



PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2016

Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Ávila en el ejercicio 2015

- **El Ayuntamiento cumple con carácter general el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, pero no destina el superávit presupuestario a reducir el endeudamiento neto**
- **La contabilidad no permite determinar el coste y rendimiento de los servicios, lo que resta fiabilidad a la información incluida en la Memoria justificativa que acompaña a la Cuenta General**
- **El Ayuntamiento carece de plan estratégico de subvenciones, de ordenanza general y de sistema de seguimiento. En las normas reguladoras establecidas en las bases de ejecución del presupuesto algunos apartados no se adecuan a la legalidad**
- **Se han detectado incumplimientos de determinados preceptos y requisitos en las distintas fases del procedimiento de concesión de subvenciones de forma directa y en concurrencia competitiva**

El Consejo de Cuentas ha hecho entrega hoy en las Cortes regionales del informe de “Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Ávila, ejercicio 2015”, aprobado en su última sesión plenaria. El trabajo, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2016, analiza diversas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento y sus tres entes dependientes -Fundación Municipal Cultural de Estudios Místicos (FMEM), Patronato Municipal de Deportes (PMD) y la sociedad Exposiciones y Congresos Adaja-, mediante la realización de una auditoría de cumplimiento de legalidad. Según información de la memoria de las cuentas anuales, a finales de 2016 quedó disuelta la fundación. También consta el inicio en 2017 de la disolución del patronato.

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

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



coste y rendimiento de los servicios públicos. Por último, verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento.

Los créditos y previsiones iniciales del Ayuntamiento ascendieron a 54,6 millones de euros, los del PMD a 812.000 euros y los de la FMEM a 92.352 euros. Por su parte, los estados de previsión de gastos e ingresos de la sociedad Exposiciones y Contratos Adaja, ascendieron a, respectivamente, 582.679 y 622.217 euros. Con ello, el presupuesto consolidado ascendió a 55,2 millones de euros.

De la liquidación presupuestaria del Ayuntamiento se deduce un resultado presupuestario ajustado de 2.036.533 euros. Por otra parte, se deduce un remanente de tesorería para gastos generales de 876.221 euros. La cuenta 413, de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, presentaba un saldo a 31 de diciembre de 2015 de 425.914 euros.

Con respecto a los organismos autónomos, el resultado ajustado asciende, en el caso de la FMEM a 2.423 euros, y en el caso del PMD a -12.803 euros. Para el primero, el remanente de tesorería para gastos generales asciende a 7.043 euros, siendo de carácter negativo en el caso del segundo, por -15.865 euros. La cuenta 413 presenta un saldo acreedor al cierre de ejercicio de 51.432 euros en el PMD y no presenta saldo en el caso de la FMEM.

A lo largo del ejercicio 2015 el ayuntamiento aprobó expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos por un total de 1.740.132 euros.

Estabilidad presupuestaria, remanente de tesorería e indicadores presupuestarios

El Consejo de Cuentas opina que, si bien con carácter general el Ayuntamiento de Ávila cumple los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto, no se destinó el superávit presupuestario, cifrado en 876.221 euros, a reducir el endeudamiento neto, como establece la normativa.

La Intervención no emitió informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad en la aprobación del presupuesto de 2015. La información comunicada al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) determina el cumplimiento del objetivo, con un superávit en contabilidad nacional dentro del perímetro de consolidación de 3.656.778 euros, si bien no se practicaron los ajustes previstos por la normativa.

En relación a la liquidación de 2015, el informe emitido sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, determina una capacidad de financiación de 1.771.177 euros, si bien, en el caso de los organismos autónomos dependientes, no se practicaron los ajustes SEC previstos.

Se ha verificado el cumplimiento del objetivo de la regla de gasto, al ser el incremento del gasto computable del 0,28%, inferior a la tasa de referencia de crecimiento del PIB para el año 2015, situada en el 1,3%.

En 2016 no se emite informe sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto. Según la información comunicada al MHFP se habría obtenido capacidad de financiación en esta fase por 8,7 millones de euros, sin ajustes SEC. Por su parte, se cumple el objetivo de la regla de gasto ese año.



A efectos de la determinación del ámbito subjetivo de la estabilidad presupuestaria, la sociedad Exposiciones y Congresos Adaja no figura sectorizada ni, consecuentemente, se da un tratamiento a la misma en los informes de estabilidad presupuestaria. El análisis de estabilidad presupuestaria de la sociedad muestra que se encuentra en una posición de equilibrio financiero.

