163.379

Fuente: Elaboración propia. Fuente Informe Cambio de Corporación 2015

- Centro Acogida Transeúntes: es un albergue de acogida para transeúntes, dispone de 20 plazas, y se ofrece servicios de comida, alojamiento, y atención psicosocial.

Los usuarios de dicho albergue pueden ser indomiciliados y transeúntes. La cuantía de la ayuda en 2015 es de 83.000 € aproximadamente y se gestiona a través de una subvención a Cáritas Diocesana.



- Talleres Centros Sociales: en la siguiente tabla, podemos observar los diferentes centros sociales a los que el ayuntamiento destina la partida presupuestaria, la distribución de matrículas en talleres ocupacionales y actividades formativas por CEAS, centros sociales. Cursos y también género.

Cuadro 9: **Centros sociales a los que el Ayuntamiento de Palencia destina la partida presupuestaria**

Nombre Centros sociales	2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
	V	M	V	M	V	M	V	M
JM F Nieto	30	358	38	430	56	501	38	559
Allende el Río	13	151	21	126	24	130	21	125
Puentecillas	1	75	0	78				
Total CEAS 2	44	584	59	634	80	631	59	684
El Carmen	3	189	3	171	5	225	4	163
M Unamuno	15	211	18	177	34	263	36	271
Santiago	19	302	13	248	10	242	11	263
Avda. Madrid	18	144	16	113	17	129	18	104
Total CEAS 3	55	846	50	709	66	859	69	801
S Juanillo	14	224	14	169	10	204	10	170
El Cristo	5	181	4	137	7	153	5	164
Ave María	9	134	7	130	8	135	10	129
Pan y guindas	43	314	44	272	39	247	45	252
Total CEAS 4	71	853	69	708	64	739	70	725
TOTAL	170	2.283	178	2.051	210	2.229	198	2.210

Fuente: Elaboración propia. Fuente Informe Cambio de Corporación 2015

En el gráfico podemos observar la división de la partida presupuestaria en los diferentes centros de acción social, los cuales destinan esas partidas presupuestarias a actividades de desarrollo e integración para los ciudadanos beneficiarios de esas políticas de fomento.

Las partidas se dividen en 4 grupos (CEAS 1, CEAS 2 CEAS 3, CEAS 4) divididos a su vez por barrios. La cuantía también depende del número de vecinos.



A su vez está dividido por sexos, y como vemos hay más participación de mujeres en estos programas de desarrollo e integración que de hombres, debido a la mayor dificultad del colectivo femenino en la inserción en el mercado laboral, víctimas de violencia de género.

5.3.1 Relación de la acción social con la partida gastos destinados a la policía

Cuadro 10: **Comparación partida presupuestaria de acción social con Policía Local**

Comparamos estas dos partidas debido a la relación con el objetivo de ayuda al ciudadano que ambas poseen. La acción social busca el fomento de los ciudadanos y la mejora de la calidad de vida, mientras que, la policía persigue la seguridad del ciudadano y el cumplimiento de la normativa para mejorar la convivencia de lo que extrapolamos que esa mejora de la convivencia social, también mejora la calidad de vida de las personas.

Años	ACC.SOCIAL	POLICÍA
2009	5.955.379,57	8.209.052,73
2010	3.447.516,52	560.102,31
2011	2.992.605,69	5.899.630,68
2012	2.895.466,79	507.139,38
2013	2.551.146,92	531.570,8
2014	2.563.747,42	398.352,67
2015	2.648.537,08	458.977,48

Fuente: Elaboración propia. Fuente Informe Cambio de Corporación 2015

Podemos establecer entre ellas características similares para realizar el estudio y la comparación.

En esta tabla adjunta comparo la partida destinada a la acción social con la partida destinada a la policía local y seguridad ciudadana.



Grado en RR.LL y RR.HH:

Lo que llama la atención de esa partida presupuestaria de la acción social es el descenso tan significativo que ha tenido, debido a la crisis económica en los años 2009-2010.

La partida de gasto de la acción social no ha comenzado a aumentar hasta el año 2014-2015 aunque es verdad que desde 2009 la partida de gasto se ha mantenido bastante irregular.

En cambio, la partida destinada a la policía es más irregular durante estos años, seguramente debido a que en los años en los que más dinero se destina es por los cambios en los equipamientos de automóviles, infraestructuras...etc.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta la importante relevancia que tiene en las partidas de presupuesto de las entidades locales dedicado a la acción social.



6. CONCLUSIÓN Y VALORACIÓN PERSONAL

La acción social es la tercera partida más importante dentro del área de bienestar social, desarrollo económico y empleo.

Esta área representa el 10,47% de la clasificación orgánica. A priori, parece una cifra poco relevante pero si tenemos en cuenta el siguiente cuadro, podemos ver que dentro de la partida de bienestar social, desarrollo económico y empleo, la acción social representa el 35%, siendo esta la más significativa.



Cuadro 11: **Porcentaje de representatividad de la acción social dentro de la partida de bienestar social**

DENOMINACIÓN AREA BIENESTAR SOCIAL	PRESUPUESTO 2015 (€)	%
Cementerios y servicios funerarios	528.683,36	7,07%
Adón general de servicios sociales y promoción social	479.379,91	6,41%
Acción social	2.648.537,08	35,40%
Igualdad de oportunidades, mujer y familia	81.040,00	1,08%
Programas de juventud	143.005,00	1,91%
Minorías étnicas	111.480,28	1,49%
Programa drogodependencias	110.440,01	1,48%
Programa Personas Mayores	495.021,60	6,62%
Consejos sociales – Plan de Inmigración	4.955,00	0,07%
Casa de Acogida	38.200,00	0,51%
Promoción de orientación y asesoramiento	37.578,21	0,50%
Programa Clara	25.00,00	0,33%
Servicio de Ayuda a domicilio y Teleasistencia	1.520.000,00	20,32%
Fomento del empleo	15.000,00	0,20%
Dual Catedral de Palencia	28.078,00	0,38%
Dual Parque Medieval	18.750,00	0,25%
Programa Ventel	165.918,32	2,22%
Programa Excyl	107.099,19	1,43%
Administración Gral Desarrollo económico	396.497,34	5,30%
Mercados, Abastos y Lonjas	53.990,00	0,72%
Desarrollo empresarial	264.297,38	3,53%
Centro EFIDES	62.965,00	0,84%
Protección de consumidores y Usuarios	93.231,59	1,25%
TOTAL	7.481.297,27	100%

Fuente: Elaboración propia. Fuente Informe Cambio de Corporación 2015

Esta partida de gasto ha ido adquiriendo peso en los últimos 5 años, con un aumento interanual desde el año 2014. En dicho año aumentó 12.000 euros siendo mucho más notable el año 2015 con un aumento de casi 85.000 euros respecto al año anterior.



Aunque hay que tener en cuenta los bruscos recortes que ha habido en esta partida presupuestaria entre los años 2011 y 2013 se prevé una evolución favorable y positiva, fruto de la mejora económica y una mayor implicación por parte del ayuntamiento en promover una mayor equidad y desarrollo social.

Como reflexión final del trabajo es necesario señalar la necesidad de que el Estado participe en la actividad económica con la intención de garantizar la equidad y la justicia retributiva.

Es en los presupuestos de las entidades locales donde se establecen las partidas monetarias que se van a destinar a fomentar el bienestar garantizado constitucionalmente para eliminar las desigualdades sociales.

Desde el año 2008, fruto de la crisis económica, han ido aumentando las desigualdades sociales debido a la pérdida del empleo de muchas personas, su falta de formación, desembocando esta situación en la mayoría de los casos en el desempleo de larga duración con el consecuente agotamiento de los subsidios y prestaciones.

Las personas han perdido gran capacidad económica y de consumo, lo cual ha provocado que el Estado haya tenido que subsanar estas carencias por medio de partidas de gasto destinados a estos colectivos como por ejemplo las rentas de inserción, ayudas familiares, inversión en cursos de formación...etc.

En contraposición con el aumento de dichas desigualdades sociales, nos encontramos con que las entidades Públicas han disminuido la cuantía de las partidas destinadas a la acción social.



Grado en RR.LL y RR.HH:

En el estudio que hemos realizado podemos observar la evolución de las partidas de gasto destinados a la acción social durante los años de crisis económica en el cual, a partir de 2010, ha comenzado a producirse un aumento interanual de las partidas destinadas a la acción social.

Actualmente en el año 2015 se está intentando cumplir con el objetivo de déficit público tanto por el Estado, CC.AA y entidades Locales.



7. INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro nº 1: Clasificación económica del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Cuadro nº 2: Clasificación orgánica del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Cuadro nº 3: Áreas y programas de la clasificación orgánica del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Cuadro nº 4: Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Cuadro nº 5: Comparación de la Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2014-2015

Cuadro nº 6: Comparación de los presupuestos de gastos de la acción social en el Ayuntamiento de Palencia. Periodo 2010-2015

Cuadro nº 7: Colectivos, entidades y personas beneficiarios del presupuesto de gastos que el Ayuntamiento de Palencia destina a la acción social en el año 2015

Cuadro nº 8: Aportación económica del Ayuntamiento de Palencia a las ONG`s que cooperan en desarrollo en los últimos 4 años

Cuadro nº 9: Centros sociales a los que el Ayuntamiento de Palencia destina la partida presupuestaria

Cuadro nº 10: Comparación partida presupuestaria de acción social con Policía Local

Cuadro nº 11: Porcentaje de representatividad de la acción social dentro de la partida de bienestar social



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1: Representación gráfica de la clasificación económica del gasto del presupuesto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Gráfico nº 2: Representación gráfica de la clasificación orgánica del gasto del presupuesto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Gráfico nº 3: Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2015

Gráfico nº 4: Comparación de la Clasificación funcional del presupuesto de gasto del Ayuntamiento de Palencia 2014-2015

Gráfico nº 5: Comparación de los presupuestos de gastos de la acción social en el Ayuntamiento de Palencia. Periodo 2010-2015

Gráfico nº 6: Colectivos, entidades y personas beneficiarios del presupuesto de gastos que el Ayuntamiento de Palencia destina a la acción social



8. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, EMILIO; CONTRERAS, CARLOS; GONZÁLEZ PÁRAMO, JOSÉ M^a; ZUBIRI, IGNACIO: *Teoría de la Hacienda Pública*. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.

- EVA DÍAZ ÁLVAREZ, (2013) *El fondo de contingencia en las comunidades autónomas*. Sindicatura de cuentas del Principado de Asturias.

- LAGARES CALVO, MANUEL J. (Coordinador): *Manual de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública - Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.

- MUSGRAVE, R.A., (1988). *El gasto público en la democracia. Papeles de economía española*. Madrid: Obra social de la confederación española de Cajas de Ahorros. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social.

- ORDEN EHA 3565/2008 de 3 de Diciembre por las que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales

- SANCHEZ REVENGA, JAIME. *Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de las CE*. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.



Páginas Web

- Ayuntamiento de Palencia:
www.aytopalencia.es

- Cámara de cuentas:
www.ccuentas.es

- Cruz Roja Española, documento acción social
www.cruzroja.es

- Gestión del gasto público local:
[http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/aff1dd050488813ac1256ae10033dfd3/f63008782b208993c12570c90038b124/\\$FILE/Esp.%20Adm.%20y%20Aux.%20I%20-%20Modulo%20II.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/aff1dd050488813ac1256ae10033dfd3/f63008782b208993c12570c90038b124/$FILE/Esp.%20Adm.%20y%20Aux.%20I%20-%20Modulo%20II.pdf).

- Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas:
www.minhap.gob.es

- Noticias Jurídicas
<http://noticias.juridicas.com>

- Tribunal de cuentas
www.rendiciondecuentas.com