El remanente de tesorería para gastos generales de 2015 fue positivo por importe de 876.221 euros, pasando de ser negativo en 2011 y 2012 a ser positivo a partir de 2013 (coincidiendo con el saneamiento de deudas con proveedores). El RTGG ajustado y comunicado al MHFP, ascendió a 203.151 euros.

Los derechos pendientes de cobro del estado del remanente de tesorería corresponden en un 67,7% a ejercicios cerrados. La cifra total de deudores pendientes, que supera los 14 millones de euros, se ha minorado en más de 4,8 millones de euros en concepto de saldos de dudoso cobro.

El grado de recaudación del ejercicio, del 90,8%, es elevado, resultando mucho más bajo el de ejercicios cerrados, que se sitúa en una media del 32,2%. Existen deudas relevantes que se remontan a 2007. Teniendo esto en cuenta y la provisión por insolvencias, cabe considerar la existencia de una deficiente gestión recaudatoria, en relación con las deudas de antigüedad superior a 4 años, que totalizan más de 1,5 millones de euros y constituyen el 16% del pendiente de cobro. Las de ejercicios cerrados más relevantes se refieren al impuesto sobre bienes inmuebles y al impuesto sobre incremento del valor de los terrenos urbanos.

El 63,6% de las obligaciones pendientes de pago corresponden al ejercicio corriente y el 36,2% a operaciones no presupuestarias. El porcentaje de acreedores de ejercicios cerrados, con el 0,3%, es residual.

Por otra parte, se ha comprobado el saldo de la cuenta 413, de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, donde destaca un importe de 214.197 euros, la mitad del total, en concepto de liquidación de vertidos de 2014.

Los excesos de financiación afectada del remanente de tesorería se cifran en 1.403.603 euros. El Ayuntamiento lleva un total de 140 proyectos de gasto que generan desviaciones de financiación, mayoritariamente correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 y a gastos de inversión.

Los indicadores presupuestarios de 2015 y 2016 ofrecen resultados similares. Así, el índice de modificaciones presupuestarias es inferior a la media de las capitales de provincia de Castilla y León, superando la media tanto en el grado de ejecución de ingresos como de gastos. El gasto por habitante es inferior a la media, siéndolo también el ingreso por habitante y el ingreso tributario por habitante. El esfuerzo inversor, porcentaje que representa la inversión respecto al total de gastos, se sitúa muy por debajo de la media. El indicador del resultado presupuestario ajustado resulta también inferior a la media, al igual que el del ahorro neto.

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

No se ha emitido Informe de Intervención de evaluación del cumplimiento del límite de deuda con motivo de la aprobación del presupuesto de 2015, si bien, según



la remisión al MHFP consta una deuda de 43.522.934 euros. Según los cálculos efectuados, esta cifra supone un 86% de los ingresos corrientes previstos. En la liquidación se establece una cifra de deuda viva de 39.538.818 euros, lo que supondría un porcentaje alrededor del 81% de los recursos corrientes. Con ello, se habría cumplido con el principio de sostenibilidad de la deuda financiera.

En relación con el endeudamiento comercial, para el Ayuntamiento, tanto el periodo medio del pendiente de pago como el periodo medio de pago, supera en todos los trimestres los 30 días que establece la ley. Considerando los cuatro trimestres, el periodo medio de pago se sitúa en 86,1 días, llegando en el último a 95,74 días.

En 2015, el Ayuntamiento de Ávila no ha concertado operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones sino tan solo una operación de tesorería que quedó cancelada antes de la finalización del año. El endeudamiento financiero del ayuntamiento ascendió a 42.749.186 euros. Los organismos autónomos dependientes no tienen endeudamiento y la sociedad Adaja registra un arrendamiento financiero cuya deuda asciende a 20.728 euros.

Entre las deudas por operaciones especiales de pago a proveedores destaca el crédito formalizado por cuantía de 9.999.906 euros, operación que requirió la aprobación de un plan de ajuste 2012-2022.

El análisis de los indicadores financieros, por comparación con la media de las capitales de provincia, pone de manifiesto que el coeficiente de endeudamiento o relación del capital vivo con los ingresos corrientes liquidados se sitúa alrededor de 9 puntos por encima de dicha media. También el endeudamiento financiero por habitante se sitúa por encima de la media, en este caso 10 puntos. Sin embargo, la carga financiera por habitante resulta sensiblemente inferior a la media.

La contabilidad del Ayuntamiento no permite determinar de forma directa el coste y rendimiento de los servicios públicos, en contra de lo previsto normativamente. La información existente sobre costes se deduce de la Memoria justificativa que acompaña a la Cuenta General, pero carece de una metodología de cálculo adecuada, lo que hace perder fiabilidad a la información. La misma, que no incluye a los organismos autónomos, se limita a proporcionar la ejecución presupuestaria a partir de la clasificación por programas de gastos.

Según la mencionada Memoria, el coste total asciende a 44.935.520 euros y los rendimientos a 8.633.547 euros, esto es, a un 19,2% de los costes, si bien se ha comprobado la existencia de otros rendimientos, en concepto de tasas, que no han sido imputados a ningún servicio.

Un porcentaje cercano al 50% de los costes es imputable a los servicios relacionados con el bienestar comunitario y los servicios sociales y de promoción social, si bien estos últimos incluyen el gasto de seguridad social del ayuntamiento.

Destacan los programas de limpieza viaria, electricidad, recogida de residuos y ayuda a domicilio. Los rendimientos más importantes corresponden a la tasa por recogida de basuras, con un 30% del total, seguida de la tasa por acceso al recinto amurallado, con un 9,8%, y las multas de tráfico, un 7,4%. El porcentaje de cobertura más elevado corresponde al servicio de fomento del empleo, con un 48%,



seguido del servicio de comercio, turismo y pymes, con un 37,1%, si bien en ambos casos merced a las transferencias recibidas de otras administraciones; a continuación, el servicio de bienestar comunitario, que se financia principalmente a través de la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos, con un 27,4%.

Finalmente, el cálculo elaborado y comunicado al MHFP, correspondiente al Ayuntamiento y sus entes dependientes, se refiere por error a los datos de 2014.

Sobre el análisis de las subvenciones concedidas

En materia de subvenciones, con carácter general, se incumple la normativa aplicable. Ni el Ayuntamiento de Ávila ni el PMD disponen de un Plan Estratégico de Subvenciones en el que se fijen los objetivos y efectos perseguidos con la actividad subvencional, ni, consecuentemente, de un sistema de seguimiento que permita valorar los resultados y los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de esta modalidad de gasto público. Tampoco cumple con sus obligaciones de información y publicidad relacionadas con la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Asimismo, el Ayuntamiento no ha elaborado una ordenanza general de subvenciones, estableciendo en las bases de ejecución del presupuesto las normas reguladoras de las mismas para la entidad local y para sus organismos autónomos. Según las comprobaciones efectuadas algunos apartados de dichas bases no se adecuan a la legalidad.

Se han detectado incumplimientos de determinados preceptos y requisitos en las distintas fases del procedimiento de concesión de subvenciones de forma directa y en régimen de concurrencia competitiva. El ejercicio de la fiscalización previa limitada no se ha visto completado con una actuación posterior de control financiero, mediante técnicas de muestreo y auditoría.

El Ayuntamiento reconoció obligaciones por un importe total de 4.516.913 euros con cargo a los capítulos de transferencias. El porcentaje de ejecución del capítulo 4 del Ayuntamiento sobre el total del presupuesto ejecutado se sitúa en el 9,1 %.

El 41,3 % de las transferencias del Ayuntamiento se realizan a empresas privadas, el 27,3 % a familias e instituciones sin ánimo de lucro y el 18% a los organismos autónomos dependientes de la entidad local.

De las obligaciones reconocidas netas del Ayuntamiento referentes a transferencias un 34,8% corresponde a políticas de transporte público de viajeros, incluyendo principalmente la transferencia a la empresa concesionaria de este servicio; un 22,2% se destina a políticas de deporte, y a continuación, un 12,4%, a políticas de servicios sociales y promoción social.

En 2015 el Ayuntamiento tramitó 12 líneas de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva frente a 53 en régimen de concesión directa, de las que 27 fueron previstas en el presupuesto de la entidad, 1 se justifica en que viene impuesta a la administración por una norma de rango legal y 25 se justifican en la aplicación, de carácter excepcional, del artículo 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones (razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública).