

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES PARA ADAPTARSE A LA DISMINUCIÓN DE INGRESOS, FUNDAMENTALMENTE, DE LOS PROCEDENTES DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 23 de diciembre de 2013, el Informe de Fiscalización de las medidas adoptadas por las entidades locales para adaptarse a la disminución de ingresos, fundamentalmente, de los procedentes de la gestión urbanística y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.

- 1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.
- 1.2 ENTORNO ECONÓMICO Y MARCO JURÍDICO.
- 1.3 TRATAMIENTO DE ALEGACIONES.

2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- 2.1 ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES ACONTECIDAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MÁS DE 5.000 HABITANTES.
- 2.2 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS ECONÓMICO-FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MÁS DE 5.000 HABITANTES en el contexto de crisis económica.

- 2.2.1 Líneas de gestión económico-presupuestaria.
- 2.2.2 Incidencia de la crisis en las principales magnitudes agregadas.

2.3 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN REFERIDOS A LA MUESTRA DE AYUNTAMIENTOS.

- 2.3.1 Medidas adoptadas por los ayuntamientos de la muestra para adaptarse a la disminución de ingresos.

- 2.3.1.1 LA MUELA (ZARAGOZA).
- 2.3.1.2 FINESTRAT (ALICANTE).
- 2.3.1.3 VILLAMEDIANA DE IREGUA (LA RIOJA).
- 2.3.1.4 ARROYO DE LA ENCOMIENDA (VALLADOLID).
- 2.3.1.5 PÁJARA (LAS PALMAS).
- 2.3.1.6 TORRE-PACHECO (MURCIA).
- 2.3.1.7 ALMENDRALEJO (BADAJOZ).
- 2.3.1.8 NARÓN (LA CORUÑA).
- 2.3.1.9 CHICLANA DE LA FRONTERA (CÁDIZ).
- 2.3.1.10 TOLEDO.
- 2.3.1.11 SANT CUGAT DEL VALLÈS (BARCELONA).
- 2.3.1.12 TORREJÓN DE ARDOZ (MADRID).
- 2.3.1.13 OVIEDO.

- 2.3.2 Aplicación de las medidas para la reducción del déficit público del RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

- 2.3.3 Políticas destinadas al logro de la igualdad de género. Impacto de la disminución de recursos disponibles de la entidad en el contexto de crisis económica.

3. CONCLUSIONES.

4. RECOMENDACIONES.

ANEXOS.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Muestra de ayuntamientos.
Cuadro 2.	Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 3.	Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 4.	Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 5.	Imputación presupuestaria de los ingresos urbanísticos. 2007-2011 (%).
Cuadro 6.	Evolución de los ingresos de capital.
Cuadro 7.	Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 8.	Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 9.	Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 10.	Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 11.	Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 12.	Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 13.	Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 14.	Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 15.	Indicadores de liquidez.
Cuadro 16.	Ayuntamiento de La Muela. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 17.	Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 18.	Ayuntamiento de La Muela. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 19.	Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 20.	Ayuntamiento de La Muela. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 21.	Ayuntamiento de La Muela. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 22.	Ayuntamiento de La Muela. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 23.	Ayuntamiento de La Muela. Número medio de empleados.
Cuadro 24.	Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 25.	Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 26.	Ayuntamiento de La Muela. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 27.	Ayuntamiento de La Muela. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 28.	Ayuntamiento de La Muela. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 29.	Ayuntamiento de La Muela. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 30.	Ayuntamiento de La Muela. Indicadores de liquidez.
Cuadro 31.	Ayuntamiento de La Muela. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 32.	Ayuntamiento de Finestrat. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 33.	Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 34.	Ayuntamiento de Finestrat. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 35.	Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 36.	Ayuntamiento de Finestrat. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 37.	Ayuntamiento de Finestrat. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 38.	Ayuntamiento de Finestrat. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 39.	Ayuntamiento de Finestrat. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 40.	Ayuntamiento de Finestrat. Número medio de empleados.
Cuadro 41.	Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios.
Cuadro 42.	Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 43.	Ayuntamiento de Finestrat. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 44.	Ayuntamiento de Finestrat. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 45.	Ayuntamiento de Finestrat. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 46.	Ayuntamiento de Finestrat. Indicadores de liquidez.
Cuadro 47.	Ayuntamiento de Finestrat. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 48.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 49.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.

Cuadro 50.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 51.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 52.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 53.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Detalle analítico de los presupuestos.
Cuadro 54.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 55.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 56.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Número medio de empleados.
Cuadro 57.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 58.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 59.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 60.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 61.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 62.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Indicadores de liquidez.
Cuadro 63.	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 64.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 65.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 66.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Evolución y representatividad de los ingresos corrientes.
Cuadro 67.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 68.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 69.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 70.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 71.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Número medio de empleados.
Cuadro 72.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 73.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 74.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 75.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 76.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 77.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 78.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Indicadores de liquidez.
Cuadro 79.	Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 80.	Ayuntamiento de Pájara. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 81.	Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 82.	Ayuntamiento de Pájara. Representatividad y evolución de los ingresos corrientes.
Cuadro 83.	Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 84.	Ayuntamiento de Pájara. Grados de ejecución del presupuesto.
Cuadro 85.	Ayuntamiento de Pájara. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 86.	Ayuntamiento de Pájara. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 87.	Ayuntamiento de Pájara. Número medio de empleados.
Cuadro 88.	Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 89.	Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 90.	Ayuntamiento de Pájara. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 91.	Ayuntamiento de Pájara. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 92.	Ayuntamiento de Pájara. Estado del Resultado Presupuestario.

Cuadro 93.	Ayuntamiento de Pájara. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 94.	Ayuntamiento de Pájara. Indicadores de liquidez.
Cuadro 95.	Ayuntamiento de Pájara. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 96.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 97.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 98.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 99.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 100.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 101.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 102.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 103.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 104.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Número medio de empleados.
Cuadro 105.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 106.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 107.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 108.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 109.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 110.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Indicadores de liquidez.
Cuadro 111.	Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 112.	Ayuntamiento de Almendralejo. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 113.	Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 114.	Ayuntamiento de Almendralejo. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 115.	Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 116.	Ayuntamiento de Almendralejo. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 117.	Ayuntamiento de Almendralejo. Detalle analítico de los presupuestos de ingresos y de gastos.
Cuadro 118.	Ayuntamiento de Almendralejo. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 119.	Ayuntamiento de Almendralejo. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 120.	Ayuntamiento de Almendralejo. Número medio de empleados.
Cuadro 121.	Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 122.	Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 123.	Ayuntamiento de Almendralejo. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 124.	Ayuntamiento de Almendralejo. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 125.	Ayuntamiento de Almendralejo. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 126.	Ayuntamiento de Almendralejo. Indicadores de liquidez.
Cuadro 127.	Ayuntamiento de Almendralejo. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 128.	Ayuntamiento de Narón. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 129.	Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 130.	Ayuntamiento de Narón. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 131.	Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 132.	Ayuntamiento de Narón. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 133.	Ayuntamiento de Narón. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 134.	Ayuntamiento de Narón. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 135.	Ayuntamiento de Narón. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 136.	Ayuntamiento de Narón. Número medio de empleados.
Cuadro 137.	Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 138.	Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 139.	Ayuntamiento de Narón. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 140.	Ayuntamiento de Narón. Estado del Resultado Presupuestario.

- Cuadro 141. Ayuntamiento de Narón. Estado del Remanente de Tesorería.
- Cuadro 142. Ayuntamiento de Narón. Indicadores de liquidez.
- Cuadro 143. Ayuntamiento de Narón. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
- Cuadro 144. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Evolución de los ingresos presupuestarios.
- Cuadro 145. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
- Cuadro 146. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
- Cuadro 147. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
- Cuadro 148. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Grados de ejecución del presupuesto.
- Cuadro 149. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Detalle analítico del presupuesto.
- Cuadro 150. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Variación neta de pasivos financieros.
- Cuadro 151. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Ingresos fiscales por habitante.
- Cuadro 152. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Número medio de empleados.
- Cuadro 153. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
- Cuadro 154. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
- Cuadro 155. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Gastos corrientes no financieros por habitante.
- Cuadro 156. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Estado del Resultado Presupuestario.
- Cuadro 157. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Estado del Remanente de Tesorería.
- Cuadro 158. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Indicadores de liquidez.
- Cuadro 159. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
- Cuadro 160. Ayuntamiento de Toledo. Evolución de los ingresos presupuestarios.
- Cuadro 161. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
- Cuadro 162. Ayuntamiento de Toledo. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
- Cuadro 163. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
- Cuadro 164. Ayuntamiento de Toledo. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
- Cuadro 165. Ayuntamiento de Toledo. Detalle analítico del presupuesto.
- Cuadro 166. Ayuntamiento de Toledo. Variación neta de pasivos financieros.
- Cuadro 167. Ayuntamiento de Toledo. Ingresos fiscales por habitante.
- Cuadro 168. Ayuntamiento de Toledo. Número medio de empleados.
- Cuadro 169. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
- Cuadro 170. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
- Cuadro 171. Ayuntamiento de Toledo. Gastos corrientes no financieros por habitante.
- Cuadro 172. Ayuntamiento de Toledo. Estado del Resultado Presupuestario.
- Cuadro 173. Ayuntamiento de Toledo. Estado del Remanente de Tesorería.
- Cuadro 174. Ayuntamiento de Toledo. Indicadores de liquidez.
- Cuadro 175. Ayuntamiento de Toledo. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
- Cuadro 176. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Evolución de los ingresos presupuestarios.
- Cuadro 177. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
- Cuadro 178. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
- Cuadro 179. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
- Cuadro 180. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Grados de ejecución del presupuesto.
- Cuadro 181. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Detalle analítico del presupuesto.
- Cuadro 182. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Ingresos fiscales por habitante.
- Cuadro 183. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Número medio de empleados.
- Cuadro 184. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
- Cuadro 185. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).

Cuadro 186.	Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 187.	Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 188.	Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 189.	Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 190.	Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Indicadores de liquidez.
Cuadro 191.	Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 192.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 193.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 194.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 195.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 196.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Grados de ejecución del presupuesto.
Cuadro 197.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 198.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 199.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Número medio de empleados.
Cuadro 200.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 201.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 202.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 203.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 204.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 205.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 206.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Indicadores de liquidez.
Cuadro 207.	Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 208.	Ayuntamiento de Oviedo. Evolución de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 209.	Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios.
Cuadro 210.	Ayuntamiento de Oviedo. Representatividad y variación de los ingresos corrientes.
Cuadro 211.	Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos.
Cuadro 212.	Ayuntamiento de Oviedo. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos.
Cuadro 213.	Ayuntamiento de Oviedo. Detalle analítico del presupuesto.
Cuadro 214.	Ayuntamiento de Oviedo. Ingresos fiscales por habitante.
Cuadro 215.	Ayuntamiento de Oviedo. Número medio de empleados.
Cuadro 216.	Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%).
Cuadro 217.	Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%).
Cuadro 218.	Ayuntamiento de Oviedo. Gastos corrientes no financieros por habitante.
Cuadro 219.	Ayuntamiento de Oviedo. Variación neta de pasivos financieros.
Cuadro 220.	Ayuntamiento de Oviedo. Estado del Resultado Presupuestario.
Cuadro 221.	Ayuntamiento de Oviedo. Estado del Remanente de Tesorería.
Cuadro 222.	Ayuntamiento de Oviedo. Indicadores de liquidez.
Cuadro 223.	Ayuntamiento de Oviedo. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento.
Cuadro 224.	RD-Ley 8/2010. Importe y aplicación del ahorro en las entidades de muestra.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Distribución de entidades por tramos de variación de ingresos corrientes (2007-2011).
- Gráfico 2. Evolución de los ingresos urbanísticos 2007-2011. Estimación sobre una muestra de 602 ayuntamientos.
- Gráfico 3. Evolución del agregado de los tributos locales que crecen en el período 2007-2011.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CA	Comunidad Autónoma.
DRN	Derechos Reconocidos Netos.
EHA	Economía y Hacienda.
FEIL	Fondo Estatal de Inversión Local.
FEESL	Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
IVTM	Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
OCEx	Órganos de Control Externo.
RD-Ley	Real Decreto-Ley.
TRLGEP	Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.
TRLRHL	Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La «Fiscalización de las medidas adoptadas por las entidades locales para adaptarse a la disminución de ingresos, fundamentalmente, de los procedentes de la gestión urbanística» se realiza por iniciativa del Tribunal de Cuentas de conformidad con el artículo 45 de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu). El Pleno, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), incluyó esta fiscalización en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2013, en su sesión de 20 de diciembre de 2012.

Las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno el 21 de marzo de 2013, establecen los siguientes objetivos:

1. Analizar las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos de los ayuntamientos.
2. Determinar las medidas de naturaleza presupuestaria, tributaria y administrativa que han aplicado los ayuntamientos para adaptarse a la disminución de ingresos, fundamentalmente, de los procedentes de la gestión urbanística.
3. Comprobar la implementación por los ayuntamientos de procedimientos adecuados y suficientes para la adopción de medidas ante la reducción de ingresos, en especial de los urbanísticos, así como para el seguimiento, evaluación y control de las medidas adoptadas.
4. Evaluar el conjunto de medidas adoptadas por los ayuntamientos en términos de oportunidad, eficacia y suficiencia para la consecución de los objetivos de solvencia financiera y equilibrio económico-presupuestario.

Asimismo, las Directrices Técnicas disponían la realización de las comprobaciones que surgieran en el curso de la fiscalización en relación con las previsiones del Real Decreto-Ley (RD-Ley) 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. De igual modo, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras se verificaría la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización se extiende a los 1.312 ayuntamientos de municipios españoles que, a 1 de enero de 2012, tenían censada una población igual o superior a 5.000 habitantes¹. La disponibilidad de datos masivos a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas del Tribunal de Cuentas y otras fuentes oficiales ha posibilitado la realización de pruebas analíticas sobre la mayoría o gran parte de los 1.312 ayuntamientos. Con dichas pruebas se aborda el primer objetivo de la fiscalización, en tanto que para cumplir los objetivos 2 a 4 se han efectuado comprobaciones específicas, soportadas mediante cuestionarios cumplimentados y documentación justificativa, llevados a cabo sobre una muestra de 13 ayuntamientos. Como Anexo I de este Informe se incluye el cuestionario remitido a las entidades de la muestra.

Para la ejecución de los trabajos de análisis de los ejercicios 2007 a 2011 se ha utilizado la información de las cuentas rendidas por los ayuntamientos fiscalizados a través de la Plataforma de Rendición, y se ha complementado con las cuentas facilitadas por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEx) y las liquidaciones de presupuestos remitidas por los ayuntamientos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP). Además, en los trabajos realizados sobre la muestra de 13 ayuntamientos se ha obtenido de las entidades documentación, información y datos, y se ha utilizado la cuenta del ejercicio 2012 en aquellos casos en los que ha sido rendida o facilitada por la entidad antes del 14 de octubre de 2013, fecha de cierre de los trabajos de campo —un día antes de la finalización del plazo legal de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del 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 (TRLRHL)—, circunstancia que se especifica en cada caso.

Dicha muestra se ha seleccionado entre 171 ayuntamientos (13% del total de municipios con más de 5.000 habitantes) que han experimentado en el período 2006-2011 un crecimiento poblacional

¹ Cifras del padrón municipal a 1 de enero de 2012 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

porcentual superior a la media², así como importantes reducciones de los ingresos por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) en el 2009, con respecto del promedio de los obtenidos en los dos ejercicios previos³. Para evitar solapamientos y duplicidades no se han incluido en la muestra aquellas entidades locales en las que concurren otras fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas o de los correspondientes OCEX.

Se han elegido entidades representativas de los diferentes segmentos poblacionales considerados en el análisis y del mayor número posible de comunidades autónomas, aplicándose, para la selección final, variables de distribución representativas del tipo de municipio (capital, área metropolitana o localización costera) y de diferentes situaciones de solvencia financiera y equilibrio presupuestario (sostenibilidad presupuestaria, solvencia y nivel de endeudamiento). Los ayuntamientos incluidos en la muestra son los siguientes:

Cuadro 1. Muestra de ayuntamientos

Ayuntamiento	Comunidad Autónoma	Provincia	Población 1 enero 2012
La Muela	Aragón	Zaragoza	5.062
Finestrat	Comunidad Valenciana	Alicante	6.932
Villamediana de Iregua	La Rioja	La Rioja	7.212
Arroyo de la Encomienda	Castilla y León	Valladolid	15.680
Pájara	Canarias	Las Palmas	20.500
Torre-Pacheco	Región de Murcia	Murcia	33.911
Almendralejo	Extremadura	Badajoz	34.694
Narón	Galicia	La Coruña	39.238
Chiclana de la Frontera	Andalucía	Cádiz	81.113
Toledo	Castilla-La Mancha	Toledo	84.019
Sant Cugat del Vallès	Cataluña	Barcelona	84.946
Torrejón de Ardoz	Madrid	Madrid	125.331
Oviedo	Principado de Asturias	Asturias	225.973
Población de la Muestra			764.611
Población de 1.312 municipios de 5.000 o más habitantes			41.114.083

Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere al período 2009-2011, si bien se han extendido al ejercicio 2012 las comprobaciones realizadas sobre las entidades de la muestra en relación con los objetivos de determinación de las medidas que estas han adoptado para adaptarse a la disminución de sus ingresos, y al análisis de sus procedimientos de planificación y evaluación de la oportunidad, eficacia y suficiencia de tales medidas. Asimismo, algunas verificaciones y comprobaciones se han realizado sobre datos disponibles de los ejercicios 2007 y 2008. En particular, el análisis de las modificaciones en las estructuras de los ingresos al que se refiere el primer objetivo de la fiscalización ha tomado como referencia los ingresos del ejercicio 2007, por ser el último ejercicio del ciclo económico expansivo.

Limitaciones al alcance

No han existido limitaciones generales al alcance de la fiscalización. De entre los Ayuntamientos de la muestra, para el desarrollo de los trabajos fiscalizadores se ha dispuesto de las cuentas generales de los ejercicios 2009 a 2012 correspondientes a los Ayuntamientos de Villamediana de Iregua (La Rioja), Narón (La Coruña), Sant Cugat del Vallès (Barcelona) y Oviedo, ya rendidas a la fecha de cierre de dichos trabajos

² Incrementos de población, entre el 1 de enero de 2006 y el 1 de enero de 2012, superiores al 5% en los ayuntamientos de municipios, capitales de provincia, de comunidad autónoma o con población superior a 75.000 habitantes y al 10% en el resto de los ayuntamientos.

³ Ingresos por ICIO en el ejercicio 2009 inferiores al 25% del promedio de los obtenidos en los dos ejercicios previos para ayuntamientos de municipios, capitales de provincia, de comunidad autónoma o con población superior a 75.000 habitantes, al 50% para los de municipios distintos de los anteriores con población entre 20.000 y 75.000 habitantes y al 75% para los de municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes

de fiscalización —14 de octubre de 2013—. Se contó, asimismo, con las cuentas de los ejercicios 2009, 2010 y 2011 rendidas por los Ayuntamientos de Arroyo de la Encomienda (Valladolid), Pájara (Las Palmas), Almendralejo (Badajoz), Chiclana de la Frontera (Cádiz), Toledo y Torrejón de Ardoz (Madrid), que además facilitaron en el curso de la fiscalización los datos económicos de las cuentas formuladas y pendientes de rendición referidas al ejercicio 2012⁴. El Ayuntamiento de Finestrat (Alicante) remitió al Tribunal de Cuentas las cuentas relativas a los ejercicios 2009 a 2011 sin la preceptiva aprobación del Pleno de la Corporación, por lo que, aun cuando no pueden considerarse rendidas conforme a lo dispuesto en el artículo 212.5 del TRLRHL, ha sido posible utilizar la información que las mismas suministran en los trabajos de fiscalización. En el caso del Ayuntamiento de Torre-Pacheco (Murcia), se ha dispuesto de las cuentas generales de los ejercicios 2009 a 2011, habiéndose, utilizado en relación con 2012 la información presupuestaria y contable resultante del informe de la intervención local a la liquidación del presupuesto de este ejercicio.

En relación con el Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza) debe indicarse que aportó con carácter general la información y documentación que le fue solicitada en el curso de la fiscalización. La falta de formación y, consecuentemente, de rendición de la cuenta de los ejercicios 2011 y 2012 con anterioridad a la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización, el 14 de octubre de 2013, ha dificultado la evaluación en términos de oportunidad, eficacia y suficiencia del conjunto de medidas adoptadas por este Ayuntamiento en los ejercicios 2011 y 2012 y su efectiva aplicación, lo que se ha suplido parcialmente con los datos de la liquidación del presupuesto del 2011 remitidos por la entidad al MINHAP, no habiendo existido, por tanto, limitaciones que hayan impedido llevar a cabo esta fiscalización en relación con el referido Ayuntamiento de La Muela.

1.2 ENTORNO ECONÓMICO Y MARCO JURÍDICO

La presente fiscalización se refiere al período 2009-2011, inmerso en un escenario de crisis económica que ha precisado la adopción de disposiciones normativas para el ámbito local. Esta crisis, cuyo inicio se remonta al ejercicio 2008, se caracteriza principalmente por una fuerte contracción de la construcción y una caída generalizada del consumo, con el consiguiente y progresivo deterioro de la actividad económica general en un contexto de restricción de la liquidez ofertada por las entidades de crédito; situación a la que no han sido ajenas las haciendas locales.

La caída de la construcción tuvo un efecto inmediato sobre las haciendas municipales debido a la disminución de los ingresos directamente relacionados con el sector, como son el ICIO, las tasas por licencias urbanísticas, los aprovechamientos urbanísticos y otros ingresos por actuaciones de urbanización (cánones, cuotas, cédulas, etc.). La crisis del sector también ha afectado a los ingresos originados por la enajenación del patrimonio público del suelo, así como a la financiación vinculada con convenios urbanísticos.

La situación descrita ha puesto a prueba la solvencia de las entidades locales y la eficacia de los mecanismos de disciplina presupuestaria y financiera establecidos por la legislación, dando lugar en estos ejercicios a reformas relevantes en la normativa general y a la proliferación de reales decretos-ley de medidas extraordinarias para paliar los efectos de la crisis sobre las entidades locales y sus proveedores.

En recientes informes del Tribunal de Cuentas⁵ se ha puesto de manifiesto que los distintos planes económico-financieros, de saneamiento o de ajustes que formulan las entidades en cumplimiento de preceptos legales no siempre han garantizado en la práctica la solvencia financiera y el equilibrio económico presupuestario de las entidades que los han aprobado, ya que, en muchos casos, éstos han estado orientados más a cumplimentar un requisito meramente formal que a constituir un auténtico instrumento de gestión y de toma de decisiones.

La relevancia de las conclusiones manifestadas en los referidos informes del Tribunal se han tenido en cuenta para determinar los objetivos y el alcance de la presente fiscalización, en la que se centra la atención sobre las medidas efectivamente adoptadas por las entidades locales para adaptarse a la disminución de sus ingresos en el contexto de la crisis económica, se hayan instrumentado o no en alguno de los planes exigidos legalmente.

⁴ Con arreglo al art. 223.2 del TRLRHL el plazo de rendición de la cuenta general de las Entidades Locales correspondiente al ejercicio 2012, finalizaba el 15 de octubre de 2013.

⁵ Entre otros: Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2009, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de febrero de 2012; Informe de Fiscalización de las Actuaciones Desarrolladas por las Entidades Locales en Relación con las Operaciones de Endeudamiento previstas en el RD-Ley 5/2009, de 24 de abril, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2012; Fiscalización de la Gestión Económico Financiera del Ayuntamiento de Teruel, periodo 2006-2009, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 31 de enero de 2013.

En el periodo fiscalizado, la normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria y la solvencia financiera de las entidades locales estaba contenida, fundamentalmente, en el 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 (TRLRHL), y en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP). Se destacan los siguientes mandatos para las entidades que presentan desequilibrios presupuestarios:

— El artículo 53 del TRLRHL establece para las entidades locales que presenten una situación de ahorro neto negativo un requisito de autorización previa del Ministerio de Hacienda, o de la comunidad autónoma que tenga atribuida competencia en la materia, para concertar operaciones de crédito a largo plazo. Las peticiones deben acompañarse de un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad. Las entidades de más de 200.000 habitantes pueden sustituir este plan por un escenario de consolidación presupuestaria.

— El artículo 193 del TRLRHL recoge las medidas que debe aprobar el Pleno de la corporación local en el caso de que la liquidación de su presupuesto presente un remanente de tesorería negativo. Estas medidas se refieren a la reducción de gastos por cuantía igual al déficit producido. Si esta no resultase posible, a la concertación de operaciones de crédito, y, de no aplicarse ninguna de las anteriores medidas, a la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit no inferior a dicho déficit.

— El artículo 22 del TRLGEP, dispone la obligación de las entidades locales que incumplieran el objetivo de estabilidad presupuestaria de aprobar un plan económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años. Este plan debía recoger las actividades a realizar y las medidas a adoptar en relación con la regulación, ejecución y gestión de los gastos y de los ingresos, al objeto de garantizar el retorno a una situación de estabilidad presupuestaria. Las entidades incluidas en el régimen de cesión de la recaudación de impuestos del Estado (municipios, capitales de provincia o de comunidad autónoma o que tengan una población superior a 75.000 habitantes) a las que se refiere el artículo 111 del TRLRHL, debían someter el plan a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o de la comunidad autónoma correspondiente que tuviera atribuida la tutela financiera de la entidad.

Entre las novedades legislativas del período fiscalizado destaca la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales⁶. En su artículo 4 se establece la obligación de los tesoreros o, en su defecto, de los interventores de las corporaciones locales de elaborar trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos para el pago de las obligaciones de cada entidad local, que incluirá necesariamente el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo el plazo.

Adicionalmente a estos mecanismos de disciplina y control, con vigencia temporal entre 2009 y 2011, el Gobierno de la nación aprobó otros instrumentos de carácter extraordinario que tenían por objeto aliviar la especial incidencia de la crisis tanto en la solvencia de los ayuntamientos, como en la economía y el empleo locales. Se destacan los siguientes por su relevancia cuantitativa en el período fiscalizado⁷:

— El RD-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) en el marco del Plan español para el estímulo de la economía y del empleo (Plan E). El FEIL destinó 8.000 millones de euros al ámbito local en los ejercicios 2009, principalmente, y 2010⁸, cuyo destino fue la realización de obras de nueva planificación especialmente generadoras de empleo.⁹

⁶ Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, incorporó al derecho interno la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

⁷ La fuente de los datos que se ofrecen a lo largo de este Informe en relación con la aplicación efectiva de los planes de estímulo local (FEIL y FEESL) y de los mecanismos extraordinarios para el saneamiento de deudas con proveedores, previstos en los RD-Ley 5/2009 y 4/2012, es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los datos referidos al mecanismo regulado por RD-Ley 8/2011, proceden del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Todos estos datos se facilitaron para la ejecución de las Fiscalizaciones desarrolladas por el Tribunal de Cuentas en relación con cada uno de estos instrumentos de carácter extraordinario.

⁸ Mediante RD-Ley 5/2010, de 31 de marzo, se ampliaron los plazos para la acreditación de las inversiones y finalización de las obras financiadas por el FEIL, por lo que algunos de los proyectos se ejecutaron en 2011.

⁹ El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en sesión de 29 de septiembre de 2012, el Informe de Fiscalización de las contrataciones desarrolladas por las Entidades locales en relación con las inversiones financiadas por el Fondo Estatal de Inversión Local creado por RD-Ley 9/2008, de 28 de noviembre.

— El RD-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos. Este RD-Ley autorizaba a los ayuntamientos que hubieran liquidado sus presupuestos de 2008 con remanente de tesorería para gastos generales negativo y a los que tuvieran obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto, a concertar una operación extraordinaria de endeudamiento bancario, por un plazo no superior a seis años, con la condición de aplicar los recursos obtenidos a pagar las obligaciones pendientes con empresas y autónomos. El endeudamiento concertado en el marco del RD-Ley se elevó a 2.355 millones de euros¹⁰.

— El RD-Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), con el doble objetivo de incrementar la inversión pública generadora de empleo en el ámbito local, a partir de 2010, y financiar los gastos corrientes de la prestación de servicios educativos y sociales de competencia municipal. El FEESL aportó 4.998 millones de euros a las entidades locales en 2010 y, en menor medida, en 2011¹¹.

— El RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, disponía una reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales¹². La Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011 establecía en su artículo 22.2 la congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto de los del ejercicio anterior.

Además, el artículo 14 del RD-Ley 8/2010 dispuso la afectación del ahorro generado por la reducción de costes de personal en las entidades locales a los siguientes destinos, en orden de prelación: el saneamiento del remanente de tesorería negativo, la disminución del endeudamiento a largo plazo y la financiación de inversiones.

— Finalmente, el RD-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Este RD-Ley preveía, con carácter excepcional, que las entidades locales pudieran concertar operaciones de crédito a largo plazo por el importe de las obligaciones reconocidas, vencidas, líquidas y exigibles pendientes de pago u obligaciones vencidas, líquidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto de 2010. El importe del endeudamiento ascendió a 967 millones de euros¹³.

Por otra parte, y en el marco de las comprobaciones realizadas sobre las medidas y procedimientos aplicados por la muestra de 13 ayuntamientos seleccionada, se citan a continuación un conjunto de normas promulgadas en 2012 que afectan significativamente a los objetivos de la fiscalización:

— El RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Entre otras medidas, se establecía un incremento transitorio en los tipos impositivos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) durante los ejercicios 2012 y 2013, dependiendo del año de entrada en vigor de la última revisión catastral en el municipio.

— El RD-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Se trata del tercer mecanismo extraordinario para el saneamiento de deudas comerciales con proveedores, después de los de 2009 y 2011, en el que se requería la formulación de un plan de ajuste. La deuda concertada por las entidades locales en el marco de este plan fue de 8.694 millones de euros¹⁴.

— El RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, determinó la supresión en el año 2012 de la paga extraordinaria del mes de diciembre del personal del sector público y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre.

¹⁰ El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en sesión de 29 de noviembre de 2012, el Informe relativo a la Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Entidades Locales en relación con las operaciones de endeudamiento previstas en el RD-Ley 5/2009, de 24 de abril, de Medidas Extraordinarias para el pago de deudas a empresas y proveedores.

¹¹ El Tribunal de Cuentas está desarrollando la Fiscalización de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos con cargo al FEESL, incluida en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2013.

¹² Esta medida se instrumentalizó mediante la modificación de las retribuciones fijadas en el apartado Dos del artículo 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010.

¹³ El Tribunal de Cuentas está desarrollando la Fiscalización de la efectividad de las medidas recogidas en el RD-Ley 8/2011, de 1 de julio, para el cumplimiento por las Entidades Locales de sus obligaciones comerciales, incluida en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2013.

¹⁴ El Tribunal de Cuentas está desarrollando la Fiscalización sobre los gastos ejecutados por las Entidades Locales sin crédito presupuestario, incluida en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2013, en el que se aborda el examen de las actuaciones de las entidades locales en aplicación de este RD-Ley 4/2012.

Por último, hay que citar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), de desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española. Esta norma, que entró en vigor el 1 de mayo de 2012 y derogó el TRLGEP, introdujo nuevos principios y reglas de disciplina presupuestaria.

1.3 TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la LFTCu, se remitieron los resultados de la fiscalización referidos a cada una de las entidades de la muestra a los Alcaldes de los 13 ayuntamientos seleccionados para que pudieran alegar y presentar los documentos y justificantes que estimasen convenientes. Igualmente y con idéntica finalidad se dio traslado de los citados resultados a quienes fueron responsables de las entidades de la muestra durante el periodo fiscalizado con anterioridad a estos, situación que afectó a los Ayuntamientos de La Muela (Zaragoza), Almendralejo (Badajoz), Narón (A Coruña), Chiclana de la Frontera (Cádiz), Sant Cugat del Vallès (Barcelona) y Oviedo.

Se han recibido alegaciones de los Alcaldes de Narón (A Coruña), Torre-Pacheco (Murcia), Toledo y Oviedo.

En relación con estas alegaciones, que se incluyen íntegramente junto a este Informe, es preciso señalar, con carácter general, lo siguiente:

a) En los supuestos en los que se ha considerado pertinente realizar alguna matización a las alegaciones formuladas, esta se presenta en nota a pie de página.

b) No se realizan valoraciones sobre las alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido.

2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

2.1 ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES ACONTECIDAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MÁS DE 5.000 HABITANTES.

Como se ha señalado, el periodo 2009-2011 al que se refiere la presente fiscalización resulta afectado en su integridad por el contexto de crisis económica iniciada en la segunda mitad de 2008. Según los datos de la Contabilidad Nacional publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Producto Interior Bruto de España se redujo en los ejercicios 2009 y 2010, el 3,7 y el 0,3 por ciento, respectivamente y, aunque registró un leve crecimiento del 0,4% en 2011, en el ejercicio 2012 experimentó un nuevo descenso del 1,4%.

En este apartado del Informe se analiza la intensidad y persistencia de los efectos de la crisis sobre los ingresos de los ayuntamientos de municipios españoles de población igual o superior a 5.000 habitantes a 1 de enero de 2012 y su incidencia en la estructura de los presupuestos de ingresos de estas entidades. En conjunto, la población de estos municipios ascendía a 41.114.083 habitantes, representativa del 88% de la población española.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución entre los ejercicios 2007 y 2011 del agregado de los ingresos presupuestarios calculado para el conjunto de los ayuntamientos analizados, con detalle por tipo de ingresos¹⁵:

Cuadro 2. Evolución de los ingresos presupuestarios

	(millones de euros)				
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	36.016	37.340	37.841	37.351	37.505
Ingresos de capital	4.030	3.351	9.154	6.661	2.359
Ingresos financieros	2.708	3.284	4.938	3.324	1.774
Total ingresos	42.754	43.975	51.934	47.336	41.639

En términos agregados la representatividad de los ingresos corrientes se incrementa en 5 puntos porcentuales en el periodo 2007-2011, pasando a representar este tipo de ingresos el 90% de sus ingresos totales. La representatividad de los ingresos de capital y financieros se redujo en 3 y 2 puntos, respectivamente, suponiendo al final del periodo el 6% y 4% de los ingresos.

¹⁵ El agregado se calcula sobre un total de 1.279 ayuntamientos para los que se dispone de la liquidación de los presupuestos de ingresos en los cinco ejercicios analizados.

En el siguiente cuadro se detallan las tasas de variación interanuales y del conjunto del período 2007-2011:

Cuadro 3. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	3,7	1,3	-1,3	0,4	4,1
Ingresos de capital	-16,8	173,2	-27,2	-64,6	-41,5
Ingresos financieros	21,3	50,4	-32,7	-46,6	-34,5
Total ingresos	2,9	18,1	-8,9	-12,0	-2,6

El agregado de los ingresos presupuestarios creció en términos interanuales hasta el ejercicio 2009 y registró descensos del 8,9% y 12,0% en los ejercicios 2010 y 2011, respectivamente. En el conjunto del período se produjo una caída del 2,6% en el agregado de ingresos.

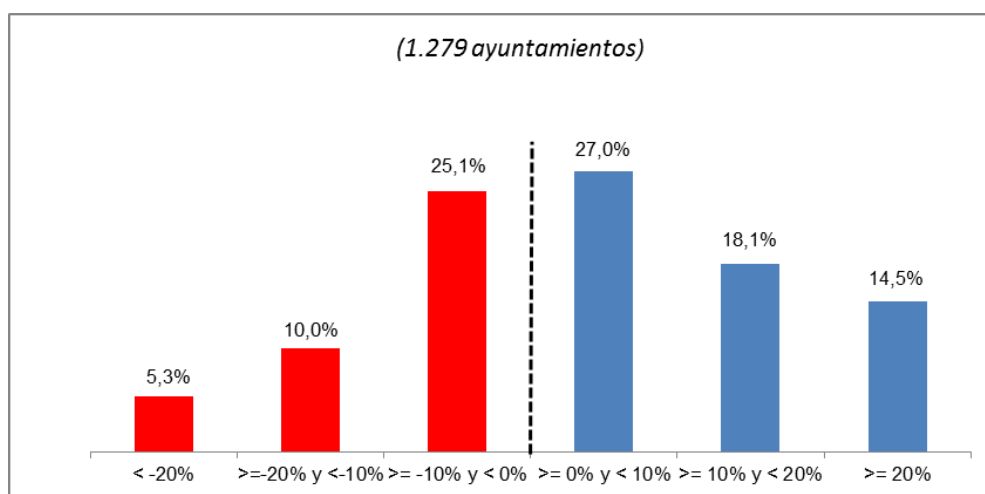
Una primera valoración de las magnitudes agregadas permite concluir que el efecto de la crisis sobre la Administración Local se ha manifestado a través de una intensa reducción en los ejercicios 2010 y 2011 de los ingresos de capital (-41,5%), ya sean por transferencias de otras administraciones o por la enajenación de inversiones reales, y del menor recurso al endeudamiento (-34,5%). Por el contrario, los ingresos corrientes de los ayuntamientos, considerados en su conjunto, registraron un crecimiento del 4,1%, lo que se analiza a continuación.

Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes, en términos agregados, de los ayuntamientos analizados han mantenido un suave crecimiento entre los ejercicios 2007 y 2011, con la única excepción del ejercicio 2010 en el que registraron una tasa de variación negativa. No obstante, en el mismo período, la población de los 1.312 ayuntamientos analizados creció el 2,6%, por lo que parte del crecimiento experimentado en los ingresos corrientes puede atribuirse a este factor, concluyéndose que, en términos globales, los ingresos corrientes de los ayuntamientos experimentaron en el período 2007-2011 un crecimiento suave.

Sin embargo, la evolución del agregado no resulta representativa de la experimentada por los ingresos de un volumen considerable de ayuntamientos en el contexto de la crisis económica, apreciándose un amplio abanico de situaciones, desde ayuntamientos con elevadas tasas de crecimiento a otros que experimentaron profundas caídas en sus ingresos corrientes. En el siguiente gráfico se detalla la distribución de los ayuntamientos por tramos de variación de los ingresos corrientes en el período 2007-2011.

Gráfico 1. Distribución de entidades por tramos de variación de ingresos corrientes (2007-2011)



El 40,4% de los ayuntamientos experimentaron entre 2007 y 2011 una variación negativa en sus ingresos corrientes, siendo especialmente significativos los descensos superiores al 10% en el 15,3% de las entidades. Por otra parte, un 59,6% de las entidades presentaron una variación positiva en sus ingresos

corrientes, lo que pone de manifiesto que la crisis económica ha tenido un impacto desigual sobre los ayuntamientos, sin que se haya advertido ninguna correlación entre la incidencia de la crisis en los ingresos de la entidad y su tamaño o distribución territorial.

Esta gran heterogeneidad en las tasas de variación se explica, principalmente, por el distinto peso que tenían al comienzo de la crisis los ingresos derivados de la actividad urbanística en el conjunto de los ingresos corrientes de los ayuntamientos, advirtiéndose que los ayuntamientos han tenido distinta capacidad para generar nuevas fuentes de recursos que compensasen la disminución de los ingresos más afectados por la situación económica.

En el siguiente cuadro se presenta en detalle agregado los ingresos corrientes más representativos de los ayuntamientos, ordenados en función de su importancia en el ejercicio 2011, así como su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 4. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(millones de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	10.115	27,0	7.196	20,0	2.918	40,6
Transf. corrientes del Estado (*)	9.120	24,3	9.736	27,0	-616	-6,3
Tasas	4.772	12,7	3.339	9,3	1.433	42,9
Transf. corrientes de la CA (**)	2.566	6,8	2.005	5,6	561	28,0
IVTM	2.086	5,6	1.985	5,5	101	5,1
IAE	1.343	3,6	1.296	3,6	46	3,6
IIVTNU	1.294	3,5	1.446	4,0	-151	-10,5
Ingresos patrimoniales	1.014	2,7	1.060	2,9	-46	-4,4
ICIO	715	1,9	1.956	5,4	-1.241	-63,5
Precios públicos	359	1,0	402	1,1	-42	-10,5
Resto de ingresos	4.121	11,0	5.594	15,5	-1.473	-26,3
Total ingresos corrientes	37.505	100,0	36.016	100,0	1.489	4,1

Fuente: 1.279 entidades para las que se dispone de información de la Plataforma de Rendición de Cuentas, completada con la información facilitada por los OCEX y con las liquidaciones de los presupuestos de ingresos remitidas al MINHAP.

(*) Esta partida incluye las transferencias de las haciendas forales del País Vasco y de Navarra y los ingresos del régimen de cesión de tributos del Estado de las entidades a las que se refiere el artículo 111 del TRLRHL.

(**) Excluye las transferencias corrientes de las haciendas forales, que se asimilan a efectos del análisis a las transferencias corrientes del Estado.

La representatividad de los ingresos al inicio y al final del periodo y su evolución, no presenta diferencias significativas en los ayuntamientos de distintos tramos de población. En el Anexo II de este Informe se ofrece esta información referida a tres tramos poblacionales, definidos en atención a los servicios de prestación obligatoria e inclusión en el régimen de cesión de recaudación de tributos del Estado.

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa: el ICIO, que es el principal ingreso entre los denominados urbanísticos, y las transferencias corrientes del Estado, siendo los únicos que presentaron variaciones negativas de su representatividad, en el periodo de 2007-2011, superiores a un punto porcentual.

Los ingresos por ICIO, caracterizados por su marcado carácter coyuntural, al estar directamente vinculados con el nivel de actividad en el sector de la construcción, tuvieron una importancia significativa entre los ingresos de los ayuntamientos hasta 2007 y en los ejercicios 2008 y 2009, cuando se manifestó la crisis en el sector, rápidamente quedaron relegados a un puesto marginal entre los ingresos de los ayuntamientos. Además del ICIO, otros ingresos urbanísticos han experimentado descensos con incidencia significativa sobre los ayuntamientos, tales como las tasas por licencias urbanísticas, los aprovechamientos urbanísticos, los cánones y cuotas de urbanización y las multas por infracciones urbanísticas. Estos

ingresos se han incluido en el cuadro 4, en la categoría «Resto de ingresos», debido a la imposibilidad de estimar con precisión la cuantía de los ingresos urbanísticos distintos del ICIO.

Las órdenes ministeriales vigentes en el período 2007-2011 por las que determinaban las estructuras de los presupuestos de las entidades locales no precisaron hasta el ejercicio 2010 las partidas de imputación de la mayoría de los ingresos urbanísticos. Además los ayuntamientos han aplicado estas órdenes ministeriales de forma desigual, lo que ha impedido el cálculo de los ingresos urbanísticos agregados del conjunto de entidades¹⁶.

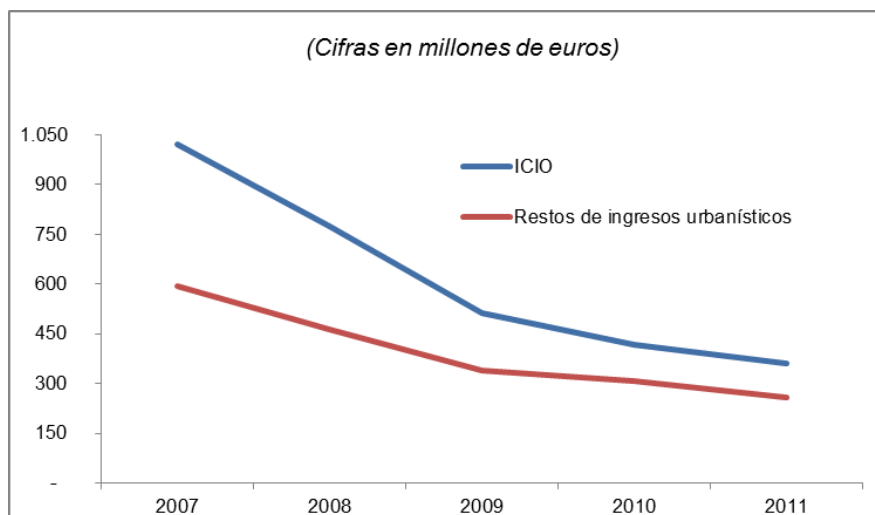
En el Anexo III se detalla por capítulos la imputación de los ingresos urbanísticos realizada por una muestra representativa de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, a partir del análisis de las descripciones de los conceptos presupuestarios de ingresos, imputación que se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Imputación presupuestaria de los ingresos urbanísticos. 2007-2011 (%)

	2007-2009		2010-2011	
	Orden EHA 1989	Otras partidas	Orden EHA 3565/2008	Otras partidas
ICIO	100,0	0,0	100,0	0,0
Tasas por licencias urbanísticas	64,5	35,5	71,5	28,5
Aprovechamientos urbanísticos ¹⁷	64,0	36,0	80,0	20,0
Cánones y cuotas de urbanización	49,9	50,1	84,5	15,5
Ingresos de disciplina urbanística	93,2	6,8	99,3	0,7

La imposibilidad de estimar con precisión la cuantía de los ingresos urbanísticos distintos del ICIO ha determinado que la evolución de los ingresos urbanísticos distintos del ICIO en el período 2007-2011 se haya tenido que obtener por estimación, realizada sobre una muestra del 46% de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de los que se disponía de información homogénea en el período. En el siguiente gráfico se representa la citada evolución, diferenciando el ICIO del resto de ingresos urbanísticos:

Gráfico 2. Evolución de los ingresos urbanísticos 2007-2011. Estimación sobre una muestra de 602 ayuntamientos



¹⁶ Se trata de la Orden de 20 de septiembre de 1989 (Economía y Hacienda) por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales, vigente hasta los presupuestos del ejercicio 2009, y la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, con vigencia en los presupuestos de los ejercicios 2010 y siguientes.

¹⁷ Hasta el presupuesto del ejercicio 2010, en que entra en vigor la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, no se establece el carácter obligatorio de la imputación presupuestaria de los recursos obtenidos por la materialización en metálico de aprovechamientos urbanísticos al concepto 397 «Aprovechamientos urbanísticos». Con anterioridad, la norma no preveía ningún concepto para ello, siendo la Intervención General de la Administración del Estado, en respuesta a la consulta n.º 9/93, quien señaló el concepto 397 como aquel al que deberían imputarse presupuestariamente los citados recursos. Sin embargo las entidades locales venían imputando los recursos procedentes de la monetización de los aprovechamientos urbanísticos tanto como ingresos corrientes como de capital, y, dentro de los primeros, tanto al capítulo 3, de tasas y otros ingresos, como a los capítulos 4 y 5, de transferencias corrientes e ingresos patrimoniales, respectivamente.

Al margen de los ingresos urbanísticos, entre 2007 y 2011 también se produjo una disminución del 6,3% de las transferencias provenientes del Estado. Este descenso se deriva del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos estatales en los que participan las entidades locales. A diferencia de los ingresos urbanísticos, el impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifiesta en los ejercicios 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos y de las transferencias corrientes del Estado. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes de los ayuntamientos se debe al aumento del IBI, que en 2011 llega a ser el principal recurso de estas administraciones locales, sustituyendo a las transferencias corrientes del Estado. En el conjunto de entidades, el incremento del IBI se identifica como la principal medida adoptada por los ayuntamientos para adaptarse a la disminución de los ingresos afectados por la crisis económica, consiguiendo por sí mismo paliar todas las caídas producidas en otros recursos. Además, los ayuntamientos han registrado entre 2007 y 2011 un aumento muy significativo de los ingresos por tasas (42,9%), por lo que puede identificarse como la segunda de las medidas de obtención de ingresos adoptadas por estas administraciones locales.

Finalmente, se destaca la mayor representatividad en 2011 de las transferencias corrientes obtenidas de las comunidades autónomas. El incremento de este recurso ha mitigado la disminución de las transferencias provenientes del Estado, con la excepción de la Comunidad Autónoma Valenciana, y las Comunidades Autónomas de Galicia, Principado de Asturias y Aragón, territorios en los que también descendieron las transferencias autonómicas. Son especialmente significativos los incrementos de las transferencias autonómicas a los ayuntamientos de las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia, Extremadura, Canarias y Andalucía. También destaca el incremento de las transferencias en las Comunidades de régimen foral, Navarra y País Vasco.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período 2007-2011 se caracteriza por una reducción del 41,5% de los ingresos de este tipo a consecuencia de las tasas de variación interanual negativas en los ejercicios 2010 y 2011.

Cuadro 6. Evolución de los ingresos de capital

(millones de euros)					
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Enajenación de inversiones reales	1.712	1.012	712	598	384
Transferencias y subvenciones de capital	2.318	2.339	8.443	6.063	1.975
Total ingresos	4.030	3.351	9.154	6.661	2.359

A los efectos de la presente fiscalización, el resultado de más relevancia es el descenso registrado en todos los ejercicios en los recursos provenientes de la enajenación de inversiones reales. La crisis económica y, en particular, la que afecta al sector de la construcción, ha dificultado la obtención de recursos alternativos por vía de la enajenación de suelo, restando margen de maniobra a las entidades para compensar el descenso de los ingresos urbanísticos y de las transferencias corrientes del Estado.

En relación con las transferencias y subvenciones de capital, destaca la recepción en los ejercicios 2009 y 2010 de las transferencias del FEIL y FEESL, con el siguiente importe agregado para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes:

- FEIL: 6.730 millones de euros.
- FEESL: 4.190 millones de euros.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera de los ayuntamientos.

Ingresos financieros

El análisis de la evolución de los ingresos financieros muestra que los ayuntamientos aumentaron los recursos procedentes del endeudamiento hasta el ejercicio 2009, observándose un importante descenso en los ejercicios 2010 y 2011. Al respecto, hay que señalar que el periodo 2007-2011 se ha caracterizado por la restricción del crédito de las entidades financieras y el endurecimiento de las condiciones para su acceso, situación que ha sido paliada por los sucesivos planes del Gobierno para el saneamiento de las deudas de las entidades locales con sus proveedores.

2.2 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS ECONÓMICO-FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MÁS DE 5.000 HABITANTES EN EL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA.

Si bien la determinación de las medidas y procedimientos aplicados por los ayuntamientos para adaptarse a la disminución de ingresos, y la evaluación de su incidencia en la consecución de los objetivos de solvencia y equilibrio económico-presupuestario no puede realizarse de forma extensiva para el conjunto de ayuntamientos, pues requeriría un estudio individualizado entidad a entidad, en el presente epígrafe se exponen los resultados de los trabajos analíticos realizados sobre magnitudes agregadas con el objeto de identificar las principales líneas de gestión económico-presupuestaria de los ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes en el periodo 2009-2011 y la incidencia de la crisis económica en su solvencia financiera y equilibrio presupuestario.

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas en los trabajos de fiscalización.

2.2.1 Líneas de gestión económico-presupuestaria

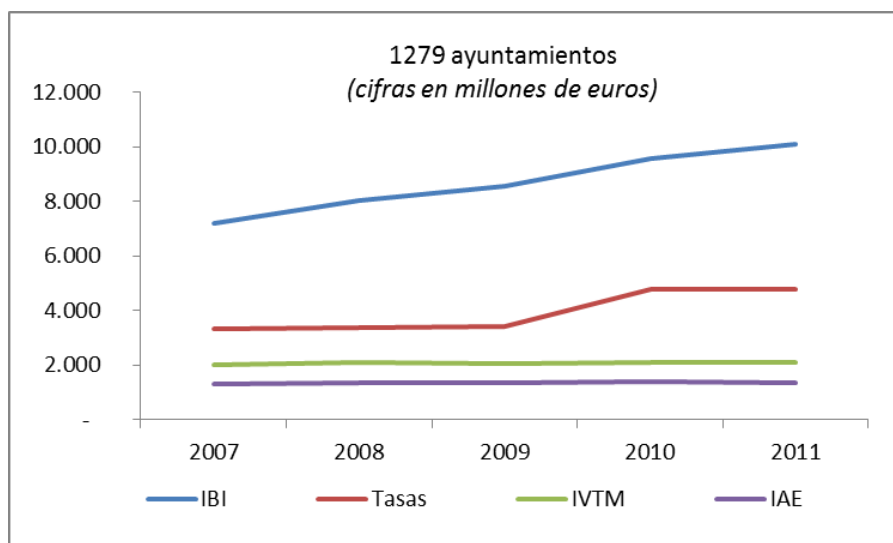
Ingresos

En materia de ingresos, los ayuntamientos disponen de autonomía para modificar los tipos de gravamen del IBI, el impuesto sobre actividades económicas (IAE), el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) y el ICIO. No obstante, las medidas de incremento impositivo han sido poco efectivas en el caso del ICIO y del IIVTNU, dada la disminución drástica de los hechos imponible causantes del tributo. Respecto del resto de tributos, solo el IBI presenta a lo largo de los ejercicios una tendencia creciente que permite concluir que la subida de su gravamen ha sido una medida recurrente y eficaz para generar nuevos recursos en los ayuntamientos y responder, en una primera fase de la crisis, a la disminución de los ingresos urbanísticos y, en una segunda fase, a la caída de los ingresos por la participación en los tributos del Estado. Dicho incremento se ha visto también favorecido por la revisión de las ponencias de valores y por el mayor número de unidades catastrales existentes en los municipios como consecuencia de la expansión inmobiliaria previa a la crisis.

Por otra parte, los ayuntamientos han recurrido a la subida de las tasas y al establecimiento de otras nuevas, dentro de la amplia autonomía de la que disponen en esta materia. Aunque las tasas crecen en todos los ejercicios, es especialmente significativo su aumento en los ejercicios 2010 y 2011, por lo que se aprecia que ha sido un recurso utilizado para compensar el descenso de las transferencias corrientes del Estado en dichos ejercicios.

En el siguiente gráfico se aprecia la evolución de los tributos en el periodo 2007-2011, diferenciándose la evolución de los IBI y de las tasas, que crecen en todos los ejercicios, frente al estancamiento del IAE y del IVTM.

Gráfico 3. Evolución del agregado de los tributos locales que crecen en el período 2007-2011



Como ya se ha indicado, el crecimiento experimentado en el IBI y las tasas ha compensado los descensos de los ingresos urbanísticos, de modo que los ingresos fiscales por habitante apenas han registrado variación en el periodo fiscalizado. No obstante, a lo largo de los ejercicios se ha producido una traslación de la presión fiscal local desde los sectores productivos a la población propietaria de inmuebles.

Cuadro 7. Ingresos fiscales por habitante

	(euros)			
	2008	2009	2010	2011
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	574	576	586	586

Gastos

En relación con los gastos se observa una reducción generalizada en el período 2009-2011. La evolución de los gastos presupuestarios agregados de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes presenta el siguiente detalle:

Cuadro 8. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010
Gastos corrientes	-3,8	-1,0	-1,4
Operaciones de capital	42,6	-19,1	-37,5
Operaciones financieras	-14,7	13,0	-8,1
Total gastos	4,6	-5,2	-9,9

Destaca la evolución de los gastos de capital, que experimentaron fuertes descensos en los ejercicios 2010 y 2011 a consecuencia del menor esfuerzo inversor de los ayuntamientos tras el refuerzo de las inversiones en los ejercicios previos financiadas con el FEIL y con el FEESL, principalmente.

Por su parte, los gastos corrientes agregados experimentaron tasas de variación negativas en todos los ejercicios, con el siguiente detalle por capítulos de gasto:

Cuadro 9. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010
Cap. 1 Personal	-2,5	-1,3	-1,9
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-6,7	-0,2	-2,1
Cap. 3 Gastos financieros	-22,3	-18,2	32,1
Cap. 4 Transferencias corrientes	5,3	-1,4	-2,5

La Administración Local redujo en los tres ejercicios tanto los gastos de personal como los gastos corrientes en bienes y servicios, en tanto que las transferencias corrientes otorgadas por los ayuntamientos se redujeron a partir de 2010, después del crecimiento que estas habían experimentado en 2009. En la evolución de los gastos de personal incide significativamente la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial de los empleados públicos que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012¹⁸, por lo que no se aprecia que con carácter generalizado se hayan adoptado medidas de reducción de los efectivos de los ayuntamientos:

En definitiva, la disminución de los gastos en un período de crecimiento de la población ha supuesto una reducción significativa de los gastos corrientes no financieros por habitante (capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto), según el siguiente detalle:

Cuadro 10. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)			
	2008	2009	2010	2011
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	868	828	818	799

Deuda

Los ejercicios 2009 y 2010 se caracterizaron por el incremento de la deuda de los ayuntamientos, con mayor intensidad en el ejercicio 2009, en el que tuvo incidencia el RD-Ley 5/2009 por el que se autorizó a las entidades a concertar operaciones de crédito para sanear sus deudas pendientes de pago con proveedores. Por el contrario, en el ejercicio 2011 se advierte que en el conjunto de las entidades se produjo una reducción del endeudamiento, no obstante adoptarse en dicho ejercicio un nuevo plan de saneamiento de deudas en virtud del RD-Ley 8/2011.

Cuadro 11. Variación neta de pasivos financieros

	(millones de euros)			
	2008	2009	2010	2011
Nuevos créditos	3.131	4.752	3.003	1.681
Amortización de créditos	2.314	1.947	2.306	2.147
Variación neta de pasivos financieros	817	2.805	697	-466

¹⁸ Mediante el RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se obliga a reducir, con criterios progresivos, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales en el ejercicio 2010.

Mediante el RD-Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre.

2.2.2 Incidencia de la crisis en las principales magnitudes agregadas

Los presupuestos del conjunto de ayuntamientos analizados presentaron en los ejercicios 2009, 2010 y 2011 unos créditos para atender los gastos no financieros —corrientes y de capital— superiores a las previsiones de ingresos en las partidas de la misma naturaleza. Este déficit de financiación en las operaciones no financieras se preveía cubrir en su totalidad con mayor endeudamiento en los ejercicios 2009 y 2010 y con el remanente de tesorería positivo de los ejercicios anteriores, según el siguiente detalle:

Cuadro 12. Detalle analítico del presupuesto

(millones de euros)			
Presentación analítica del presupuesto	2009	2010	2011
Previsión de superávit/déficit corriente	3.328	3.157	3.625
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-12.406	-11.987	-9.236
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-9.078	-8.830	-5.611
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	122	9	-44
Previsión de variación neta de pasivos financieros	2.500	2.037	-819
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	7.081	7.361	7.339
Superávit/déficit del presupuesto	625	577	865

Aunque por importes inferiores a los presupuestados, los desequilibrios en las operaciones no financieras acabaron materializándose en las liquidaciones de los presupuestos de los tres ejercicios, evidenciando la existencia de un desequilibrio estructural entre ingresos y gastos que no se ha corregido a lo largo del período. En los ejercicios 2009 y 2010 los ayuntamientos acudieron al endeudamiento para financiar el déficit en las operaciones no financieras, con el detalle que figura en Estado del Resultado presupuestario.

Cuadro 13. Estado del Resultado Presupuestario

(millones de euros)			
Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011
a. Resultado de operaciones corrientes	3.569	3.477	4.099
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-4.053	-4.001	-4.315
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-483	-524	-216
2. Resultado de operaciones con activos financieros	-80	127	-54
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	2.806	698	-467
Resultado presupuestario (1+2+3)	2.242	301	-737

El remanente de tesorería para gastos generales del conjunto de ayuntamientos muestra signo negativo en los ejercicios 2009, 2010 y 2011, en los que se produce un deterioro de este indicador de la capacidad de ahorro de los ayuntamientos.

Cuadro 14. Estado del Remanente de Tesorería

(millones de euros)

	2009	2010	2011
1. Fondos líquidos	6.890	6.636	4.493
2. Derechos pendientes de cobro	17.474	17.633	17.681
3. Obligaciones pendientes de pago	15.190	16.273	16.289
Remanente de tesorería total (1+2-3)	9.174	7.996	5.885
Saldos de dudoso cobro	3.731	4.186	4.966
Exceso de financiación afectada	6.347	6.444	4.358
Remanente de tesorería para gastos generales	-904	-2.634	-3.439
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	337	875	1.557
Acreeedores por devoluciones de ingresos	9	53	119

La Administración Local ya acumulaba en el ejercicio 2009 importantes desequilibrios presupuestarios originados en los ejercicios precedentes, situación que se ha visto agravada en los ejercicios 2010 y 2011. En este sentido, si en 2009 el 43% de los ayuntamientos presentaba un remanente para gastos generales negativo, el porcentaje se elevó al 47% en 2011.

La evolución de las entidades que ya presentaban un remanente negativo en 2009 ha sido muy heterogénea, observándose que, a lo largo del período, la mitad de las entidades mejoró su remanente y la otra mitad empeoró su situación de partida. También se observa una elevada heterogeneidad en las evoluciones de los remanentes de las ayuntamientos que en 2009 presentaban signo positivo, advirtiéndose que el 35% de las entidades incrementó su remanente y el 65% lo minoró.

Se advierte que, en general, las medidas adoptadas por los ayuntamientos para sanear los remanentes de tesorería para gastos generales negativos no han sido suficientes y que, las entidades que disponían de remanentes positivos en 2009 los han aplicado en la financiación de sus presupuestos, evitando con ello la adopción de medidas de reducción del gasto o de aumento de los ingresos.

Finalmente, hay que destacar que solo el 74% de los ayuntamientos incluyeron datos sobre saldos de dudoso cobro y de exceso de financiación afectada en los estados del remanente de tesorería, por lo que los importes de los remanentes para gastos generales se encontrarían sobrevalorados, siendo por tanto el importe negativo todavía superior.

Los indicadores relacionados con la liquidez inmediata del conjunto de los ayuntamientos muestran un empeoramiento de los periodos medios de pago de las obligaciones del presupuesto corriente (capítulos 2 y 6 de gastos) a lo largo del período 2009-2011:

Cuadro 15. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011
Liquidez inmediata	0,4	0,4	0,3
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	80,0	80,6	81,3
Realización de pagos corrientes (cap 2 y 6)	75,0	68,2	65,0
Periodo medio de pagos corrientes (cap 2 y 6)	91	116	128

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN REFERIDOS A LA MUESTRA DE AYUNTAMIENTOS

2.3.1 Medidas adoptadas por los ayuntamientos de la muestra para adaptarse a la disminución de ingresos

Se exponen a continuación los resultados de la fiscalización referidos a los 13 ayuntamientos incluidos en la muestra, ordenados de menor a mayor población.

2.3.1.1 LA MUELA (ZARAGOZA)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

La Muela es uno de los municipios españoles de entre 5.000 y 20.000 habitantes, con mayor crecimiento poblacional porcentual en los últimos años. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de La Muela tenía 5.062 habitantes, tras experimentar un incremento del 168% en la última década.

El Ayuntamiento de La Muela ha tenido durante todo el período fiscalizado (2009-2012) tres entidades dependientes: el Organismo Autónomo «Instituto Municipal Servicios Asistenciales y Residencia San Roque» y las sociedades mercantiles «Sociedad Municipal Urbanística de la Muela, SA» y la «Sociedad Municipal Cultural y Deportiva de la Muela, SL». Las dos sociedades se encuentran desde 2011 en fase de liquidación. Además, el Ayuntamiento forma parte de la Comarca «Campo de Valdejalón».

A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la terminación del plazo legal de rendición de las cuentas del ejercicio 2012 al Tribunal de Cuentas previsto en el artículo 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento de La Muela no había formado ni rendido las cuentas generales de los ejercicios 2011 y 2012, si bien algunas de las carencias de información relativas al ejercicio 2011 se han cubierto con los datos sobre la liquidación del presupuesto de 2011 remitidos por la entidad al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de La Muela en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 16. Ayuntamiento de La Muela. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)					
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	24.134	10.662	4.174	5.818	6.288
Ingresos de capital	147	840	3	—	—
Ingresos financieros	—	—	—	—	162
Total ingresos	24.280	11.501	4.177	5.818	6.450

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (−73,4%), aunque en términos interanuales los ingresos totales cayeron bruscamente en los ejercicios 2008 y 2009 y se recuperaron en 2010 y 2011. La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	−55,8	−60,9	39,4	8,1	−73,9
Ingresos de capital	472,3	−99,6	−100,0	n.a.	−100,0
Ingresos financieros	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total ingresos	−52,6	−63,7	39,3	10,9	−73,4

n.a.: No aplicable.

Ingresos corrientes

El gran efecto de la crisis económica sobre la entidad se aprecia en las tasas de variación negativas de sus ingresos corrientes en 2008 y 2009, que redujeron a menos de una quinta parte el importe de los derechos reconocidos netos. En el conjunto del período, los ingresos corrientes

disminuyeron el 73,9%, en tanto que la población del municipio aumentó el 14,6%. Ello no obstante, en la tasa de variación del período incide significativamente un ingreso patrimonial extraordinario obtenido por la entidad en el ejercicio 2007 por importe de 3.737 miles de euros. La eliminación de su impacto, evidencia una caída ligeramente menor de los ingresos, tanto corrientes como totales, del -69,2% y -68,6% respectivamente.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 18. Ayuntamiento de La Muela. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	2.573	40,9	1.194	4,9	1.379	115,4
Tasas	917	14,6	2.370	9,8	-1.453	-61,3
Transf. corrientes del Estado	786	12,5	641	2,7	145	22,6
Ingresos patrimoniales	547	8,7	4.177	17,3	-3.629	-86,9
Reintegros	523	8,3	0	0,0	523	n.a.
IAE	470	7,5	399	1,7	72	18,0
ICIO	158	2,5	4.254	17,6	-4.096	-96,3
IIVTNU	85	1,4	130	0,5	-45	-34,6
Transf. corrientes de la CA	83	1,3	197	0,8	-114	-57,7
Aprovechamientos urbanísticos	0	0,0	10.497	43,5	-10.497	-100,0
IVTM	0	0,0	263	1,1	-263	-100,1
Resto de ingresos	145	2,3	12	0,0	133	1.108,3
Total ingresos corrientes	6.288	100,0	24.134	100,0	-17.846	-73,9

n.a.: No aplicable.

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa: los aprovechamientos urbanísticos, el ICIO, los ingresos patrimoniales y las tasas, consecuencia de la disminución de las licencias urbanísticas.

Los ingresos por ICIO, aprovechamientos y licencias urbanísticas tuvieron una importancia significativa entre los ingresos de la entidad hasta 2007 y, cuando se manifestó la crisis económica en 2008, presentaron una tendencia decreciente hasta suponer, en 2011, un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de La Muela. De cualquier forma, aunque los ingresos por aprovechamientos urbanísticos son de cuantía muy relevante, tienen la naturaleza de recursos afectados a los fines del patrimonio público del suelo, por lo que no se les pueden atribuir un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han compensado con su crecimiento una parte de la pérdida de ingresos urbanísticos. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI, que en 2011 llega a representar el 40,9% de los ingresos corrientes de la entidad. Asimismo, la entidad ha registrado un aumento de sus ingresos por transferencias corrientes del Estado, a consecuencia de su crecimiento poblacional, y también se han producido aumentos en el IIVTNU y el IAE.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por la inexistencia de este tipo de ingresos desde el ejercicio 2008. No consta que la entidad haya recibido en 2009 y 2010 transferencias del FEIL y FEESL.

Ingresos financieros

Finalmente, en el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que, a lo largo del período 2007-2011, el Ayuntamiento no ha recurrido al endeudamiento para financiar sus presupuestos, excepto en el ejercicio 2011, cuestión que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

En los ejercicios 2010 y 2011 la entidad acordó la prórroga de los presupuestos de 2009, lo que le ha restado a este instrumento cualquier utilidad para la planificación económica de la entidad a lo largo del período fiscalizado. Por consiguiente, la evolución de las previsiones de ingresos definitivas presenta el siguiente detalle:

Cuadro 19. Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	69,3	0,0	0,0	S.d.
Ingresos de capital	-38,7	0,0	0,0	S.d.
Ingresos financieros	-100,0	n.a.	-100,0	S.d.
Total ingresos	-0,7	5,0	-4,7	S.d.

S.d.: Sin datos // n.a.: No aplicable.

El TRLRHL, en su artículo 168, prevé que el presidente de la corporación local formará el presupuesto general del ejercicio siguiente y lo remitirá al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución. Esta previsión se incumplió en los ejercicios 2010 y 2011, de modo que el Pleno de la Corporación no pudo aprobar nuevos presupuestos, produciéndose, según la normativa aplicable (artículo 169.6 del TRLRHL) la prórroga automática del Presupuesto de 2009, último aprobado.

Los presupuestos prorrogados no son un instrumento adecuado de planificación de la actuación municipal. La prórroga presupuestaria quiebra el principio de anualidad por el que deben regirse los presupuestos municipales, tanto por exigencia legal como por una ordenada gestión económico-financiera de los asuntos municipales, por lo que dicha circunstancia no debiera haber sido sino excepcional y transitoria.

Según la información disponible de las cuentas rendidas en 2009 y 2010 y de la liquidación del presupuesto de 2011 remitida por el Ayuntamiento al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la ejecución del presupuesto de ingresos mostró los siguientes grados de realización de las previsiones:

Cuadro 20. Ayuntamiento de La Muela. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	18,7	26,0	28,2	S.d.
Ingresos de capital	—	—	—	S.d.
Ingresos financieros	n.a.	—	n.a.	S.d.
Total ingresos	12,5	16,6	19,3	S.d.

S.d.: Sin datos.

El presupuesto de 2009 y los prorrogados en 2010 y 2011 contenían unas previsiones de ingresos irreales, al mantener una estimación de recursos más propia de los ejercicios previos a la crisis. En particular, se estimaba que los derechos derivados del ICIO reportarían 1.500 miles de euros, siendo el grado de ejecución en 2009 de tan solo el 9%. Y más significativo es el mantenimiento de unas previsiones de ingresos por aprovechamientos y convenios urbanísticos por importe conjunto de 15.800 miles de euros, cuando ya en 2009 no se reconoció ningún derecho por dichos conceptos.

Por otra parte, el presupuesto de 2009 establecía una previsión de déficit de operaciones de capital igual al superávit previsto para las operaciones corrientes que equilibraban el presupuesto. En cuanto a los presupuestos prorrogados en 2010 y 2011, la supresión de partidas de gastos relativas a inversiones reales originó que estos presentasen un superávit que no responde a la situación real, con el siguiente detalle:

Cuadro 21. Ayuntamiento de La Muela. Detalle analítico del presupuesto

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	9.880	16.114	16.067	S.d.
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-9.880	9.123	10.835	S.d.
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	0	25.237	26.902	S.d.
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—			S.d.
Previsión de variación neta de pasivos financieros	—	1.664		S.d.
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	—			S.d.
Superávit/déficit del presupuesto	0	26.901	26.902	S.d.

S.d. :Sin datos.

El Ayuntamiento de La Muela ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se realizaron evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. Tampoco se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

En relación con la planificación económica efectuada por el Ayuntamiento de La Muela, el Pleno aprobó en noviembre de 2008 un Plan económico-financiero (PEF 2008-2010) ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación del presupuesto de 2008. No obstante, la intervención local ha puesto de manifiesto en diferentes informes el mero carácter formal de este plan, ya que la entidad ha seguido presentando déficit en términos de contabilidad nacional en todos los ejercicios sin que se hayan ajustado sus previsiones a aquel. No obstante, las advertencias de legalidad y de conveniencia realizadas por el interventor de forma reiterada, en el periodo no se elaboraron nuevos planes económico-financieros ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación de los presupuestos de 2009 y 2010 con déficit no financiero en términos de contabilidad nacional.

Asimismo, la intervención indica, al menos desde 2009, que la entidad no cumple sistemáticamente con el pago de sus obligaciones por carecer de tesorería, siendo inviable económicamente, además señala la falta de determinación de la corporación para reducir drásticamente el gasto público a pesar de presentar en todos los ejercicios un remanente de tesorería para gastos generales negativo. Así, la entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2009 y 2010 con remanente de tesorería para gastos generales negativo (8.135 y 7.814 miles de euros, respectivamente). Dicha situación de desequilibrio, que se remonta a la liquidación del año 2008, supone, conforme a lo previsto en el artículo 193 del TRLRHL, la obligación inexcusable de reducir los gastos del presupuesto en el importe del déficit producido. Si esto no resultase posible se deberá concertar una operación de crédito por el importe del déficit no cubierto y en última instancia aprobar el presupuesto del ejercicio siguiente con superávit inicial por dicho importe. Sin embargo, no se adoptó por la corporación ninguna de las medidas previstas en el citado artículo 193 del TRLRHL, no atendiendo, por tanto, a la normativa.

Finalmente, en 2012 la entidad acudió al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, regulado por Real Decreto— Ley 4/2012, de 24 de febrero, por importe de 4.753 miles de euros, lo que ha determinado la aprobación de un plan de ajuste según las previsiones establecidas en la citada norma.

- C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de La Muela en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de La Muela para compensar la caída de sus ingresos no se contemplaron en planes financieros o presupuestarios de la entidad y esta no ha facilitado evaluación alguna del grado de consecución de los objetivos de las mismas, ni valoraciones sobre sus efectos en términos de ahorro.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de La Muela para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

La entidad aplicó en 2009 una subida del ICIO, cuya efectividad resultó escasa ante la disminución de la actividad urbanística. En 2010 se acordaron subidas en los tipos impositivos del IBI, del IIVTNU y del IVTM, y se incrementaron las tasas, medida que tuvo continuidad en el ejercicio siguiente. Finalmente, en 2012 se aumentó el tipo impositivo del IBI en aplicación del RD-Ley 20/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

En el siguiente cuadro se detalla el aumento general de los ingresos fiscales por habitante, observándose su progresivo aumento tras la caída en 2009, en que los mismos se encuentran sobredimensionados por la incidencia de los ingresos no recurrentes provenientes del urbanismo:

Cuadro 22. Ayuntamiento de La Muela. Ingresos fiscales por habitante

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	1.999	533	876	914	S.d.

S.d.: Sin datos.

Por otra parte, la entidad comunica que ha realizado a lo largo del período una actualización de los censos municipales, ha revisado los procedimientos de recaudación y ha potenciado la inspección tributaria.

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

La entidad manifiesta que ha adoptado medidas de disminución de los gastos entre 2009 y 2012, si bien en los dos primeros ejercicios se refieren a la supresión de inversiones reales y no es hasta 2011 cuando se refieren medidas de reducción de gastos corrientes. Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de los procedimientos de gestión se aplican a partir de 2011 y afectan a distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, al control de los consumos de energía, materiales y comunicación y a la gestión y control de las subvenciones.

Entre las medidas de reestructuración administrativa, el Ayuntamiento señala que en 2011 se redujo el personal laboral al servicio del Ayuntamiento, si bien en 2012 hubo de absorber 17 trabajadores de las sociedades mercantiles, por encontrarse estas en fase de liquidación. En consecuencia, el número medio de empleados no presentó variaciones significativas entre el inicio y el final del periodo, según el siguiente detalle:

Cuadro 23. Ayuntamiento de La Muela. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	4	4	4	4
Personal laboral	88	87	79	89
Personal eventual	—	—	—	—
Total	92	91	83	93

En 2012 se redujo el número de concejales con dedicación a labores del gobierno corporativo de 6 a 3, a pesar de que en las elecciones municipales de 2011 el número de miembros electos de la corporación pasó de 9 a 13 a consecuencia del crecimiento poblacional.

La entidad no ha adoptado medidas de reestructuración administrativa que hayan supuesto la supresión de servicios no obligatorios. Sin embargo, en 2011 y 2012 se acordó la disolución de las dos sociedades mercantiles dependientes de la entidad. En el informe de intervención relativo a la cuenta general del ejercicio 2010 se indica que la «Sociedad Municipal Cultural y Deportiva de la Muela, SL» incurre en causa de disolución, conforme al artículo 104.1.e) de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, a consecuencia de presentar en 2008 y 2009 unas pérdidas que dejaron reducido su patrimonio neto a una cantidad inferior a la mitad del capital social. En cuanto a la «Sociedad Municipal Urbanística de la Muela, SA», según consta en el Registro Mercantil Central se encuentra en fase de liquidación.

En relación con el gasto presupuestario, el Ayuntamiento de La Muela ha adoptado en el período 2009-2012 la medida de reducción de las dotaciones para inversiones reales hasta quedar sin crédito en los ejercicios 2010 y 2011, señalando que dicha medida se adoptó a consecuencia de la ausencia de liquidez y de la imposibilidad de acudir al endeudamiento. Por otra parte, en 2011 se acordaron medidas de reducción de gastos corrientes concretos, como los relativos al protocolo y representación o las transferencias y subvenciones, y no es hasta 2012 cuando la entidad comunica que ha adoptado una medida generalizada de reducción de estos gastos con efectos generales.

Las medidas de racionalización en los procedimientos de gestión y de contención del gasto han tenido incidencia en la ejecución de los presupuestos del período 2009-2011, según el siguiente detalle, no pudiendo valorarse los efectos en los presupuestos de 2012, al no disponerse de dicha información:

Cuadro 24. Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-47,3	-15,4	-4,5	S.d.
Operaciones de capital	-96,1	-100,0	n.a.	S.d.
Operaciones financieras	n.a.	n.a.	n.a.	S.d.
Total gastos	-61,6	-18,0	-4,5	S.d.

S.d.: Sin datos // n.a.: No aplicable.

Los gastos presupuestarios disminuyen a lo largo del período a consecuencia de la ausencia de gastos en inversiones reales a partir de 2009, teniendo en cuenta que la entidad no recibió ayudas del FEIL y del FEESL. Por su parte, los gastos corrientes mantienen una senda de reducción a lo largo del período, con el siguiente detalle:

Cuadro 25. Ayuntamiento de La Muela. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	2,9	0,5	-9,9	S.d.
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-25,0	-36,0	-16,7	S.d.
Cap. 3 Gastos financieros	139,1	-17,1	-100,0	S.d.
Cap. 4 Transferencias corrientes	-76,3	-9,3	20,7	S.d.

S.d.: Sin datos.

Las disminuciones más significativas se producen en las partidas de gastos corrientes de bienes y servicios y transferencias corrientes. En los gastos de personal se observa el efecto de la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010 y 2011, no pudiendo apreciarse en el caso de las medidas que afectan al ejercicio 2012 por la carencia de datos ya indicada.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, observándose una tendencia decreciente:

Cuadro 26. Ayuntamiento de La Muela. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	2.773	1.301	1.050	1.003	S.d.

S.d.: Sin datos.

Medidas financieras

Además, y dentro del conjunto de medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, la entidad se acogió en el ejercicio 2011 a la prevista en el RD-Ley 8/2011, por importe de 162 miles de euros, y en 2012 a la prevista en el RD-Ley 4/2012 obteniendo financiación por importe de 4.753 miles de euros para atender el pago de obligaciones, de las que el 73% no se encontraban imputadas al presupuesto, siendo estas las únicas operaciones de endeudamiento concertadas por la entidad en el periodo.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2011, no habiéndose podido contrastar el reflejo presupuestario de la operación de préstamo del ejercicio 2012, ante la ausencia de información presupuestaria y contable de dicho ejercicio:

Cuadro 27. Ayuntamiento de La Muela. Variación neta de pasivos financieros

	(miles de euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	—	—	—	162	S.d.
Amortización de créditos	—	—	—	—	S.d.
Variación neta de pasivos financieros	—	—	—	162	S.d.

S.d.: Sin datos.

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

Las medidas adoptadas por la entidad para compensar la reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica han incidido en sus magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

El resultado presupuestario de la entidad, prácticamente igual al resultado de operaciones corrientes en los ejercicios 2009 a 2011, fue negativo en el ejercicio 2009. En consecuencia, los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario ajustado negativo en 2009 y positivo en 2010 y 2011, careciéndose de información sobre los ajustes realizados en 2011 y del resultado presupuestario de 2012:

Cuadro 28. Ayuntamiento de La Muela. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	-2.300	341	1.060	S.d.
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-199	0	0	S.d.
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-2.499	341	1.060	S.d.
2. Resultado de operaciones con activos financieros	0	0	0	S.d.
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	0	0	162	S.d.
Resultado presupuestario (1+2+3)	-2.499	341	1.222	S.d.
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	0	0	S.d.	S.d.
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	0	0	S.d.	S.d.
— Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	0	10	S.d.	S.d.
Resultado presupuestario ajustado	-2.499	331	S.d.	S.d.

S.d.: Sin datos.

Sin embargo, la omisión de ajustes previstos en la normativa en relación con el resultado presupuestario en los ejercicios 2009 y 2010 desvirtúa el significado del resultado presupuestario ajustado de la entidad, ofreciendo una información distorsionada sobre la capacidad y necesidad de financiación de la misma¹⁹.

Remanente de tesorería

El análisis del remanente de tesorería de la entidad evidencia que en 2009, al comienzo de la crisis económica, la entidad ya se encontraba en situación de insolvencia, situación que no había conseguido revertir en 2011, según el siguiente detalle:

Cuadro 29. Ayuntamiento de La Muela. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	457	200	236	S.d.
2. Derechos pendientes de cobro	1.266	1.693	2.015	S.d.
3. Obligaciones pendientes de pago	8.525	8.416	7.519	S.d.
Remanente de tesorería total (1+2-3)	-6.802	-6.523	-5.269	S.d.
Saldos de dudoso cobro	1.008	1.144	1.533	S.d.
Exceso de financiación afectada	325	148	114	S.d.
Remanente de tesorería para gastos generales	-8.135	-7.814	-6.915	S.d.
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	3.668	5.412	S.d.	S.d.
Acreeedores por devolución de ingresos	140	182	S.d.	S.d.

S.d.: Sin datos.

A través del remanente de tesorería puede advertirse la grave situación financiera de la entidad al comienzo del período, evidenciándose que el Ayuntamiento no acumuló ahorro en los ejercicios de crecimiento económico y de alta intensidad de la actividad urbanística, en los que mantuvo una política de transferencia de fondos a la «Sociedad Municipal Urbanística de la Muela, SA», actualmente en

¹⁹ La entidad no presenta ajustes por créditos financiados con remanente de tesorería para gastos generales ni por desviaciones de financiación positivas ni negativas del ejercicio.

liquidación. Esta sociedad no se sometió al control financiero de la intervención local, que alegaba falta de medios personales

Los ingresos obtenidos de la actividad urbanística se dedicaron a dotar al municipio de infraestructuras e instalaciones municipales, entre otras, un centro deportivo, un campo de golf, un auditorio, una plaza de toros, una depuradora de aguas y de las dotaciones de una zona residencial (URCAMUSA SUR) que la sociedad entregó en 2008 como pago de dividendos en especie, en previsión de un crecimiento poblacional paralizado a consecuencia de la crisis económica, produciéndose una situación de insolvencia para atender la creciente demanda de servicios públicos y para mantener las instalaciones construidas.

A lo largo de los ejercicios 2009 a 2011 la entidad ha presentado remanentes de tesorería para gastos generales negativos, observándose una baja disponibilidad de fondos líquidos con los que no ha podido hacer frente a un volumen de obligaciones pendientes de pago muy significativo para el pequeño tamaño del municipio. Además, agrava la situación el creciente saldo acreedor por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto, en el que se incluyen gastos realizados sin crédito adecuado y suficiente en el ejercicio, y que han sido en gran medida saneados en 2012 acudiendo al mecanismo extraordinario de endeudamiento para el pago de proveedores.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez inmediata de la entidad muestran la situación crítica por la que atraviesa la entidad. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 30. Ayuntamiento de La Muela. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,0	0,0	0,0	S.d.
Realización de cobros corrientes (cap 1 a 3)	95,0	86,2	92,3	S.d.
Realización de cobros cerrados (cap 1 a 3)	39,8	9,5	S.d.	S.d.
Realización de pagos corrientes (cap 2 y 6)	39,4	42,0	63,1	S.d.
Realización de pagos cerrados (cap 2 y 6)	12,3	22,1	S.d.	S.d.
Periodo medio de pagos corrientes (cap 2 y 6)	221	212	134	S.d.

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

S.d.: Sin datos.

La entidad no disponía, al menos al ejercicio 2011, de fondos líquidos suficientes para atender sus obligaciones, situación que repercute sobre la baja realización de pagos corrientes y sobre el elevado período medio de pago a proveedores, que alcanzó los 221 días en el ejercicio 2009, y todo ello teniendo en consideración, además, que en los cálculos no se incluyen los acreedores pendientes de aplicar a presupuestos. En este sentido, el informe de la intervención sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de obligaciones, previsto en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, referido al tercer trimestre de 2011, el más actual de los remitidos por la entidad en el curso de los trabajos de fiscalización, relaciona un importante número de facturas pendientes de pago, cuyo importe no figura totalizado, con antigüedad superior a tres meses, alguna de las cuales se remonta al ejercicio 2007.

Además, al menos desde 2008, la entidad no se encontraba al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, con la consecuente pérdida de la condición de beneficiario de la recepción de subvenciones o ayudas de otras administraciones.

Endeudamiento

En 2009 el pasivo exigible de la entidad ascendía a 3.607 miles de euros, sin apenas variación en el ejercicio siguiente, no existiendo constancia de que la entidad haya amortizado deuda en el periodo 2009 a 2011.

Cuadro 31. Ayuntamiento de La Muela. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	3.607	3.611	S.d.	S.d.
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,86	0,62	S.d.	S.d.
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	-1,6	10,6	S.d.	S.d.
Endeudamiento por habitante (en euros)	732	699	S.d.	S.d.

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

S.d.: Sin datos.

La omisión de rendición de cuentas por parte de la entidad en los ejercicios 2011 y 2012 ha impedido conocer la evolución del pasivo exigible en el conjunto del período. No obstante, de la liquidación del presupuesto de 2011 de la entidad resulta que en dicho ejercicio su deuda se incrementó en 162 miles de euros. Por otro lado, ya se ha indicado que la entidad obtuvo en 2012 un crédito por 4.753 miles de euros para sanear sus deudas comerciales en el marco del mecanismo extraordinario para el pago a proveedores del Real Decreto 4/2012.

2.3.1.2 FINESTRAT (ALICANTE)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Finestrat (Alicante) es uno de los municipios españoles, del tramo de población comprendido entre 5.000 y 20.000 habitantes, que ha tenido un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo en los últimos años. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Finestrat tenía 6.932 habitantes, habiendo experimentado un crecimiento del 171,8% en la última década. El Ayuntamiento de Finestrat no ha tenido durante todo el período fiscalizado ninguna entidad dependiente. Se trata de un municipio turístico, con una importante población estacional y oferta hotelera.

A la finalización de los trabajos de fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la terminación del plazo legal de rendición al Tribunal de Cuentas, el Ayuntamiento de Finestrat no había rendido la cuenta general del ejercicio 2012²⁰, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad. Además, las cuentas generales de los ejercicios 2009, 2010 y 2011 remitidas al Tribunal de Cuentas en el proceso de rendición de cuentas, no habían sido presentadas ni aprobadas por el Pleno de la Corporación, por lo que no pueden considerarse rendidas conforme a lo previsto en el artículo 212.5 del TRLRHL, si bien en los trabajos de fiscalización se ha utilizado la información que las mismas suministran.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Finestrat en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 32. Ayuntamiento de Finestrat. Evolución de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	10.220	12.058	8.953	10.717	9.896
Ingresos de capital	1.370	158	1.522	1.948	23
Ingresos financieros	1.523	—	4.000	—	1.250
Total presupuesto	13.113	12.217	14.474	12.664	11.169

²⁰ La Cuenta General del ejercicio 2012 fue rendida por el Ayuntamiento de Finestrat el 23 de octubre de 2013, habiendo sido previamente aprobada por el Pleno del Ayuntamiento

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 33. Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual %				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	18,0	-25,8	19,7	-7,7	-3,2
Ingresos de capital	-88,4	860,3	28,0	-98,8	-98,3
Ingresos financieros	-100,0	n.a.	-100,0	n.a.	-17,9
Total ingresos	-6,8	18,5	-12,5	-11,8	-14,8

n.a.: No aplicable.

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (-14,8%). En términos interanuales la variación negativa comienza en el ejercicio 2008, cambiando de signo en 2009 para ser nuevamente negativa en 2010 y 2011.

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en las tasas de variación negativas de los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Al final del período los ingresos corrientes eran inferiores en un 3,2% a los registrados en 2007, en tanto que la población del municipio aumentó el 18,6%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 34. Ayuntamiento de Finestrat. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	4.262	43,1	2.571	25,2	1.691	65,8
Tasas	1.506	15,2	2.889	28,3	-1.382	-47,9
IIVTNU	1.202	12,1	300	2,9	902	300,7
Transf. corrientes del Estado	1.012	10,2	841	8,2	171	20,4
IAE	316	3,2	293	2,9	23	8,0
ICIO	243	2,5	1.906	18,7	-1.663	-87,2
Transf. corrientes de la CA	221	2,2	283	2,8	-62	-22,0
IVTM	188	1,9	176	1,7	13	7,2
Resto de ingresos corrientes	944	9,5	962	9,4	-18	-1,8
Total ingresos corrientes	9.896	100	10.220	100	-325	-3,2

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa: el ICIO y las tasas, en especial las urbanísticas, sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de menor representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante —transferencias corrientes de la Comunidad Valenciana e ingresos por la monetización de aprovechamientos urbanísticos, principalmente.

El ICIO, al igual que el resto de los ingresos urbanísticos, tuvo una importancia significativa entre los ingresos de la entidad hasta 2008 y, cuando se manifestó la crisis económica en 2009 presentaron una tendencia decreciente hasta suponer en 2011 un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de

Finestrat. En conjunto, los ingresos urbanísticos (incluidos los aprovechamientos) suponían en torno al 30% de los ingresos corrientes de la entidad en 2007 y 2008 pasando a representar entre el 2% y el 7% en el periodo 2009-2011.

Desde el ejercicio 2009 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos, destacando entre todos ellos el incremento del IBI, que en 2011 llega a ser el principal recurso del Ayuntamiento. Asimismo, la entidad ha registrado aumentos de sus ingresos por el IIVTNU, el IAE y el IVTM.

Considerando todo el periodo analizado, las transferencias corrientes del Estado percibidas por la entidad presentan una variación positiva (20,4%), lo que resulta coherente con el crecimiento poblacional experimentado por el municipio. No obstante, desde el ejercicio 2010 se registraron descensos en el importe de las transferencias a consecuencia del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos estatales en los que participan las entidades locales.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 98% de los ingresos de este tipo y tasas de variación interanual negativas en los ejercicios 2008 y 2011. Destaca la recepción en los ejercicios 2009 y 2010 de las transferencias del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 875 miles de euros
- FEESL: 631 miles de euros

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

Finalmente, en el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2007, 2009 y 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos, como medida financiera para adaptarse a la disminución de ingresos, analizándose en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, que se aprobaron con superávit entre 2009 y 2011, se ajustaron a la baja en todos los ejercicios, salvo en 2010, presentando el presupuesto definitivo de ingresos tasas de variación según el siguiente detalle:

Cuadro 35. Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	-8,6	0,0	4,6	-19,6
Ingresos de capital	-18,3	11,3	-46,4	-72,0
Ingresos financieros	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total ingresos	-11,4	2,9	-9,7	-21,9

n.a.: No aplicable.

El presupuesto de ingresos presentó entre 2009 y 2011 grados de ejecución cada vez menores (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), evidenciando una inadecuada presupuestación por parte de la entidad, que no adaptó suficientemente sus previsiones de ingresos a la nueva realidad económica hasta el ejercicio 2012:

Cuadro 36. Ayuntamiento de Finestrat. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	62,5	74,8	66,0	88,5
Ingresos de capital	30,3	34,8	0,8	78,8
Ingresos financieros	—	—	—	1.095,2
Total ingresos	74,8	63,6	62,1	170,0

El alto grado de ejecución del ejercicio 2012 (170,0%) resultó de la operación de endeudamiento de la entidad —12.533 miles de euros— en aplicación del mecanismo de pago a proveedores, para la que existía una previsión presupuestaria de solo 1.162 miles de euros. Sin considerar dicho efecto, el grado de ejecución del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012 era del 93,8%.

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2011 se aprobaron con una previsión de superávit originada por la liquidación del presupuesto de 2008 con remanente de tesorería para gastos generales negativo, situación a la que se hará referencia en posteriores apartados. Los presupuestos de 2012 se presentan en equilibrio. En los cuatro ejercicios se preveía aplicar parte del superávit estimado en las operaciones no financieras a reducir el nivel de endeudamiento de la entidad, según el siguiente detalle:

Cuadro 37. Ayuntamiento de Finestrat. Detalle analítico del presupuesto

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	917	852	2.547	1.058
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-537	1.288	332	-731
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	380	2.140	2.879	327
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	—	—	—
Previsión de variación neta de pasivos financieros	-23	-23	-129	-327
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	—	—	—	—
Superávit/déficit del presupuesto	357	2.117	2.750	—

La entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2012, ambos inclusive, con remanente de tesorería para gastos generales negativo (6.956, 9.595, 13.289 y 2.647 miles de euros, respectivamente). Dicha situación de desequilibrio, que se remonta, al menos, a la liquidación del año 2006, supone, conforme a lo previsto en el artículo 193 del TRLRHL, la obligación inexcusable de reducir los gastos del presupuesto en el importe del déficit producido. Si esto no resultase posible se deberá concertar una operación de crédito por el importe del déficit no cubierto y, en última instancia, aprobar el presupuesto del ejercicio siguiente con superávit inicial por dicho importe. Sin embargo, la entidad no adoptó ninguna de las medidas previstas en el citado artículo 193 del TRLRHL en la liquidación de los presupuestos de los ejercicios 2009 y 2012, en tanto que las medidas adoptadas respecto de los de 2010 y 2011 no fueron suficientes para sanear los remanentes de tesorería negativos, no ateniéndose, por tanto, a la normativa.

El Ayuntamiento de Finestrat aprobó en junio de 2009 un plan económico-financiero y de saneamiento con vigencia para el período 2009-2015, formulado ante el incumplimiento por la entidad del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación de los presupuestos de 2008. El plan cuantificaba el desequilibrio presupuestario en términos de contabilidad nacional en 3.111 miles de euros y preveía que, en un escenario de aumento de ingresos y de contención de los gastos en los seis ejercicios siguientes se podría retomar la senda del equilibrio y la solvencia.

Adicionalmente, el plan contenía las medidas adoptadas por el Pleno —a las que se refiere el artículo 193 del TRLRHL— para absorber el remanente de tesorería negativo resultante de la liquidación del presupuesto de 2008. Además, la entidad presentó este plan para acogerse a las iniciativas establecidas

en el RD-Ley 5/2009 de medidas extraordinarias para el saneamiento de deudas, previéndose la concertación de una operación de préstamo por importe de 4.000 miles de euros.

En el ejercicio 2011 la entidad contrató un servicio de consultoría para diagnosticar la situación económico-financiera de la entidad. En el estudio se puso de manifiesto la incidencia de los ingresos urbanísticos en la hacienda local y se advirtió que el crédito de 4.000 miles de euros para sanear las deudas comerciales con proveedores conforme al RD-Ley 5/2009, no había conseguido resolver los problemas de solvencia de la entidad, que presentó en 2009 y 2010 un mayor deterioro en su remanente de tesorería. En este sentido, se advertía que solo obteniendo un superávit en las operaciones corrientes se podría hacer frente en el futuro a la amortización del crédito sin poner en peligro el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de la entidad, que, al cierre del ejercicio 2010, presentaba un déficit de 2.713 miles de euros en términos de contabilidad nacional. Por tal motivo, en el informe se indicaba que la entidad estaba obligada a formular un nuevo plan económico-financiero dirigido a recuperar la estabilidad presupuestaria y advertía que los plazos para devolver la deuda a largo plazo tenían un vencimiento medio de 5,67 años, periodo que resultaba muy exigente. En este sentido, se proponía utilizar el presupuesto como un instrumento de gestión y planificación, adaptando las previsiones de ingresos a los derechos que efectivamente se prevea reconocer en el ejercicio.

En el ejercicio 2012 la entidad elaboró un plan de ajuste para acogerse al mecanismo extraordinario de endeudamiento para el pago a proveedores regulado por el RD-Ley 4/2012, de 24 de febrero, con el que la entidad obtuvo una financiación de 12.533 miles de euros para la cancelación de deudas comerciales anteriores al cierre del ejercicio 2011, de las que el 10% se habían devengado pero no se habían aplicado presupuestariamente. Este plan cuantifica el ahorro previsto para cada una de las medidas que contempla a las que se hace referencia en el siguiente apartado.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Finestrat en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Hasta el ejercicio 2011 el Ayuntamiento de Finestrat no realizó estudios sobre el resultado de las medidas adoptadas y solo a partir de 2012 realiza previsiones en relación con el ahorro efectivo de las medidas adoptadas y corrige las mismas a consecuencia de las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos. En el informe de diagnóstico sobre la situación económico-financiera de la entidad contratado en 2011 se informaba de la baja presión fiscal del municipio y recomendaba subidas de impuestos y tasas.

Por consiguiente, es necesario distinguir el conjunto de medidas adoptadas por la entidad en el período 2009-2011 de las aplicadas al ejercicio 2012. Las primeras, aunque se contemplaron en un plan económico-financiero y de saneamiento, tuvieron una escasa concreción y efectividad a la vista de la evolución de las principales magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, apreciación que realiza el propio interventor de la entidad en distintos informes. Las medidas relativas a 2012, recogidas en el plan de ajuste para acogerse al mecanismo de pago a proveedores, disponen de una estimación individualizada del ahorro presupuestario previsto y han sido objeto de seguimiento por parte de la entidad en 2012 y 2013.

Se detallan a continuación agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Finestrat para compensar la caída de sus ingresos y recuperar la senda del equilibrio presupuestario y financiero:

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Finestrat ha incrementado el endeudamiento como una de las principales medidas adoptadas entre los años 2009 y 2012 para paliar los efectos de la disminución de los ingresos de la entidad en el contexto de la crisis. Al respecto, en 2009, y en el marco de las medidas establecidas en el RD-Ley 5/2009, la entidad concertó un crédito de 4.000 miles de euros contemplado dentro del Plan de económico-financiero y de saneamiento 2009-2015.

De acuerdo con los informes elaborados por la intervención, a lo largo del periodo 2009-2011 no se consiguió cumplir el objetivo del Plan, dado que el Ayuntamiento mantenía a 31 diciembre de 2011 una deuda total con proveedores de 12.678 miles de euros.

Por otra parte, en el ejercicio 2011 se concertó por la nueva corporación un crédito de legislatura, previsto en el artículo 177.5 del TRLRHL, por importe de 1.250 miles de euros, dirigido a absorber, en parte, el remanente de tesorería negativo de la liquidación del presupuesto de 2010. Asimismo, en el

ejercicio 2012 la entidad se acogió al mecanismo extraordinario de endeudamiento para el pago a proveedores previsto en el RD-Ley 4/2012, obteniendo financiación por importe de 12.533 miles de euros.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo en 2009, 2011 y 2012.

Cuadro 38. Ayuntamiento de Finestrat. Variación neta de pasivos financieros

	(miles de euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	—	4.000	—	1.250	12.533
Amortización de créditos	23	23	23	128	1.468
Variación neta de pasivos financieros	-23	3.977	-23	1.122	11.065

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

La principal medida de carácter tributario con efectos en el período ha consistido en la subida del tipo impositivo del IBI en 2012, si bien este incremento resulta de la aplicación del RD-Ley 20/2011, de medidas urgentes para la corrección del déficit público. La entidad también ha incrementado los tipos del IIVTNU en 2012.

En todos los ejercicios desde 2009 el Ayuntamiento ha aplicado un incremento en sus tasas, medida que, no obstante, no ha tenido reflejo presupuestario hasta el ejercicio 2011, dado el descenso de las licencias urbanísticas.

Las medidas de racionalización administrativa y mejora de los procedimientos de gestión de ingresos y recaudación durante el periodo se han circunscrito a trabajos de revisión y actualización de los censos tributarios, por parte de la entidad y del Organismo Autónomo de Recaudación Provincial (SUMA), en quien el Ayuntamiento de Finestrat tiene delegada la gestión tributaria y recaudatoria de sus principales ingresos.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los ingresos fiscales por habitante, observándose cómo el nivel de ingresos desciende desde 2008, dada la no existencia de incrementos impositivos y el elevado crecimiento poblacional del municipio. Sólo en 2012 parece variar la tendencia a consecuencia de la subida del IBI.

Cuadro 39. Ayuntamiento de Finestrat. Ingresos fiscales por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	1771	1123	1344	1183	1289

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de gastos la entidad señala que, a lo largo del periodo 2009-2012, han puesto en marcha medidas de recorte en los gastos corrientes en bienes y servicios y en los gastos de inversión. En materia de gastos de personal, se adoptaron medidas dirigidas a la reducción de los gastos sociales e incentivos al rendimiento del personal, y se aplicaron las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

Las iniciativas relativas a la gestión del gasto impulsadas por la entidad han consistido, principalmente, en la negociación desde 2009 de las condiciones de comisiones y demás gastos financieros con las entidades financieras y la optimización del uso de los edificios administrativos. En el periodo 2011 y 2012 el Ayuntamiento ha aplicado medidas relativas a la gestión de los recursos humanos y desde 2012 ha dado impulso a la administración electrónica. La entidad no adoptó medidas en el periodo dirigidas a la revisión de los procedimientos de contratación, compras y gestión de subvenciones o al control de consumos.

Entre las actuaciones de reestructuración administrativa, a partir de 2011 la entidad asume la gestión directa de los servicios de recogida de basuras y de limpieza viaria que prestaban empresas concesionarias.

Por otra parte, en 2011 y 2012 se redujo el personal eventual así como el personal funcionario y laboral. Según la información facilitada por el Ayuntamiento de Finestrat, la plantilla media del Ayuntamiento se redujo el 14% en el periodo 2009-2012, con el siguiente detalle:

Cuadro 40. Ayuntamiento de Finestrat. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	111	113	114	112
Personal laboral	54	47	54	39
Personal eventual	14	13	7	3
Total	179	173	175	154

A consecuencia del crecimiento poblacional, el Ayuntamiento ha incrementado el número de concejales electos a partir de las elecciones municipales de 2011, pasando de 11 a los 13 actuales. A partir de dicho momento se incrementó de 6 a 12 el número de concejales de la entidad con dedicación a labores de gobierno corporativo.

Las medidas adoptadas, con mayor intensidad en el ejercicio 2012, han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012.

Cuadro 41. Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-6,1	-5,4	6,0	-7,1
Operaciones de capital	-10,9	-7,7	-29,2	-41,2
Operaciones financieras	0,7	0,0	446,9	1046,4
Total gastos	-7,1	-5,9	-0,3	-1,9

Los gastos presupuestarios han ido disminuyendo desde el ejercicio 2009 fundamentalmente a consecuencia del menor esfuerzo inversor y de la reducción de gastos corrientes, si bien en el ejercicio 2011 y 2012, ante el incremento del endeudamiento, adquieren importancia los gastos por amortización de créditos.

Los gastos corrientes presentaron tasas negativas en todos los ejercicios, con la única excepción de 2011. En el siguiente cuadro se detalla la tasa de variación interanual de los gastos corrientes por capítulos:

Cuadro 42. Ayuntamiento de Finestrat. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	-0,3	-0,8	4,9	-12,4
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-16,9	-13,5	4,2	-8,3
Cap. 3 Gastos financieros	-3,4	161,2	-1,4	247,4
Cap. 4 Transferencias corrientes	11,6	-23,9	27,7	-51,9

La disminución observada en 2009 y 2010 se debe, fundamentalmente, a la importante reducción de gastos imputados al capítulo 2 del presupuesto «gastos corrientes en bienes y servicios». Las disminuciones más significativas se producen en las partidas destinadas a arrendamientos y cánones, al mantenimiento y conservación del inmovilizado y a las dotaciones para atenciones protocolarias y representativas y publicidad. Los incrementos en el ejercicio 2011 se originan en los gastos de retribuciones a cargos electos, cuyo número se incrementó como se ha señalado, y de los gastos de publicidad y propaganda.

La disminución en 2012 resulta de los gastos de personal, afectados por la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico del mes de diciembre, en aplicación del RD-Ley 20/2012.

Las transferencias corrientes han visto reducido su importe sustancialmente en 2010, si bien en 2011 vuelven a incrementarse de forma significativa y nuevamente se reducen en 2012.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa cómo han ido disminuyendo de manera constante:

Cuadro 43. Ayuntamiento de Finestrat. Gastos corrientes no financieros por habitante

	2008	2009	2010	2011	2012
(euros)					
Gastos corrientes no financieros por habitante. Capítulos 1, 2 y 4	2.044	1.828	1.631	1.625	1.369

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de los ingresos, acontecida en el entorno de crisis económica, así como la insuficiencia de las medidas adoptadas por la entidad, han incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

Si bien la entidad presupuestó con superávit en todos los ejercicios, tanto las operaciones corrientes como las operaciones no financieras, los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario negativo de operaciones corrientes en los ejercicios 2009 a 2011 y de operaciones no financieras en todos los ejercicios.

En los ejercicios 2009 y 2012, en los que se acude al endeudamiento para suplir el déficit, se liquida con resultado presupuestario positivo.

Cuadro 44. Ayuntamiento de Finestrat. Estado del Resultado Presupuestario

Estado de Liquidación del Presupuesto	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	-2.385	-11	-1.473	106
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-1.382	-732	-1.874	-455
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-3.768	-743	-3.348	-349
2. Resultado de operaciones con activos financieros	0	0	0	0
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	3.977	-23	1.122	11.065
Resultado presupuestario (1+2+3)	209	-767	-2.226	10.716
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	—	—	—	—
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	—	—	—	—
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	125	204	—	—
Resultado presupuestario ajustado	84	-971	-2.226	10.716

La omisión en los estados de resultados presupuestarios de algunos de los ajustes previstos en la normativa desvirtúa el significado del resultado presupuestario ajustado de la entidad en todos los ejercicios, ofreciendo una información sobre la capacidad o necesidad de financiación de la entidad que no responde a su verdadera situación²¹.

²¹ La entidad no presenta ajustes por desviaciones de financiación positivas en los ejercicios 2011 y 2012, ni negativas en ninguno de los ejercicios del periodo, no ofreciendo sus cuentas anuales información sobre el seguimiento de los gastos con financiación afectada.

La falta de seguimiento por parte de la entidad de los gastos con financiación afectada, supone, además de una falta de cumplimiento de las previsiones de la instrucción del modelo normal de contabilidad pública local, un riesgo para la entidad que podría estar utilizando recursos afectados a finalidades distintas de las previstas para ellos y favoreciendo la financiación de gastos estructurales.

Remanente de tesorería

La evolución del remanente de tesorería, magnitud que informa del ahorro presupuestario acumulado de una entidad, muestra un deterioro hasta el ejercicio 2012 en que presenta una ligera mejoría. Incide en esta la atención de deudas comerciales por un importe total de 12.533 miles de euros con cargo al mayor endeudamiento concertado en el marco del mecanismo de financiación del RD-Ley 4/2012.

La entidad liquidó los presupuestos de todos los ejercicios del periodo 2009-2012 con remanente de tesorería para gastos generales negativo, según el siguiente detalle:

Cuadro 45. Ayuntamiento de Finestrat. Estado del Remanente de Tesorería

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	310	577	360	-10
2. Derechos pendientes de cobro	7.251	6.508	5.374	6.342
3. Obligaciones pendientes de pago	12.840	15.355	17.707	7.954
Remanente de tesorería total (1+2-3)	-5.278	-8.270	-11.972	-1.622
Saldos de dudoso cobro	1.678	1.325	1.317	1.025
Exceso de financiación afectada	—	—	—	—
Remanente de tesorería para gastos generales	-6.956	-9.595	-13.289	-2.647
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	183	154	1.153	18
Acreeedores por devolución de ingresos	—	—	—	—

A lo largo de los ejercicios, la entidad no ha modificado sus criterios para la determinación de la cuantía de los derechos de dudoso cobro, si bien la menor antigüedad de los saldos ha determinado que se hayan reducido las provisiones por insolvencias, pasando de un porcentaje de cobertura del 23,1% en 2009 al 16,2% en 2012.

Sin embargo, tal y como ya se ha anticipado en el punto anterior, la entidad no efectúa el oportuno control y seguimiento de los gastos con financiación afectada, por lo que el exceso de financiación afectada de la entidad no presenta importe, lo que desvirtúa el importe del déficit presupuestario acumulado por la entidad en los distintos ejercicios y el volumen e intensidad de las medidas a adoptar, incidiendo en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, la cuenta 413 «Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto», con incidencia en la ratio de solvencia a corto plazo de la entidad, presentó saldo en todos los ejercicios. Especialmente significativo resulta el saldo de la cuenta en el ejercicio 2011, cuyo abono fue financiado, principalmente, con el mecanismo de financiación previsto en el Real Decreto 4/2012.

Consecuencia de lo anterior, la entidad presenta una situación de insolvencia a corto plazo durante todo el periodo, con ratios de solvencia inferiores a 1, que oscilaron entre el 0,2 del ejercicio 2011 y el 0,7 del ejercicio 2012.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad ponen de manifiesto dificultades de tesorería durante todo el periodo. En el siguiente cuadro se presentan las ratios de liquidez más representativas:

Cuadro 46. Ayuntamiento de Finestrat. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,0	0,0	0,0	0,0
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	79,2	78,8	77,6	79,6
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	36,5	26,5	26,2	22,9
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	34,1	36,0	31,7	57,8
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	54,7	22,7	15,5	95,9
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	240	234	249	154

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas

Los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente advierten de la existencia de dificultades en la entidad para atender al pago de sus obligaciones en todo el período fiscalizado, con niveles de liquidez nulos, ratios de realización de pagos muy bajos y periodos medios en el pago de obligaciones que alcanzan los 249 días en 2011 y que, si bien se reducen significativamente en 2012, todavía son muy superiores a los establecidos legalmente.

En este sentido el informe sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de las obligaciones, previsto en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad referido al primer trimestre del ejercicio, informa de un periodo medio de pago de 230 días en las facturas abonadas, ninguna de las cuales se pagó dentro del periodo legal de pago, y un periodo medio del pendiente de pago de 310 días.

Por otro lado, resultan especialmente destacables los bajos grados de realización de los derechos de presupuestos cerrados, con grados de cumplimiento de los ingresos de los capítulos 1 a 3 que empeoran en el período. Destacan los significativos grados de anulación de los derechos de los capítulos 1 a 3, que alcanzan el 65% y 63%, respectivamente, del total de pendiente de cobro al inicio de los ejercicios 2010 y 2011.

Endeudamiento

El incremento del nivel de endeudamiento registrado en el período ha supuesto un incremento relevante de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad entre los ejercicios 2009 y 2012, y una ratio de endeudamiento por habitante que casi se duplica en el periodo. Además, la ratio periodo mínimo de amortización de deuda informa sobre la falta de capacidad de la entidad para cancelar la deuda financiera si se mantiene el ritmo actual de insolvencia y resultado presupuestario negativo.

Cuadro 47. Ayuntamiento de Finestrat. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	7.823	8.084	8.610	14.937
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,87	0,75	0,87	1,40
Periodo mínimo de amortización de la deuda (en años)	-11.337	-10.727	-11.368	-10.560
Endeudamiento por habitante (en euros)	1.275	1.266	1.265	2.155

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.3 VILLAMEDIANA DE IREGUA (LA RIOJA)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Villamediana de Iregua (La Rioja) es uno de los municipios españoles del tramo de población comprendido entre 5.000 y 20.000 habitantes, con un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo en los últimos años. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Villamediana de Iregua tenía 7.212 habitantes, tras de experimentar un crecimiento del 178% en la última década. La entidad no tuvo durante el periodo fiscalizado entidades dependientes. Participa en el Consorcio «Incendios, salvamento y protección civil» y forma parte de la Mancomunidad «Leza-Iregua».

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes.

Cuadro 48. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)					
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	4.815	4.283	3.491	4.170	4.078
Ingresos de capital	661	1.570	2.570	1.898	89
Ingresos financieros	—	—	—	1.098	—
Total ingresos	5.476	5.853	6.061	7.166	4.167

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (-23,9%), aunque en términos interanuales los ingresos totales crecieron hasta el ejercicio 2011 y se registraron descensos en 2012. La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 49. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2012	
Ingresos corrientes	-11,1	-18,5	19,5	-2,2	-15,3
Ingresos de capital	137,5	63,7	-26,2	-95,3	-86,6
Ingresos financieros	—	—	—	-100,0	—
Total ingresos	6,9	3,6	18,2	-41,8	-23,9

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en las tasas de variación negativas de los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Al final del período los ingresos corrientes eran inferiores en un 15,3% a los registrados en 2007, en tanto que la población del municipio aumentó el 30%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 50. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)						
	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
Tasas	1.233	30,2	1.052	21,8	181	17,2
Transf corrientes del Estado	1.010	24,8	787	16,3	223	28,5
IBI	862	21,1	768	15,9	94	12,3
Transf corrientes de la CA	358	8,8	171	3,6	187	109,4
IVTM	269	6,6	342	7,1	-73	-21,5
IIVTNU	42	1,0	127	2,6	-85	-66,8
IAE	31	0,8	153	3,2	-122	-79,4
ICIO	-18	-0,5	1.319	27,4	-1.337	-101,4
Resto de ingresos corrientes	290	7,1	97	2,0	193	200,7
Total ingresos corrientes	4.078	100,0	4.815	100,0	-737	-15,3%

El ingreso más afectado por el contexto de la crisis económica ha sido, por su relevancia cuantitativa, el ICIO, sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de menor representatividad individual, pero que en términos acumulados también han tenido una repercusión relevante (IAE IIVTNU e IVTM, principalmente).

Los ingresos del ICIO tuvieron una importancia significativa entre los ingresos de la entidad hasta 2008 y, cuando se manifestó más intensamente la crisis económica en 2009, rápidamente quedaron relegados a un puesto marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento, en parte, la pérdida de ingresos urbanísticos. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento de las tasas, que en 2011 llegan a ser el principal recurso de la entidad. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de la representatividad de sus ingresos por transferencias corrientes, tanto del estado como de la comunidad autónoma, y del IBI.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por la elevada representatividad de los mismos en los ejercicios 2007 a 2010, llegando a representar en 2009 el 42% de los ingresos de la entidad. En 2011, sin embargo, su representatividad fue de un 2%.

Destaca el significativo importe de las transferencias de capital recibidas de la comunidad autónoma en los ejercicios 2008, 2009 y 2010 (1.232, 1.358 y 1.249 mil euros, respectivamente), y la recepción en los ejercicios 2009 y 2010 de las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 980 mil euros
- FEESL: 649 mil euros

Los ingresos en concepto de monetización de aprovechamientos urbanísticos de cesión obligatoria a la entidad, que se contabilizaron como enajenación de terrenos²², ascendieron a 6, 269 y 236 miles de euros en los ejercicios 2007, 2008 y 2009, respectivamente.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones y a los fines del patrimonio público del suelo no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento, aunque sí sobre su esfuerzo inversor.

Ingresos financieros

Finalmente, en el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en 2010 a un nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos, medida que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, se ajustaron a la baja hasta 2011 y crecieron en 2012, presentando las siguientes tasas de variación en el periodo:

Cuadro 51. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	2,1	1,0	6,9	-0,2
Ingresos de capital	29,0	-55,2	-92,1	137,3
Ingresos financieros	255,7	6,1	-44,0	11,3
Total ingresos	23,8	-27,6	-31,9	6,2

²² La entidad ha venido imputando los recursos procedentes de la monetización de los aprovechamientos urbanísticos como ingresos de capital, no habiendo obtenido ingresos de ese tipo desde la entrada en vigor de la nueva estructura presupuestaria.

Inciden en dicha tendencia las tasas de variación de los ingresos de capital y de los pasivos financieros. Sin embargo, las previsiones definitivas de ingresos corrientes presentaron la tendencia contraria, pues fueron crecientes hasta el ejercicio 2011, y permanecieron prácticamente constantes en 2012.

El presupuesto de ingresos presentó grados de ejecución que evidencian la existencia de un presupuesto sobredimensionado para la entidad en el periodo, aunque con mejoras en la presupuestación de los ingresos corrientes a partir del ejercicio 2012, según el siguiente detalle:

Cuadro 52. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	71,1	84,1	77,0	90,2
Ingresos de capital	39,2	64,5	38,1	16,4
Ingresos financieros	—	99,9	0,0	—
Total ingresos	52,8	79,6	75,3	83,2

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2012 establecían una previsión de déficit de operaciones de capital superior al superávit previsto para las operaciones corrientes. La diferencia suponía una previsión de déficit en sus operaciones no financieras, cuya financiación se preveía cubrir con el remanente de tesorería positivo disponible por la entidad y en el ejercicio 2010; también, con mayor endeudamiento, según el siguiente detalle:

Cuadro 53. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Detalle analítico de los presupuestos

(miles de euros)

Presentación analítica del presupuesto	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	1.750	1.680	1.536	1.126
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-2.938	-2.941	-2.174	-1.858
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-1.188	-1.261	-638	-732
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	—	—	—
Previsión de variación neta de pasivos financieros	—	1.099	-68	-55
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	1.188	162	706	786
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera de la entidad, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local, señalando que estos no eran necesarios pues se realiza una evaluación periódica y un seguimiento continuo de la situación económica de la entidad.

Sin embargo, las omisiones de información en las cuentas anuales, que no presentan contenido en muchos de los apartados de la memoria; las deficiencias en el cálculo de algunas magnitudes financieras de elevada importancia, y en especial en el cálculo de la estabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional y en los ajustes al remanente de tesorería, a las que se hará referencia con posterioridad en detalle; así como el alcance de los informes de la intervención a los presupuestos, a su liquidación y a la cuenta general, que únicamente contemplan aspectos formales, hacen cuestionarse el contenido y alcance de la evaluación y seguimiento de la situación económica financiera de carácter continuo realizada por la entidad, de los que, además, no se deja constancia documental.

No se elaboraron los planes económicos financieros de reequilibrio, previstos en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley

General de Estabilidad Presupuestaria, a pesar de que el interventor municipal informa sobre el desequilibrio presupuestario de la entidad en las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009, 2010 y 2011.

En la liquidación del presupuesto de 2012, la intervención computa un superávit no financiero de la entidad de 8 miles de euros, por diferencia de los ingresos y gastos presupuestarios de los capítulos 1 a 7, informando del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, dicho cálculo, al igual que ocurre en los referidos a los ejercicios previos, carece de los ajustes necesarios para determinar el déficit o superávit no financiero en término de contabilidad nacional²³.

La secretaría y la vicesecretaría-intervención del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua (ambos puestos reservados a funcionarios con habilitación estatal) son de categoría inferior a la que correspondería a la población de la entidad, ya desde 2007, lo que incide en la subescala de pertenencia de los funcionarios que tienen encomendadas las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Ninguna de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua para compensar la caída de sus ingresos se contempla de forma individualizada en planes financieros o presupuestarios de la entidad y su evaluación, seguimiento y control, de los que no se deja constancia documental, se realizan en el ámbito de elaboración y liquidación del presupuesto de la entidad.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua en el ejercicio 2009 no contaba con deudas con entidades de crédito y concertó en 2010 un préstamo por 1,1 millones de euros. Esta financiación no guarda relación alguna con las medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, ya que el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua no se acogió a ellas.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012:

Cuadro 54. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Variación neta de pasivos financieros

	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	—	—	1.098	—	—
Amortización de créditos	34	—	—	41	55
Variación neta de pasivos financieros	-34	—	1.098	-41	-55

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

Por otra parte, la entidad ha acordado la aplicación entre 2009 y 2012 de incrementos en las tasas y precios públicos, cuya representatividad se ha incrementado de forma significativa en el periodo. La efectividad de estas medidas en términos de mayores ingresos se evidencia en la evolución de estos recursos.

En 2012 se incrementó el tipo impositivo del IBI en aplicación del RD-Ley 20/2011, de medidas urgentes para la corrección del déficit público.

La entidad destaca como una de las medidas más eficaces para compensar la caída de ingresos en el contexto de crisis, el impulso, revisión y mejora de los procedimientos de gestión de ingresos y su recaudación, tales como la actualización de censos municipales, o la potenciación de la inspección tributaria. Aún cuando en los ejercicios 2011 y 2012 el grado de realización de los derechos presupuestarios de los ingresos de los capítulos 1 a 3 del presupuesto corriente, de un 78% y un 69%, respectivamente,

²³ El Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales publicado por la IGAE define los ajustes que han de realizarse al saldo presupuestario no financiero para determinar el déficit o superávit presupuestario de la entidad, valorado de acuerdo a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (denominado SEC 95).

han mejorado respecto de los obtenidos en ejercicios previos (un 52% en 2009 y un 51% en 2010), éste es todavía bajo, en especial en el último ejercicio del periodo analizado. Dichos porcentajes se reducen aún más si se toman en cuenta los derechos de presupuestos corrientes y cerrados.

En el siguiente cuadro se detallan los ingresos fiscales por habitante, observándose un incremento de los mismos, especialmente en los ejercicios 2010 y 2012:

Cuadro 55. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Ingresos fiscales por habitante

	2008	2009	2010	2011	2012
(euros)					
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	433	332	431	380	475

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de gastos la entidad señala haber adoptado desde 2010 medidas dirigidas a reducir sus inversiones, y en 2011 y 2012 para la disminución de gastos de personal, corrientes en bienes y servicios, y transferencias y subvenciones.

Durante el periodo se llevaron a cabo actuaciones dirigidas al impulso de la administración electrónica, la revisión de los inventarios y los procedimientos y criterios de presupuestación. Hasta 2011 no se adoptaron medidas de mejora ni se revisaron los procedimientos de gestión del gasto corriente y la contratación, y, hasta 2012, no se implementaron medidas de gestión de recursos humanos.

La entidad ha ajustado el tamaño de su estructura administrativa en el periodo 2009-2012, habiéndose reducido en un 17% el número medio de empleados, con el siguiente detalle:

Cuadro 56. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	11	11	11	10
Personal laboral	2	2	2	2
Personal eventual	4	4	2	2
Total	17	17	15	14

Durante todo el periodo 2 de los concejales de la entidad contaron con régimen de dedicación, habiéndose incrementado el número de concejales en las elecciones del año 2011 como consecuencia del incremento poblacional experimentado, pasando de 11 a 13 concejales.

Las medidas adoptadas han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 57. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	6,7	5,5	10,6	9,0
Operaciones de capital	64,0	5,0	-81,3	25,8
Operaciones financieras	-100,0	—	—	34,4
Total ingresos	32,7	5,2	-41,6	12,3

Se evidencia la tendencia creciente de los gastos corrientes en todos los ejercicios y una disminución significativa del esfuerzo inversor de la entidad, especialmente en 2011, tras el refuerzo de las inversiones en los ejercicios anteriores financiadas tanto con transferencias de capital de la comunidad autónoma, como con el FEIL y FEELS. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulo:

Cuadro 58. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	26,7	8,7	-8,9	-12,0
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	3,0	6,3	13,5	3,6
Cap. 3 Gastos financieros	-85,6	16,3	24.272,8	746,8
Cap. 4 Transferencias corrientes	37,8	-33,5	-17,4	-5,3

Destaca la tasa de variación interanual de los gastos financieros, cuyo importe se dispara, en particular, en el ejercicio 2011 por un nuevo endeudamiento, y en el ejercicio 2012, especialmente, por el abono, en ejecución de una sentencia, de intereses de demora por importe de 257 miles de euros. Se pone de manifiesto en todo el periodo el incremento de los gastos en bienes corrientes y servicios, imputados al capítulo 2 del presupuesto, que reflejan la falta de suficiencia de las medidas adoptadas por la entidad dirigidas a la reducción de ese tipo de gasto, pues, si bien se obtiene un menor gasto por los conceptos que se recortan (reparaciones, mantenimiento y conservación; protocolo y representación e indemnizaciones por razón del servicio en el ejercicio 2011 y de arrendamientos y cánones en el ejercicio 2012), dicho ahorro queda absorbido por el resto de gastos corrientes en bienes y servicios, y en especial por el incremento de los gastos de limpieza y por el abono de la facturación en el periodo de varios ejercicios atrasados del servicio de abastecimiento de aguas, lo que influye en la tendencia ascendente del conjunto de este tipo de gastos.

Las disminuciones más significativas en los gastos corrientes se producen en las partidas de transferencias corrientes, a partir de 2010 y la observada en 2011 y 2012 en los gastos de personal por la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012²⁴, si bien en ambos casos habían experimentado importantes incrementos en los ejercicios previos.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa cómo se interrumpe en 2012 la tendencia creciente de los años anteriores:

Cuadro 59. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	469	471	474	502	491

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en buena parte por las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en sus magnitudes financieras y presupuestarias, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2012 se materializó el desequilibrio presupuestado en las operaciones no financieras, si bien en 2011 y 2012 por importe muy inferior al presupuestado. Los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario negativo en todos los ejercicios:

²⁴ Mediante el RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se obliga a reducir, con criterios progresivos, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales en el ejercicio 2010. La Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011 establece en su artículo 22.2 la congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto de los del ejercicio anterior.

Mediante el RD-Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre.

Cuadro 60. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Estado del Resultado Presupuestario

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	471	984	553	925
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-1.525	-2.402	-715	-920
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-1.054	-1.418	-162	5
2. Resultado de operaciones con activos financieros	—	—	—	—
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	—	1.098	-41	-55
Resultado presupuestario (1+2+3)	-1.054	-320	-202	-50
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	1.188	135	34	357
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	—	—	—	—
— Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	—	—	—	—
Resultado presupuestario ajustado	134	-185	-169	307

La omisión de algunos de los ajustes previstos en la normativa en relación con el resultado presupuestario en los ejercicios 2009 a 2012 desvirtúa el significado del resultado presupuestario ajustado de la entidad en todos los ejercicios, ofreciendo una información sobre la capacidad y necesidad de financiación que no parece responder a su verdadera situación²⁵.

El no seguimiento por parte de la entidad de los gastos con financiación afectada, supone, además de una falta de cumplimiento de las previsiones de la instrucción del modelo normal de contabilidad pública local, un riesgo para la entidad, que podría estar utilizando recursos afectados a finalidades distintas de las previstas para ellos y favoreciendo la financiación de gastos estructurales.

Remanente de tesorería

La evolución del remanente de tesorería muestra un leve deterioro de la solvencia a corto plazo de la entidad a lo largo del periodo fiscalizado, habiéndose reducido el remanente de tesorería para gastos generales disponible al inicio del ejercicio 2009 (5.446 miles de euros) un 29%, presentando al cierre del ejercicio 2012 un remanente de tesorería para gastos generales de 3.893 miles de euros:

Cuadro 61. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Fondos líquidos	2.020	1.225	2.387	1.401
Derechos pendientes de cobro	5.991	7.083	4.406	5.033
Obligaciones pendientes de pago	3.614	4.231	2.919	2.541
Remanente de tesorería total (1+2-3)	4.396	4.077	3.874	3.893
Saldos de dudoso cobro	—	—	—	—
Exceso de financiación afectada	—	—	—	—
Remanente de tesorería para gastos generales	4.396	4.077	3.874	3.893
Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	—	—	—
Acreedores por devolución de ingresos indebidos	—	—	—	—

²⁵ La entidad no presenta ajustes por desviaciones de financiación positivas ni negativas del ejercicio, no ofreciendo sus cuentas anuales información sobre el seguimiento de los gastos con financiación afectada, de los que únicamente se realiza un seguimiento extracontable.

Al igual que se ha señalado en el resultado presupuestario, el estado de remanente de tesorería en las cuentas de la entidad ofrece una información sobre su solvencia financiera que no se corresponde con la realidad, al no presentar ni ajustes por saldos deudores de dudoso cobro, en contra de la prudencia que debe reflejar la información contable y en especial en el escenario económico de crisis, ni excesos de financiación afectada, al no realizar la entidad, tal y como ya se ha señalado, el seguimiento de los gastos con financiación afectada.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad han experimentado un deterioro importante en 2010, si bien se recuperan en 2011 y vuelven a caer ligeramente en 2012. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 62. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,6	0,3	0,8	0,6
Realización de cobros corrientes (cap 1 a 3)	52,5	51,0	77,7	68,9
Realización de cobros cerrados (cap 1 a 3)	38,7	36,7	43,9	20,2
Realización de pagos corrientes (cap 2 y 6)	81,1	67,4	91,6	90,4
Realización de pagos cerrados (cap 2 y 6)	52,9	50,4	39,8	29,3
Periodo medio de pagos corrientes (cap 2 y 6)	69,0	119,0	30,6	35,2

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

Destaca, como ya se ha informado, el bajo grado de realización de los cobros fiscales de la entidad, tanto del presupuesto corriente como de presupuestos cerrados, con una tasa de realización conjunta que, salvo en el ejercicio 2011, no ha superado el 50%. Sin embargo, la entidad no ha tramitado expedientes de prescripción de derechos, ni provisiona las posibles insolvencias o créditos incobrables, con incidencia en su ratio de solvencia a corto plazo, que se encontraría sobrevalorado, ofreciendo una información ilusoria sobre la situación del Ayuntamiento que puede influir en el proceso de toma de decisiones.

Igualmente destacable, a partir de 2011, el grado de realización de las obligaciones corrientes de la entidad que supera el 90%, y el periodo medio de pago próximo a 30 días. No obstante, la entidad no ha elaborado los informes sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de las obligaciones, previstos en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad, por lo que no se ha dispuesto de información sobre el periodo medio de pago real, ni sobre el volumen de obligaciones abonadas por la entidad fuera del plazo legal mente establecido para ello.

Endeudamiento

El incremento del nivel de endeudamiento registrado en el período ha supuesto un aumento notable de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad entre los ejercicios 2010 y siguientes, si bien presenta unos índices de endeudamiento bajos con una ratio de periodo mínimo de amortización de deuda inferior a los dos años.

Cuadro 63. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	—	1.098	1.624	1.452
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	—	0,26	0,40	0,30
Periodo mínimo de amortización de la deuda (en años)	—	1,1	2,9	1,6
Endeudamiento por habitante (en euros)	—	163	233	201

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.4 ARROYO DE LA ENCOMIENDA (VALLADOLID)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Arroyo de la Encomienda (Valladolid) es uno de los municipios españoles del tramo de población comprendido entre 5.000 y 20.000 habitantes, con un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo en los últimos años. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Arroyo de la Encomienda tenía 15.680 habitantes, tras experimentar un crecimiento del 248% en la última década.

El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda ha tenido durante todo el período fiscalizado dos entidades dependientes: el Organismo Autónomo «Fundación Municipal de Cultura y Deportes», entidad que se disuelve en 2012 y que se financiaba en un 90% de las transferencias recibidas del Ayuntamiento, y la sociedad mercantil «Empresa Municipal de Suelo, Vivienda, Gestión de Servicios Públicos e Infraestructuras». El Ayuntamiento forma parte de las mancomunidades de municipios de «Tierras de Valladolid» y «Toro».

A la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la terminación del plazo legal de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda no había rendido la Cuenta General del ejercicio 2012, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 64. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Evolución de los ingresos presupuestarios

	(miles de euros)				
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	14.615	7.932	9.384	15.118	15.373
Ingresos de capital	2.368	439	3.314	6.503	2.036
Ingresos financieros	3	8	14	11	109
Total presupuesto	16.986	8.380	12.711	21.632	17.518

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 65. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual %				Variación 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	-45,7	18,3	61,1	1,7	5,2
Ingresos de capital	-81,5	654,8	96,3	-68,7	-14,0
Ingresos financieros	151,8	64,7	-21,0	914,0	3220,0
Total ingresos	-50,7	51,7	70,2	-19,0	3,1

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue positiva (3,1%). En la tasa de variación del conjunto del período inciden significativamente unos ingresos patrimoniales extraordinarios obtenidos por la entidad en 2011 por importe de 2.400 miles de euros. Si se elimina su impacto, en lugar de una evolución positiva, se produjo una reducción de los ingresos del 11%. En términos interanuales hay que destacar el ejercicio 2008, en el que se produce una caída del 50,7% en los ingresos, y la recuperación en los ejercicios siguientes.

El efecto de la crisis económica se aprecia en la variación negativa de los ingresos de la entidad en 2008, originada tanto por la reducción de los ingresos corrientes (-45,7%), destinados a financiar la

estructura de gastos de la entidad, como por la disminución de los de capital (-81,5%), a los que posteriormente se hará referencia.

Ingresos corrientes

En el conjunto del período los ingresos corrientes registraron una variación positiva del 5,2%; si se elimina el efecto de los ingresos patrimoniales percibidos en 2011, se observa una caída del 11%. En el mismo periodo la población del municipio creció el 44,2%, advirtiéndose la crisis de ingresos en la creciente demanda de servicios públicos por este incremento poblacional.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 66. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Evolución y representatividad de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	3.310	21,5	1.267	8,7	2.043	161,3
Ingresos patrimoniales	2.595	16,9	1.053	7,2	1.542	146,4
IIVTNU	2.296	14,9	376	2,6	1.920	510,2
Transf corrientes del Estado	1.968	12,8	1.552	10,6	416	26,8
Tasas	836	5,4	1.093	7,5	-257	-23,6
ICIO	646	4,2	5.474	37,5	-4.828	-88,2
IVTM	490	3,2	315	2,2	175	55,7
Transf corrientes de la CA	473	3,1	63	0,4	410	648,7
IAE	328	2,1	461	3,2	-133	-28,9
Resto ingresos corrientes	2.431	15,8	2.960	20,3	-529	-17,9
Total ingresos corrientes	15.373	100,0	14.615	100,0	758	5,2

El ingreso más afectado por el contexto de la crisis económica es, por su relevancia cuantitativa, el ICIO, sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de escasa representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (las tasas y el IAE, principalmente).

El ICIO fue el recurso más importante de la entidad en 2007 (37,5% de los ingresos corrientes) y, cuando se manifestó de forma más evidente la crisis urbanística en 2008, presentó una tendencia decreciente hasta suponer en 2011 un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos por ICIO. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI, que en 2011 llega a ser el principal recurso de la entidad. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de sus ingresos por el IIVTNU y los ingresos patrimoniales.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el final del período analizado se caracteriza por una reducción del 14% de este tipo de ingresos y por tasas de variación interanual negativas en los ejercicios 2008 y 2011. Destaca la recepción en 2009 y 2010 de un volumen significativo de transferencias de capital FEESL, principalmente las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 1.688 miles de euros.
- FEESL: 1.175 miles de euros.

Además, el Ayuntamiento acudió en 2010 a la venta de patrimonio municipal del suelo (4.523 miles de euros), que le reportaron en dicho ejercicio el 21% de los ingresos.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza general de recursos afectados a la realización de inversiones y a los fines del patrimonio público del suelo no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad no ha recurrido en los ejercicios 2008 a 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, se ajustaron a la baja en todos los ejercicios, salvo en 2010, presentando las siguientes tasas de variación:

Cuadro 67. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	-44,6	113,9	-29,3	-28,2
Ingresos de capital	34,1	80,3	-68,3	-59,7
Ingresos financieros	-38,1	-32,1	9,2	-55,2
Total ingresos	-35,7	35,2	-27,1	-41,2

Los grados de ejecución del presupuesto de ingresos en el período 2009-2012 tuvieron la siguiente evolución:

Cuadro 68. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	79,7	60,0	86,3	113,8
Ingresos de capital	67,5	73,5	72,5	140,5
Ingresos financieros	15,1	11,9	111,2	5,3
Total ingresos	75,8	63,4	84,6	115,0

El presupuesto de ingresos presentó grados de ejecución bajos en 2009 y 2010 (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), observándose que no se percibió el verdadero impacto de la crisis en los ingresos corrientes de la entidad, a pesar de que en el ejercicio 2008 la ejecución de ingresos sólo había sido del 33% de las previsiones. Hasta el ejercicio 2011 no se aplicaron ajustes suficientes en los presupuestos para adaptarlos a la realidad de los ingresos obtenidos en los ejercicios precedentes, careciendo hasta entonces de utilidad como herramienta de planificación y control de la actividad económica y presupuestaria del Ayuntamiento.

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2011 establecían una previsión de déficit de operaciones de capital superior al superávit previsto para las operaciones corrientes. La diferencia suponía una previsión de déficit en sus operaciones no financieras en todos los ejercicios, cuya financiación se preveía cubrir con el remanente de tesorería positivo disponible por la entidad.

Cuadro 69. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	283	13.510	6.675	2.466
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-17.213	-24.958	-19.219	-8.004
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-16.930	-11.448	-12.544	-5.538
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	—	—	—
Previsión de variación neta de pasivos financieros	-38	-38	—	—
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	16.968	11.486	12.544	5.538
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y la solvencia financiera de la entidad, si bien se realizaron evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera.

Entre los ejercicios 2009 y 2012 el único plan referido por el Ayuntamiento es el Plan económico-financiero aprobado por el Pleno (PEF 2009-2011) ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación de los presupuestos de 2007. Este Plan cuantificaba el desequilibrio presupuestario de la entidad en términos de contabilidad nacional en 4.475 miles de euros y preveía, que incluso en un escenario de crisis económica, se recuperaría la senda del equilibrio presupuestario. Este Plan, en el que se preveía una senda de crecimiento de los ingresos y gastos corrientes en los siguientes ejercicios, contenía sin embargo indicaciones sobre la necesidad de reducir los gastos e incrementar los ingresos que no resultaban compatibles con las previsiones. El plan fue actualizado en 2010 con el objeto de aplicar las estimaciones revisadas de ingresos en la confección del presupuesto de 2011.

Al finalizar el periodo de vigencia del Plan no se había llegado al pretendido objetivo de estabilidad presupuestaria, presentando la liquidación del presupuesto de 2011 un déficit en términos de contabilidad nacional de 4.648 miles de euros.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas en el periodo 2009-2012 por el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda no se contemplaron, en general, en planes de la entidad y sólo en algunos casos están referidas de forma genérica en el Plan económico-financiero (2009-2011), mencionado en el anterior apartado. La entidad no ha proporcionado estimaciones sobre el impacto de las medidas en términos de ahorro.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

El Ayuntamiento ha adoptado desde 2009 medidas de carácter tributario, con subidas de los tipos impositivo del IBI, del IAE y de las tasas y precios públicos. Además, la última revisión de los valores catastrales de los inmuebles urbanos se realizó en 2008, lo que, junto al incremento del número de unidades catastrales por desarrollos urbanísticos, ha incidido positivamente en los ingresos por IBI del periodo.

Por otra parte, las medidas adoptadas por la entidad en materia de gestión de ingresos se han centrado, desde 2009, en la revisión y actualización de los censos municipales, y en la potenciación de la inspección tributaria.

En el siguiente cuadro se detallan los ingresos fiscales por habitantes en el periodo, observándose un crecimiento progresivo que puede atribuirse a las medidas adoptadas. Destaca el descenso de los ingresos

fiscales por habitante en 2011 a consecuencia del importante crecimiento de la población en dicho ejercicio y de la disminución de los ingresos por el ICIO y el IIVTNU después de una recuperación en 2010:

Cuadro 70. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Ingresos fiscales por habitante

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante. Capítulos 1, 2 y 3	434	479	971	682	921

(euros)

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de gastos, la entidad señala haber adoptado en los ejercicios 2009 a 2012 medidas de reducción de los gastos corrientes en bienes y servicios y de las transferencias corrientes a sus entidades dependientes y a otras entidades.

Las medidas de racionalización administrativa aplicadas por la entidad se concentraron en 2011 y 2012, y se dirigieron principalmente a la mejora de distintos aspectos de la gestión de recursos humanos y al impulso de la administración electrónica.

Por lo que se refiere a las medidas de reestructuración administrativa, en el 2011 la entidad externalizó los servicios de las celadurías de los edificios municipales y de atención al ciudadano, y, en diciembre de 2012, se produjo la disolución del Organismo Autónomo Fundación Municipal de Cultura y Deporte.

La entidad no ha realizado ajustes en su estructura administrativa, habiéndose incrementado un 14% el número medio de empleados en el periodo 2009-2012, según el siguiente detalle:

Cuadro 71. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	40	46	45	49
Personal laboral	12	11	12	11
Personal eventual	4	4	4	4
Total	56	61	61	64

Durante los ejercicios 2009 a 2012, 3 de los 13 concejales de la entidad contaron con régimen de dedicación exclusiva a labores del gobierno corporativo y los 10 restantes no tuvieron dedicación.

Las medidas adoptadas no han tenido una incidencia significativa en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 72. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	38,7	9,5	-2,4	-8,2
Operaciones de capital	-41,8	41,9	33,2	-52,1
Operaciones financieras	-23,6	-5,5	-86,5	232,3
Total gastos	-14,6	24,0	15,7	-34,1

Los gastos presupuestarios disminuyeron en 2009 y 2012, y crecieron en los ejercicios intermedios. Tan solo se observa una tendencia en los gastos corrientes, que disminuyen en términos interanuales en 2011 y 2012, después de experimentar altos crecimientos en los dos ejercicios anteriores. El descenso del 34,1% experimentado en los gastos en 2012 se origina, además, por la disminución de las inversiones reales.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulo:

Cuadro 73. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 - Personal	29,1	13,5	-0,6	-20,8
Cap. 2 - Gastos corrientes bienes y servicios	125,3	-3,5	0,9	-9,4
Cap. 3 - Gastos financieros	-11,9	-66,4	281,9	588,0
Cap. 4 - Transferencias corrientes	-38,9	49,6	-14,1	19,7

S.d.: Sin datos.

El capítulo 2, de gastos corrientes en bienes y servicios, experimentó un incremento significativo en el ejercicio 2009, iniciándose un descenso desde entonces. La entidad únicamente señala haber adoptado medidas dirigidas a la contención de los gastos de reparaciones, mantenimiento y conservación, protocolo y representación y publicidad y propaganda en 2009. Salvo una ligera reducción de los gastos en atenciones protocolarias, el resto de las medidas no han tenido el efecto esperado en el presupuesto de gastos hasta 2012.

La evolución de los gastos de personal comienza a ser negativa en 2011 y se reduce un 20,8% en 2012. En materia de personal incide la aplicación de las medidas del gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, así como la adopción de actuaciones dirigidas a la disminución de los gastos de incentivos al rendimiento y gastos sociales del personal con efectos en el ejercicio 2012.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, que presenta una tendencia decreciente en el periodo:

Cuadro 74. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Gastos corrientes no financieros por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante. Capítulos 1, 2 y 4	583	750	755	650	548.

S.d.: Sin datos.

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda no ha acudido al endeudamiento para paliar los efectos de la disminución de los ingresos de la entidad en el contexto de la crisis y, de hecho, no ha concertado nuevas operaciones de crédito.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose que no se produjo incremento a lo largo del periodo.

Cuadro 75. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Variación neta de pasivos financieros

(miles de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Amortización de créditos	38	38	38	38	—	—
Variación neta de pasivos financieros	-38	-38	-38	-38	—	—

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en parte por las medidas tributarias adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2012 el resultado de las operaciones corrientes ha sido positivo a lo largo de todo el periodo, con un incremento relevante de la diferencia entre derechos y obligaciones a partir del ejercicio 2010, siendo la rúbrica de otras operaciones no financieras la responsable de que, finalmente, el resultado presupuestario antes de ajustes sea negativo en 2009 y 2011.

Cuadro 76. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado de Liquidación del Presupuesto	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	587	5.484	5.974	5.901
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-3.879	-3.705	-11.558	-4.917
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-3.291	1.779	-5.584	984
2. Resultado de operaciones con activos financieros	10	10	104	-11
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	-38	-38	—	—
Resultado presupuestario (1+2+3)	-3.320	1.750	-5.480	973
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	4.174	1.022	1.124	2.644
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	2.968	4.381	7.919	1.522
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	771	4.866	664	37
Resultado presupuestario ajustado	3.051	2.287	2.898	5.102

La entidad ha recurrido en todos los ejercicios a la financiación de gastos con el remanente de tesorería para gastos generales disponible por la entidad y ha presentado, con carácter general, desviaciones de financiación negativas que mejoran los resultados presupuestarios ajustados, que en los cuatro ejercicios son positivos.

Remanente de tesorería

El análisis de evolución del remanente de tesorería para gastos generales muestra a lo largo del periodo fiscalizado que el Ayuntamiento ha ido utilizando su ahorro para financiar sus presupuestos, de manera que este se ha ido reduciendo.

Cuadro 77. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	12.810	14.026	7.803	6.489
2. Derechos pendientes de cobro	3.749	7.228	6.610	7.266
3. Obligaciones pendientes de pago	1.516	4.725	3.355	1.833
Remanente de tesorería total (1+2-3)	15.043	16.529	11.059	11.922
Saldos de dudoso cobro	3.084	3.708	5.371	6.559
Exceso de financiación afectada	7.911	10.560	2.894	—
Remanente de tesorería para gastos generales	4.048	2.262	2.793	5.363
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	10	27	S.d.
Acreeedores por devolución de ingresos	—	—	—	S.d.

S.d.: Sin datos.

En relación con el cuadro anterior, debe destacarse que, a lo largo de los ejercicios, la entidad ha dotado provisiones por saldos deudores de dudoso cobro que oscilan entre el 51,3% en 2009 y el 90,3% en 2012, como medida de prudencia ante el escenario económico. Por otra parte, señalar que resulta inusual la inexistencia de ajustes por exceso de financiación afectada en 2012.

La cuenta 413 «Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» no presentó saldos muy elevados aunque en 2011 experimentó un incremento notable con respecto a 2010. Finalmente, la ratio de solvencia financiera a 31 de diciembre de 2012 fue de 3,9, lo que indica una posición financiera saneada a corto plazo.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad han experimentado un deterioro gradual en los ejercicios fiscalizados, aunque se mantienen en niveles que indican una buena situación de tesorería.

Cuadro 78. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	8,5	3,0	2,3	3,5
Realización de cobros corrientes (cap 1 a 3)	55,2	56,0	75,6	S.d.
Realización de cobros cerrados (cap 1 a 3)	21,4	46,5	46,5	S.d.
Realización de pagos corrientes (cap 2 y 6)	94,9	73,7	84,7	S.d.
Realización de pagos cerrados (cap 2 y 6)	92,3	82,7	96,8	S.d.
Periodo medio de pagos corrientes (cap 2 y 6)	19	96	56	S.d.

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

S.d.: Sin datos.

Entre los indicadores, se destaca el deterioro en los periodos medios de pago en los ejercicios 2010 y 2011, que empeoran significativamente respecto del ejercicio 2009. Si bien los de 2011 son sustancialmente menores. En este sentido, el informe emitido de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del artículo cuarto de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad, referido al tercer trimestre del 2012, señala que el 41% de las facturas comerciales de la entidad y de sus organismos autónomos se abonaron excediendo el plazo general de 40 días previsto para ese ejercicio en la normativa de contratos del sector

público, mientras que, en el tercer trimestre del ejercicio anterior, el porcentaje ascendía al 64%, por lo que ha habido una mejora en este sentido.

Endeudamiento

El nivel de endeudamiento se ha mantenido en niveles bajos en el periodo, si bien se incrementó significativamente en 2011 por la reclasificación de una transferencia corriente como deuda a largo plazo en el ejercicio, con el siguiente detalle:

Cuadro 79. Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	38	0	979	781
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,00	0,00	0,06	0,05
Período mínimo de amortización de la deuda	0,1	0,0	0,2	0,1
Endeudamiento por habitante (en euros)	3	0	68	50

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.5 PÁJARA (LAS PALMAS)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Pájara (Las Palmas) es uno de los municipios españoles del tramo de población comprendido entre los 20.000 y 75.000 habitantes, que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual de su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Pájara tenía 20.500 habitantes, después de tener un crecimiento del 29% en la última década. Se trata de un extenso municipio turístico del sur de Fuerteventura, con una importante población estacional y oferta hotelera.

El Ayuntamiento de Pájara ha tenido durante todo el período fiscalizado cuatro entidades dependientes: el Organismo Autónomo «Escuelas Infantiles de Pájara» y las sociedades mercantiles «Gestión Agropecuaria de Pájara S.L.», «Gestora Deportiva Municipal de Pájara S.L.» y «Gestión Urbanística de Pájara S.L.». El Ayuntamiento participa en el Consorcio «de Abastecimiento de Agua de Fuerteventura» y en la Fundación «Patronato del Centro Asociado de la UNED de Fuerteventura». Asimismo, forma parte de la mancomunidad de municipios «Centro-Sur de Fuerteventura».

A la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la terminación del plazo de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento de Pájara no había rendido la Cuenta General del ejercicio 2012, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Pájara en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 80. Ayuntamiento de Pájara. Evolución de los ingresos presupuestarios

	(miles de euros)				
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	36.505	38.661	31.077	31.756	31.102
Ingresos de capital	1.337	766	2.508	2.761	340
Ingresos financieros	13	26	39	175	19
Total ingresos	37.855	39.453	33.623	34.693	31.461

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 81. Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	5,9	-19,6	2,2	-2,1	-14,8
Ingresos de capital	-42,7	227,2	10,1	-87,7	-74,6
Ingresos financieros	99,5	52,7	346,7	-89,4	44,0
Total ingresos	4,2	-14,8	3,2	-9,3	-16,9

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (-16,9%), si bien la caída resulta sobredimensionada por haberse percibido en 2007 ingresos patrimoniales extraordinarios por importe de 9.157 miles de euros. La eliminación del impacto de los ingresos patrimoniales supone que en el conjunto del período los ingresos presupuestarios se incrementaron el 5,4%, en tanto que la población creció el 1,1% en el periodo 2007-2011.

Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes representan más del 95% de los recursos de la entidad en el período y han experimentado un importante cambio en su estructura en el marco de la crisis económica. En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 82. Ayuntamiento de Pájara. Representatividad y evolución de los ingresos corrientes

	(miles de euros)					
	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	13.445	43,2	9.653	26,4	3.792	39,3
Tasas	3.933	12,6	2.544	7,0	1.389	54,6
Transf. corrientes del Estado	3.487	11,2	3.618	9,9	-131	-3,6
Transf. corrientes de la CA	3.406	10,9	6.043	16,6	-2.637	-43,6
Ingresos patrimoniales	1.228	3,9	9.157	25,1	-7.929	-86,6
IAE	803	2,6	606	1,7	197	32,5
IVTM	712	2,3	668	1,8	44	6,6
ICIO	305	1,0	2.080	5,7	-1775	-85,4
IIVTNU	13	0,0	710	1,9	-697	-98,2
Resto de ingresos	3.770	12,1	1.425	3,9	2.345	164,7
Total ingresos corrientes	31.102	100,0	36.505	100,0	-5.403	-14,8

Los ingresos que experimentan caídas entre 2007 y 2011 son, por su relevancia cuantitativa, los ingresos patrimoniales, las transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma de Canarias y del Estado y el ICIO, principal ingreso entre los denominados urbanísticos; sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de menor representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante —licencias urbanísticas y el IIVTNU, principalmente—.

Respecto al descenso de los ingresos patrimoniales, destaca que, como se ha señalado, la entidad percibió en 2007 importantes ingresos patrimoniales derivados de concesiones administrativas y de explotaciones sobre el dominio público. Estos recursos no responden a una periodicidad anual y, por tanto, su disminución en los ejercicios posteriores no se atribuye a la crisis económica.

Por el contrario, sí se vinculan directamente con la crisis las caídas del ICIO y de las transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma de Canarias y del Estado, aunque éstas se producen en diferentes ejercicios. La crisis afectó en primer lugar al ICIO, que tuvo una importancia significativa entre los ingresos de la entidad hasta 2008 y, cuando en 2009 se manifestó más abiertamente la crisis en el sector de la construcción, presentaron una tendencia decreciente hasta suponer en 2011 un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento. Por su parte, la caída de las transferencias corrientes del Estado y la Comunidad Autónoma se pospuso a 2010 y 2011, cuando se revisaron a la baja las estimaciones de los tributos estatales en los que participan los ayuntamientos a raíz de las menores liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento las disminuciones del ICIO y de las transferencias corrientes. El aumento más significativo se debe al IBI, que en 2011 llega a representar el 43,2% de los ingresos corrientes de la entidad, con un crecimiento del 39,3% respecto a 2007. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de las tasas (54,6%) y de los impuestos sobre actividades económicas (32,5%) y vehículos de tracción mecánica (6,6%).

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 75% de los ingresos de este tipo y tasas de variación interanual negativas en los ejercicios 2008 y 2011. Destaca la percepción en 2009 y 2010 de las transferencias del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 3.427 miles de euros.
- FEESL: 1.735 miles de euros.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

Los ingresos financieros apenas han tenido representatividad en los ejercicios 2008 a 2011, cuestión que es analizada en el siguiente apartado.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, presentaron una tendencia de ajuste a la baja a lo largo del período, con la excepción de 2010 en el que se preveía la financiación vía endeudamiento de 8.170 miles de euros, según el siguiente detalle:

Cuadro 83. Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	-13,4	-5,9	-12,4	-7,5
Ingresos de capital	278,8	-23,2	-77,9	-13,0
Ingresos financieros	-33,1	171,6	-41,1	-48,1
Total ingresos	-10,0	9,4	-23,0	-14,8

El presupuesto presentó grados de ejecución que ponen de manifiesto la existencia de un presupuesto sobredimensionado para la entidad hasta 2010, apreciándose una mejora en la presupuestación de los ingresos a partir de 2011 (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), con el siguiente detalle:

Cuadro 84. Ayuntamiento de Pájara. Grados de ejecución del presupuesto

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	77,9	84,5	94,5	104,6
Ingresos de capital	61,4	88,1	49,1	34,9
Ingresos financieros	99,2	2,1	61,8	32.612,1
Total ingresos	76,4	70,9	93,5	134,6

El elevado grado de ejecución del ejercicio 2012 (134,6%) se origina por la operación de endeudamiento de la entidad —9.775 miles de euros— en aplicación del mecanismo de pago a proveedores, que no contaba con previsión presupuestaria en el ejercicio.

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2012 establecían una previsión de déficit de operaciones de capital superior al superávit previsto para las operaciones corrientes y, además, en todos los ejercicios, con la salvedad de 2010, se preveía reducir el endeudamiento de la entidad. Para la cobertura de ambos déficits se disponía la utilización del remanente de tesorería, con el detalle que figura en el siguiente cuadro:

Cuadro 85. Ayuntamiento de Pájara. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)				
Presentación analítica del presupuesto	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	1.761	1.123	646	2.237
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-5.080	-12.845	-5.603	-3.663
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-3.319	-11.722	-4.958	-1.426
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	-2	—	-130	—
Previsión de variación neta de pasivos financieros	-1.226	7.470	-2.215	-2.350
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	4.547	4.252	7.303	3.776
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Pájara ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no realizaba una evaluación periódica de la situación económico-financiera de la entidad. Tampoco se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

Entre los ejercicios 2009 y 2012 el único plan referido por el Ayuntamiento es el Plan de ajuste elaborado en 2012 para acogerse al mecanismo extraordinario de endeudamiento para el saneamiento de deudas con proveedores regulado en el RD-Ley 4/2012. No obstante, dicho plan se dirigió a atender la necesidad de solventar las dificultades de liquidez de la entidad, más que a establecer una planificación económico-financiera de la entidad en el medio plazo.

Según informa la entidad, durante el período fiscalizado no se formularon otros planes previstos en la legislación local y de estabilidad presupuestaria, al haber resultado en todos los ejercicios remanentes de tesorería positivos y haber cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria. No obstante, en el análisis de las cuentas rendidas por el Ayuntamiento de Pájara se advierte la existencia de importantes volúmenes de saldos de deudores presupuestarios de ejercicios anteriores a 2007, insuficientemente provisionados, que podrían indicar una sobrevaloración del remanente de tesorería y que pueden poner de manifiesto una mala gestión contable por parte de la entidad. Se aprecian deficiencias en el cálculo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, dado que la entidad no realiza los ajustes previstos para la adaptación del resultado presupuestario en términos de contabilidad nacional, cuestión que se referirá con posterioridad en detalle.

- C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Pájara en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Pájara para compensar la caída de sus ingresos no se contemplaron en planes financieros o presupuestarios de la entidad hasta el ejercicio 2012, en el que se elabora el plan de ajuste en el marco del mecanismo de endeudamiento extraordinario para el pago a proveedores al que se ha hecho referencia. La efectividad de las medidas se ha valorado en términos globales.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Pájara para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

En relación con los ingresos, la entidad ha comunicado que su principal medida tributaria ha consistido en la subida de los tipos impositivos del IBI en 2011 y 2012. El incremento en 2012 resulta de la aplicación del RD-Ley 20/2011.

Además, la entidad indica que ha adoptado medidas de mejora de la gestión de ingresos y recaudación a través de la actualización de los censos municipales entre 2009 y 2012 y, fundamentalmente, mediante la anticipación del período de cobro del IBI del 30 de noviembre al 30 de junio, como medida para mejorar la liquidez del Ayuntamiento y reducir el coste de la financiación de las líneas de crédito con entidades financieras.

La entidad no ha proporcionado una valoración del impacto individualizado de estas medidas en términos de mayores ingresos, si bien ya se ha indicado que los derechos reconocidos en concepto de IBI se han incrementado de forma significativa en el periodo. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los ingresos fiscales por habitante, destacándose el incremento del nivel de ingresos entre 2010 y 2012:

Cuadro 86. Ayuntamiento de Pájara. Ingresos fiscales por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	1.052	978	1.157	1.111	1.156

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

El Ayuntamiento de Pájara ha identificado la reducción de los gastos corrientes y de inversión como la principal medida adoptada para paliar el efecto de la disminución de los ingresos de la entidad en el conjunto del período 2009 a 2012.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión adoptadas por el Ayuntamiento de Pájara se concentraron en distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, tales como la contención de la plantilla y la amortización de vacantes, la reubicación de personal entre servicios, el control y la racionalización de las horas extraordinarias, y la renegociación de los convenios colectivos. Por otra parte, la entidad indica que ha efectuado una revisión de los procedimientos de contratación, compra y gestión y control de subvenciones y, desde 2012, ha dado impulso a la administración electrónica.

Entre las medidas de reestructuración administrativa, la entidad señala que ha reducido el personal funcionario, laboral y eventual al servicio del Ayuntamiento. Según la información facilitada por el Ayuntamiento de Pájara, la plantilla media del Ayuntamiento ha disminuido el 10,4% en el periodo analizado, con el siguiente detalle:

Cuadro 87. Ayuntamiento de Pájara. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	86	85	86	80
Personal laboral	233	231	209	219
Personal eventual	19	18	4	4
Total	338	334	299	303

A consecuencia del crecimiento poblacional, el Ayuntamiento ha incrementado el número de concejales electos a partir de las elecciones municipales de 2011, pasando de 17 a los 21 concejales actuales. En 2012 se incrementó de 10 a 11 el número de concejales con dedicación a labores de gobierno corporativo.

Respecto de las entidades dependientes del Ayuntamiento, la entidad no ha adoptado medidas de reestructuración o contención de gasto en relación con el Organismo Autónomo «Escuelas Infantiles de Pájara», al considerar que su nivel presupuestario actual se ajusta al mínimo para la prestación del servicio. Tres sociedades mercantiles dependientes del Ayuntamiento, las sociedades «Gestión Agropecuaria de Pájara S.L.» y «Gestora Deportiva Municipal de Pájara S.L.» no desarrollan actividad desde 2011, habiendo acordado la corporación su disolución, en tanto que la sociedad «Gestión Urbanística de Pájara S.L.» se encuentra en fase de liquidación tras un largo período de inactividad en el contexto de la crisis.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos presupuestarios entre 2008 y 2012, donde se observa la caída de las obligaciones reconocidas netas en todos los ejercicios:

Cuadro 88. Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-2,6	-13,4	-11,4	0,4
Operaciones de capital	9,1	-55,8	8,8	-44,8
Operaciones financieras	-73,2	18,4	229,4	2,9
Total gastos	-5,2	-18,0	-4,9	-2,8

La evolución de los diferentes capítulos de gastos corrientes ha sido la siguiente:

Cuadro 89. Ayuntamiento de Pájara. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	11,8	-3,9	1,0	-9,6
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-23,0	-11,5	-22,9	8,9
Cap. 3 Gastos financieros	34,0	-46,9	7,5	23,2
Cap. 4 Transferencias corrientes	107,2	-37,1	-37,4	8,9

Respecto de los gastos de personal, la entidad adoptó en los ejercicios 2010, 2011 y 2012 las medidas promovidas por el Gobierno para la reducción de la masa salarial de los empleados del sector público, cuyo efecto se refleja en las tasas de variación negativas del ejercicio 2010 y en la contención de 2011. La caída de los gastos de personal en 2012 obedece, principalmente, a la supresión de la paga extra del personal en virtud del RD-Ley 20/2012.

Es significativa la reducción del capítulo 2 «gastos corrientes en bienes y servicios» en todos los ejercicios, así como de las transferencias corrientes desde 2010, a consecuencia del fin de la actividad de las sociedades mercantiles dependientes.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa una tendencia decreciente desde el año 2009:

Cuadro 90. Ayuntamiento de Pájara. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	1.463	1.353	1.227	1.076	1.067

Por otra parte, en relación con las inversiones, la entidad indica que ha adoptado la medida de ejecutar sólo las inversiones que disponen de financiación afectada. En este sentido, el esfuerzo inversor de la entidad se redujo significativamente en 2010, tras el refuerzo de las inversiones en 2009 financiadas con el FEIL, y se contrajo nuevamente en 2012.

Medidas financieras

En el período 2008-2011 el Ayuntamiento de Pájara redujo la deuda con entidades de crédito y sólo en el ejercicio 2012 registró una variación neta de pasivos financieros positiva, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 91. Ayuntamiento de Pájara. Variación neta de pasivos financieros

	(miles de euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	0	0	170	0	9.775
Amortización de créditos	1.972	521	634	2.087	2.158
Variación neta de pasivos financieros	-1.972	-521	-464	-2.087	7.617

La deuda contraída en el ejercicio 2012 se produce en el marco de las medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a los proveedores de las entidades locales reguladas por el RD-Ley 4/1012, que habría permitido sanear entre 2012 y 2013, 9.775 miles de euros de obligaciones vencidas a 31 de diciembre de 2011, de las que el 11% no habían sido imputadas a presupuestos.

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica y las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, han incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias del Ayuntamiento, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2010 a 2012 no llegó a materializarse el desequilibrio presupuestado en las operaciones no financieras, dada la baja ejecución de las inversiones reales y de los gastos corrientes en bienes y servicios. Con la excepción del ejercicio 2009, los siguientes presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario ajustado positivo, con el siguiente detalle:

Cuadro 92. Ayuntamiento de Pájara. Estado del Resultado Presupuestario

	(miles de euros)			
Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	235	5.047	7.446	8.129
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-1.733	886	-1.700	-915
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-1.498	5.933	5.746	7.214
2. Resultado de operaciones con activos financieros	20	0	0	0
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	-521	-464	-2.087	7.617
Resultado presupuestario (1+2+3)	-1.999	5.469	3.658	14.832
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	398	675	619	500
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	1.186	970	1.194	826
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	438	2.459	320	129
Resultado presupuestario ajustado	-852	4.655	5.151	16.028

El resultado presupuestario ajustado muestra que el Ayuntamiento de Pájara ha dispuesto en los ejercicios 2010 a 2012 de un superávit de financiación que le ha permitido incrementar progresivamente su ahorro presupuestario, como se detalla en el siguiente apartado relativo al remanente de tesorería.

Remanente de tesorería

El análisis de la evolución del remanente de tesorería muestra una mejoría de la entidad a lo largo del periodo fiscalizado a consecuencia de los resultados presupuestarios positivos en los ejercicios 2010 a 2012, con el detalle que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 93. Ayuntamiento de Pájara. Estado del Remanente de Tesorería

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	863	2.008	3.470	281
2. Derechos pendientes de cobro	45.960	51.853	51.876	53.626
3. Obligaciones pendientes de pago	24.430	26.572	24.611	9.420
Remanente de tesorería total (1+2-3)	22.393	27.288	30.736	44.486
Saldos de dudoso cobro	8.820	9.463	10.196	12.369
Exceso de financiación afectada	3.054	4.165	3.056	2.240
Remanente de tesorería para gastos generales	10.519	13.660	17.484	29.697
Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	—	—	1.649
Acreedores por devolución de ingresos	6	14	14	14

A lo largo de los ejercicios, la entidad ha dotado provisiones por saldos deudores de dudoso cobro por un porcentaje equivalente medio del 19% del saldo de derechos pendientes de cobro.

No obstante, la entidad mantiene activado un volumen elevado de derechos de presupuestos cerrados que ponen de manifiesto la existencia de un deficiente sistema contable en materia de ingresos. En particular, la última cuenta rendida referida al ejercicio 2011 contiene un saldo de derechos pendientes de cobro de presupuestos anteriores al ejercicio 2006 por un importe de 22.789 miles de euros, sobre los que la entidad deberá investigar si están prescritos o si deben ser regularizados a consecuencia de un tratamiento contable irregular. La dotación de un saldo de dudoso cobro por la totalidad de dicho importe supondría una importante reducción en el remanente de tesorería para gastos generales de la entidad. Por consiguiente, el remanente de tesorería se encontraría sobrevalorado, ofreciendo una información ficticia sobre la situación de la entidad que puede influir en el proceso de toma de decisiones.

Destaca la inexistencia de saldo en la cuenta 413 «Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» en los ejercicios 2009 a 2011, siendo así que en 2012 la entidad reconoce en dicha cuenta un importe de 1.649 miles de euros en obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad reflejan una situación de dificultad de tesorería que pone en entredicho la buena situación financiera que se podría deducir de los estados del resultado presupuestario y del remanente de tesorería. En el siguiente cuadro se presentan las ratios de liquidez más representativas:

Cuadro 94. Ayuntamiento de Pájara. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,0	0,1	0,1	0,0
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	72,9	62,4	68,4	75,3
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	5,2	9,5	15,1	11,8
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	63,2	48,3	51,8	67,5
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	36,8	32,6	41,0	74,8
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	134	189	176	119

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

Los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente advierten de la existencia de dificultades en la entidad para atender al pago de sus obligaciones en todo el período fiscalizado, con niveles de liquidez bajos y periodos medios en el pago de obligaciones que alcanzan los 189 días en 2010.

Por otro lado, resulta destacable el bajo grado de realización de los derechos de presupuestos cerrados, lo que vuelve a poner de manifiesto la existencia de un inadecuado sistema contable y de gestión de los ingresos y su recaudación. El grado de cumplimiento de los ingresos de los capítulos 1 a 3 no alcanza el 80% en ningún ejercicio e incluso empeora en el caso del capítulo 1, que es el que, paradójicamente, tiene un grado de ejecución mayor. La disminución en la eficacia recaudatoria se produce en todos los conceptos del capítulo 1, pero especialmente llamativo es el caso del IBI, ya que en 2011 solo se recauda algo más de la mitad de los derechos reconocidos.

Endeudamiento

La reducción del endeudamiento registrada entre 2009 y 2011 ha supuesto una menor representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad, que vuelve a aumentar en 2012 a raíz del crédito obtenido por la entidad para el pago a proveedores:

Cuadro 95. Ayuntamiento de Pájara. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	32.073	31.239	28.741	33.141
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	1,03	0,98	0,92	1,03
Periodo mínimo de amortización de la deuda (en años)	136,5	6,2	3,9	3,9
Endeudamiento por habitante (en euros)	1.540	1.515	1.398	1.617

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.6 TORRE-PACHECO (MURCIA)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Torre-Pacheco (Murcia) es uno de los municipios españoles del tramo de población comprendido entre 20.000 y 75.000 habitantes, en el que se ha producido en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Torre-Pacheco tenía 34.694 habitantes, tras experimentar un crecimiento del 32% en la última década. El Ayuntamiento tuvo hasta 2009 cuatro entidades dependientes: los Organismos Autónomos «Patronato Municipal de Deportes», «Patronato Municipal de Cultura»; «Patronato Municipal de Vivienda» y la sociedad mercantil «Radio Municipal de Torre-Pacheco, S.L.». A partir del ejercicio 2010

el número de entidades dependientes pasó a cinco tras la creación del Organismo Autónomo «Instituto Municipal de Servicios para la Acción Social (IMSAS)», que asumió la gestión de los servicios y personal preexistente de la Mancomunidad de municipios «Servicios Sociales del Sureste» en la que participaba el Ayuntamiento.

La entidad participa en el «Consortio de Extinción de Incendios» y en el «Consortio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos». Hasta el año 2010 participó en el «Consortio Turístico Tierra y Tradición» y, desde ese ejercicio, en el «Consortio de Televisión Digital Local del Mar Menor». Forma parte de la mancomunidad «de los Canales del Taibilla» y, hasta 2010, también de la mancomunidad «Servicios Sociales del Sureste», ya extinguida, a la que se ha hecho referencia con anterioridad.

El Ayuntamiento de Torre-Pacheco no había rendido sus cuentas en el momento de cierre de los trabajos de fiscalización, el 14 de octubre de 2013, fecha en la que finaliza el plazo de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del TRLRHL, y tampoco había facilitado datos económicos de 2012, por lo que únicamente se ha dispuesto de la información presupuestaria y contable referida a dicho ejercicio que consta en el informe de la intervención local a la liquidación del citado presupuesto.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Torre-Pacheco en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 96. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Evolución de los ingresos presupuestarios

	(miles de euros)				
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	48.237	31.673	29.385	32.375	31.573
Ingresos de capital	18.941	4.861	12.451	4.276	2.549
Ingresos financieros	2.690	—	12.626	—	2.943
Total ingresos	69.868	36.534	54.462	36.651	37.065

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 97. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	-34,3	-7,2	10,2	-2,5	-34,5
Ingresos de capital	-74,3	156,1	-65,7	-40,4	-86,5
Ingresos financieros	-100,0	n.a.	-100,0	n.a.	9,4
Total ingresos	-47,7	49,1	-32,7	1,1	-47,0

n.a.: No aplicable.

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (-47%), aunque en términos interanuales los ingresos totales crecieron en los ejercicios 2009 y 2011 y registraron descensos en 2008 y 2010.

En la tasa de variación interanual del ejercicio 2008 y en la total del periodo, incide un ingreso patrimonial extraordinario en concepto de concesión administrativa del parking municipal por importe de 4.000 miles de euros, en el ejercicio 2007 (el 8% de los ingresos corrientes y el 6% de los ingresos totales de la entidad en ese ejercicio). La eliminación de su impacto evidencia una menor tasa de variación de ingresos corrientes y totales del periodo analizado (-28,6% y -43,7%, respectivamente).

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia fundamentalmente en las tasas de variaciones negativas de los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Al

final del periodo los ingresos corrientes eran inferiores en un 34,5% a los registrados en 2007 (en un 28,6% si descontamos el efecto de los ingresos patrimoniales), en tanto la población del municipio aumentó el 12%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 98. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	12.606	39,9	6.144	12,7	6.462	105,2
Transf. corrientes del Estado	5.716	18,1	6.912	14,3	-1.196	-17,3
Tasas	3.667	11,6	1.608	3,3	2.059	128,0
IVTM	2.506	7,9	2.566	5,3	-60	-2,3
ICIO	2.322	7,4	7.141	14,8	-4.819	-67,5
Transf. corrientes de la CA	2.001	6,3	1.395	2,9	606	43,4
IIVTNU	1.072	3,4	1.871	3,9	-799	-42,7
IAE	707	2,2	617	1,3	90	14,7
Ingresos patrimoniales	346	1,1	4.898	10,2	-4.552	-92,9
Aprovechamientos urbanísticos	0	0,0	13.901	28,8	-13.901	-100,0
Resto de ingresos corrientes	629	2,0	1.184	2,5	-555	-46,9
Total ingresos corrientes	31.573	100,0	48.237	100,0	-16.664	-34,5

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa, los ingresos obtenidos por la monetización de aprovechamientos urbanísticos y el ICIO, ambos ingresos de los denominados urbanísticos, y las transferencias corrientes del Estado y el IIVTNU; sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos, de menor representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (IVTM, licencias urbanísticas, y precios públicos, principalmente).

Los ingresos por aprovechamientos urbanísticos y el ICIO fueron los principales ingresos de la entidad hasta 2008 y, cuando se manifestó la crisis económica en 2009 presentaron una tendencia decreciente hasta suponer en 2011 un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de Torre-Pacheco. De cualquier forma, aunque los ingresos por aprovechamientos urbanísticos son de cuantía muy relevante, tienen la naturaleza de recursos afectados a los fines del patrimonio público del suelo, por lo que no se les puede atribuir un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

El descenso de las transferencias corrientes del Estado se deriva del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos estatales en los que participan las entidades locales. A diferencia de los ingresos urbanísticos, el impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifestó en los ejercicios 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes. La caída del IIVTNU se verifica en todo el periodo, con la única excepción del ejercicio 2010.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido, con su crecimiento, la pérdida de ingresos por ICIO y de transferencias corrientes del Estado. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI, que pasa a ser el primer recurso corriente de la entidad habiendo incrementado su representatividad en los recursos corrientes de la entidad en 27 puntos desde 2007, en gran medida por el incremento de unidades catastrales procedentes de los desarrollos urbanísticos previos. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de sus ingresos por tasas e IAE. También resulta significativa la mayor representatividad en las liquidaciones de los presupuestos de las

transferencias corrientes de la comunidad autónoma, que han mitigado en parte la disminución de las provenientes del Estado.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 86% de este tipo de ingresos y por tasas de variación interanuales negativas, con la única excepción de la obtenida en el ejercicio 2009. Destaca la obtención de ingresos por enajenación de inversiones en los ejercicios 2007, 2009 y 2011; el significativo importe de las transferencias de capital recibidas de la comunidad autónoma en el ejercicio 2007, por importe total de 14.648 miles de euros; y la recepción en 2009 y 2010 de las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 5.499 miles de euros.
- FEESL: 2.298 miles de euros (78% del total recibido por el Ayuntamiento por esa línea de transferencia).

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2007, 2009 y 2011 a un nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos, como medida para adaptarse a la disminución de ingresos que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos, en los que se concreta el plan económico de la entidad, se aprobaron con superávit en los ejercicios 2010 y 2011. Las previsiones de ingresos crecieron en el ejercicio 2009, y presentaron reducciones en 2010 y 2011. Los ingresos corrientes, sin embargo, se ajustaron a la baja, de forma significativa, ya en el ejercicio 2009, y presentaron tasas negativas hasta el ejercicio 2011, en que volvieron a ajustarse al alza, según el siguiente detalle:

Cuadro 99. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	-25,5	-17,5	10,5	s.d.
Ingresos de capital	29,9	-58,3	-31,4	s.d.
Ingresos financieros	1.563,3	40,4	-75,5	s.d.
Total ingresos	5,4	-14,7	-23,4	s.d.

S.d.: Sin datos.

El presupuesto de ingresos presentó, salvo en 2009, grados de ejecución próximos al 90% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería) lo que evidencia una prudente presupuestación de los ingresos por parte de la entidad. Los grados de ejecución del presupuesto del ejercicio 2009 reflejan que la entidad no ajustó adecuadamente sus previsiones en dicho ejercicio. Se observan desajustes en la presupuestación de ingresos corrientes en el ejercicio 2011, si bien la representatividad de los ingresos corrientes previstos que no llegaron a realizarse fue menor en ese ejercicio, según el siguiente detalle:

Cuadro 100. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	75,7	101,2	89,3	s.d.
Ingresos de capital	81,2	66,9	58,2	s.d.
Ingresos financieros	100,1	—	173,1	s.d.
Total ingresos	81,6	88,96	89,47	s.d.

S.d.: Sin datos.

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2011 preveían superávit en las operaciones corrientes, si bien en 2009 y 2010 este era inferior a la previsión de déficit de operaciones de capital. La diferencia supone una previsión de déficit en sus operaciones no financieras en los ejercicios 2009 y 2010, cuya financiación se preveía cubrir con el remanente de tesorería afectado de la entidad y con mayor endeudamiento. En 2011, se presupuestó con superávit en operaciones no financieras, la que habría de permitir a la entidad amortizar deuda, según el siguiente detalle:

Cuadro 101. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	9.528	3.997	8.914	s.d.
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-22.560	-21.671	-4.876	s.d.
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-13.032	-17.674	4.038	s.d.
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	—	—	s.d.
Previsión de variación neta de pasivos financieros	11.508	917	-1.369	s.d.
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	1.524	17.036	3.166	s.d.
Superávit/déficit del presupuesto	0	279	5.835	s.d.

S.d.: Sin datos.

El Ayuntamiento de Torre-Pacheco ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se realizaban evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad, si bien se efectuaron estudios relativos a su situación económica y a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

La entidad aprobó a partir del ejercicio 2010 planes de carácter global en los que se prevén medidas a adoptar en el medio plazo con un conjunto de objetivos múltiples, destacando de forma especial el control y disminución de gastos y la contención en el endeudamiento: Planes de Austeridad 2009-2010, y 2011-2012, y Plan de Sostenibilidad 2010-2014, con medidas a aplicar a partir de 2011. Este último plan incluye entre sus objetivos el saneamiento de los remanentes de tesorería de ejercicios anteriores.

Estos planes concurren con el plan económico-financiero para el periodo 2010-2012 (PEF 2010-2012) aprobado por el Pleno del Ayuntamiento por exigencia legal ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación de los presupuestos de los ejercicios 2009 y 2010.

El interventor informó del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009, 2010 y 2011, si bien la entidad se acogió a la exención de la obligación de formular un nuevo plan económico financiero al no superar el déficit computado en términos de contabilidad nacional por la intervención local, los límites de déficit no financiero en términos consolidados fijados por la Comisión Nacional de Administración Local para esos ejercicios.

La entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2011, ambos inclusive, con remanente de tesorería para gastos generales negativo (4.413, 7.670 y 7.211 miles de euros, respectivamente). Para el

saneamiento de los citados remanentes negativos la entidad adoptó medidas de entre las previstas en el artículo 193 del TRLRHL, si bien por importe no suficiente para cubrir el déficit generado, salvo en relación con el remanente negativo con el que se liquida el ejercicio 2009. Las medidas adoptadas se concretaron en la aprobación de los presupuestos de 2011 y 2012 con superávit inicial para sanear, respectivamente, el remanente de 2009 de forma íntegra y, en parte, el de 2011 (2.122 miles de euros). Para sanear el de 2010 se concertó un préstamo de legislatura en 2011 por importe de 1.700 miles de euros, insuficiente para la cobertura del déficit generado.

Por último, la entidad acudió al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, regulado por Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por importe de 16.912 miles de euros, lo que determinó la aprobación de un plan de ajuste según las previsiones establecidas en la normativa (Plan de Ajuste 2012-2022).

El ejercicio 2012 se liquidó tanto con estabilidad presupuestaria como con Remanente de tesorería positivo.

- C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Todas las medidas adoptadas en el período 2009-2012 por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco para compensar la caída de sus ingresos se contemplaron en los planes globales aprobados por la entidad y también en el plan de ajuste aprobado al amparo del RD-Ley 4/2012, evaluándose el grado de consecución de sus objetivos y corrigiendo las previsiones en función de las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos.

Con la excepción de las medidas de este último plan de ajuste, cuyo seguimiento y control se encuentra regulado en la propia normativa, no se prevé en los planes de manera específica la emisión de informes periódicos, habiéndose elaborado, en todo caso, en respuesta a una petición concreta.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Torre-Pacheco concertó en 2009 nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de la construcción de la casa consistorial. En 2011 se concertó por la nueva corporación, como ya se ha señalado, un crédito de legislatura, previsto en el artículo 177.5 del TRLRHL, por importe de 1.700 miles de euros, dirigido a absorber, en parte, el remanente de tesorería negativo de la liquidación del presupuesto de 2010.

Además, y dentro del conjunto de medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, la entidad se acogió en el ejercicio 2011 a la prevista en el RD-Ley 8/2011, por importe de 1.243 miles de euros, y en el ejercicio 2012 a la prevista en el RD-Ley 4/2012, obteniendo financiación por importe de 16.912 miles de euros.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo en 2009:

Cuadro 102. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Variación neta de pasivos financieros

	(miles de euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	0	12.626	0	2.943	s.d.
Amortización de créditos	1.058	1.092	1.890	3.063	s.d.
Variación neta de pasivos financieros	-1.058	11.533	-1.890	-120	s.d.

S.d.: Sin datos.

El Ayuntamiento ha recurrido, asimismo, a la enajenación de inversiones reales en los ejercicios 2009 y 2011 que han supuesto ingresos por importes de 2.822 y 1.218 miles de euros, respectivamente, representativas del 5% y 3% del respectivo presupuesto.

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

En materia de ingresos la entidad se ha centrado en la optimización de su gestión más que en incrementar los tipos impositivos o establecer nuevas tasas y precios públicos.

Las medidas de racionalización administrativa y mejora de los procedimientos de gestión de ingresos y recaudación a las que se atribuye la realización de mayores ingresos, se extienden a todo el periodo y se concretan principalmente en la actualización de los censos municipales, la renovación y ampliación de convenios para recaudación en vía ejecutiva con la Agencia Regional de Recaudación y, desde 2011, la concertación de un contrato de asistencia en la inspección de tributos.

La entidad señala haber acordado en el ejercicio 2011 incrementos de tasas y en el 2012 de precios públicos. En el ejercicio 2012 se acordó también la subida de tipos impositivos del ICIO. Además, en 2012 se incrementó el tipo impositivo del IBI en aplicación del RD-Ley 20/2011, de medidas urgentes para la corrección del déficit público.

Estas medidas, junto al alta en el periodo de un elevado número de unidades catastrales del IBI de urbana de desarrollos urbanísticos previos, han permitido amortiguar la caída de los ingresos fiscales. En el siguiente cuadro se detallan los ingresos fiscales por habitante que se redujeron, especialmente en el ejercicio 2009 en que se verifica la menor ratio del periodo:

Cuadro 103. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Ingresos fiscales por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	748	563	744	708	s.d.

S.d.: Sin datos.

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de gastos la entidad señala haber adoptado desde el ejercicio 2009 medidas generalizadas de reducción de los gastos corrientes en bienes y servicios, transferencias y subvenciones, e inversiones. En materia de gastos de personal se adoptaron medidas dirigidas a la reducción de retribuciones de los concejales y de los gastos sociales e incentivos al rendimiento del personal, y se aplicaron las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de los procedimientos de gestión adoptadas hasta el ejercicio 2011 se concentraron en el impulso de la administración electrónica y la revisión de inventarios. A partir de 2011 se revisaron los procedimientos de gestión y control de las subvenciones y del control de consumos con la aprobación de planes de ahorro específicos. Destaca la creación de una mesa de control del gasto, a la que se atribuye el control de las desviaciones en el objetivo de estabilidad y la adopción desde 2010 de acuerdos de no disponibilidad de créditos. También se adoptaron medidas de gestión de recursos humanos, tales como el control y racionalización de las horas extraordinarias o la reubicación de personal entre servicios. La entidad no adoptó en el periodo medidas dirigidas a la revisión y mejora de los procedimientos de contratación.

No se han acordado iniciativas para la reestructuración administrativa que hayan supuesto la supresión de servicios no obligatorios, manteniéndose la prestación de servicios complementarios —en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad medio ambiente—, así como la del servicio de transporte regular de viajeros dentro del término municipal, de prestación no obligatoria en municipios de población inferior a 50.000 habitantes. En el periodo se incrementó el número medio de empleados en la entidad.

No se ha previsto la reducción de entidades dependientes, cuyo número se incrementó en el periodo fiscalizado, como se ha señalado, con la creación de un nuevo Organismo Autónomo que asumió servicios hasta entonces gestionados por una mancomunidad de municipios que se extingue. Estas entidades, con la excepción del Patronato Municipal de la Vivienda, han estado sujetas a una continua revisión de sus efectivos lo que ha supuesto incrementos de personal en unos casos y reducciones en otros. El citado Patronato, que se encuentra financiado íntegramente por transferencias del Ayuntamiento, contó durante todo el periodo con un único empleado, siendo los de personal los únicos gastos en los que incurrió, debiendo valorarse, en consecuencia, la necesidad de su existencia.

Entre las medidas de reestructuración administrativa, destaca la supresión en septiembre de 2012 de todas las comisiones informativas, excepto la comisión especial de cuentas, que se refunden en una.

Al margen de la anterior, la entidad no ha aplicado en el período 2009-2012 ninguna medida dirigida a reducir el tamaño de su estructura administrativa. De hecho, según la información facilitada por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco, su plantilla media había crecido un 18% en el periodo analizado, con el siguiente detalle:

Cuadro 104. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	161	161	161	177
Personal laboral	163	217	192	205
Personal eventual	4	4	5	5
Total	328	382	358	387

En el ejercicio 2012 se incrementó de diez a once el número de concejales con régimen de dedicación de la entidad. No obstante, se redujo en uno el número de ellos con dedicación exclusiva, régimen que ostentaron tres concejales en el citado ejercicio.

Las medidas adoptadas a lo largo de todo el periodo han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 105. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-7,9	-5,2	-2,7	s.d.
Operaciones de capital	53,6	59,7	-68,3	s.d.
Operaciones financieras	3,2	73,1	62,0	s.d.
Total gastos	5,6	17,1	-28,1	-11,4

S.d.: Sin datos.

Los gastos presupuestarios crecen hasta 2010, y en 2011 disminuyen a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad. En 2012 se mantiene la tendencia del ejercicio previo. La contención del gasto corriente se evidencia en tasas de variación negativas en todos los ejercicios. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulos:

Cuadro 106. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	-2,8	-1,8	-8,3	s.d.
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-8,5	-5,3	3,6	s.d.
Cap. 3 Gastos financieros	16,5	-22,8	53,5	s.d.
Cap. 4 Transferencias corrientes	-19,5	-10,6	-7,7	s.d.

S.d.: Sin datos.

Las disminuciones en el conjunto del periodo del que se dispone de datos son muy significativas y se producen en las transferencias, que se reducen un 32%, en los gastos de personal un 13% y, en los gastos corrientes en bienes y servicios, un 10%. Sólo los gastos financieros, en 2009 y 2011, y los gastos en bienes corrientes y servicios en 2011 presentan incrementos respecto de los del ejercicio previo. Las mayores

reducciones en el conjunto del periodo se producen en las dotaciones para gastos de retribuciones a órganos de gobierno y otro personal, gastos sociales, productividad y gratificaciones al personal, mantenimiento y conservación del inmovilizado y publicidad y propaganda. Destaca con el mayor incremento de todo el presupuesto (908%) los gastos en concepto de indemnizaciones por razón del servicio, pasando de reconocerse obligaciones por 9 miles de euros en 2008, a 92 miles de euros en 2011, el 75% de las cuales corresponden a indemnizaciones a los miembros de órganos de gobierno de la entidad.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa una tendencia decreciente de los mismos en todos los ejercicios del periodo.

Cuadro 107. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	965	852	787	740	s.d.

S.d.: Sin datos.

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en buena parte por las medidas adoptadas durante el periodo y con mayor intensidad desde el ejercicio 2011, ha incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

Solo en la liquidación del presupuesto de 2010 se materializó el desequilibrio previsto en las operaciones no financieras, si bien por importe inferior al del presupuesto definitivo. El resto de ejercicios (con excepción del ejercicio 2012, del que no se dispone de detalle) se saldaron con resultado de operaciones no financieras positivo. Los presupuestos del periodo 2009-2012 se liquidaron con resultado presupuestario ajustado positivo en todos los ejercicios, según el siguiente detalle:

Cuadro 108. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Estado del Resultado Presupuestario

	(miles de euros)			
Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	1.903	6.311	6.201	s.d.
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-514	-16.427	-4.022	s.d.
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	1.389	-10.116	2.179	s.d.
2. Resultado de operaciones con activos financieros	0	0	0	s.d.
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	11.533	-1.890	-120	s.d.
Resultado presupuestario (1+2+3)	12.922	-12.006	2.059	17.344
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	49	0	0	0
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	2.031	16.540	3.011	3.561
— Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	13.230	2.000	301	49
Resultado presupuestario ajustado	1.771	2.534	4.770	20.856

S.d.: Sin datos.

Remanente de tesorería

El remanente de tesorería para gastos generales fue negativo en los ejercicios 2009 a 2011, habiendo liquidado el presupuesto del ejercicio 2012 con remanente de tesorería para gastos generales positivo.

Incide en dicha evolución la atención de deudas comerciales por un importe total de 1.243 miles de euros en 2011 y 16.912 miles de euros en 2012 con cargo al mayor endeudamiento concertado en el marco de los mecanismos de financiación del RD-Ley 8/2011, y 4/2012, respectivamente.

Cuadro 109. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Estado del Remanente de Tesorería

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
Fondos líquidos	11.188	5.351	2.015	123
Derechos pendientes de cobro	43.078	30.568	29.125	18.342
Obligaciones pendientes de pago	41.103	35.843	31.503	11.778
Remanente de tesorería total (1+2-3)	13.163	76	-363	6.687
Saldos de dudoso cobro	540	3.349	6.036	3.231
Exceso de financiación afectada	17.036	4.397	812	3.096
Remanente de tesorería para gastos generales	-4.413	-7.670	-7.211	359
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	446	747	1.095	s.d.
Acreeedores por devolución de ingresos	123	358	508	s.d.

S.d.: Sin datos.

A lo largo del periodo la entidad ha incrementado las provisiones por saldos deudores de dudoso cobro, pasando de un porcentaje de cobertura del 1,3% en 2009 al 17,6% en 2012, como medida de prudencia ante el escenario económico en 2011 (aunque en 2012 queda en 17,6%). La ratio de solvencia financiera a corto plazo presenta un importante deterioro, pasando de un 1,3 a 31 de diciembre de 2009 a un 0,8 a 31 de diciembre de 2011, no habiéndose dispuesto de la totalidad de datos necesarios para determinar la ratio a 31 de diciembre de 2012.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad ponen de manifiesto una situación de dificultad de tesorería durante todo el periodo. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 110. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,3	0,1	0,1	s.d.
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	65,8	72,6	69,9	s.d.
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	15,9	16,9	13,2	s.d.
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	54,2	61,6	37,1	s.d.
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	47,1	40,4	54,4	s.d.
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	167	140	230	s.d.

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

S.d.: Sin datos.

Los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente advierten de la existencia de dificultades en la entidad para atender al pago de sus obligaciones en todo el período fiscalizado, y con más intensidad a partir de 2010, con niveles de liquidez bajos, ratios de realización de pagos de presupuestos corrientes y cerrados muy bajos y periodos medios en el pago de obligaciones que alcanzan los 230 días en 2011.

Ha de tenerse en cuenta, además, que el Informe sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de obligaciones, previsto en el artículo 4 de la Ley 15/2010 de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, referido al cuarto trimestre del ejercicio 2012, informa sobre una antigüedad media de las facturas pendientes de pago de 720 días, encontrándose al final del trimestre fuera del periodo legal de pago el 92% de las facturas pendientes de pago.

Son destacables los bajos grados de realización de los derechos de presupuestos corrientes, con grados de cumplimiento de los ingresos de los capítulos 1 a 3 próximos al 70%, y de presupuestos cerrados que no superan el 20%. Además, han de resaltarse los grados de rectificación y anulación de los derechos de los capítulos 1 a 3 que alcanza el 32%, 6% y 7% del total pendiente de cobro al inicio de los ejercicios 2009, 2010 y 2011. Todo ello pone de manifiesto la existencia de deficiencias en el sistema contable y de gestión de los ingresos y su recaudación, así como la escasa eficacia de las medidas adoptadas por la entidad para potenciar su gestión recaudatoria.

Endeudamiento

El nivel de endeudamiento se ha mantenido prácticamente invariable en el periodo, con ratios de representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad similares en todos los ejercicios. Sin embargo, se reduce en gran medida la ratio «periodo mínimo de amortización de la deuda» por el mayor ahorro bruto generado como consecuencia, en parte, de las medidas adoptadas:

Cuadro 111. Ayuntamiento de Torre-Pacheco. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	23.912	20.867	22.092	s.d.
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,8	0,6	0,7	s.d.
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	12,6	3,3	3,6	s.d.
Endeudamiento por habitante (en euros)	759	643	665	s.d.

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

S.d.: Sin datos.

2.3.1.7 ALMENDRALEJO (BADAJOZ)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Almendralejo (Badajoz) es uno de los municipios españoles del tramo de población comprendido entre 20.000 y 75.000 habitantes, que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Almendralejo tenía 34.694 habitantes, tras un crecimiento del 24% en la última década. El Ayuntamiento no tuvo durante el periodo fiscalizado entidades dependientes. Participa en la sociedad mercantil «Empresa Mixta de Limpieza Viaria S.A.», en un 49%, y en los Consorcios «. Instituto Ferial Extremadura-Tierra de Barros» y «Televisión Digital Terrestre Almendralejo». Forma parte de las Mancomunidades de municipios «Embalses de Jaime Ozores y Feria» e «Integral Tierra de Barros».

A la finalización de los trabajos de esta fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la terminación del plazo legal de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento de Almendralejo no había rendido la Cuenta General del ejercicio 2012, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Almendralejo en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 112. Ayuntamiento de Almendralejo. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)					
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	22.584	23.158	24.091	22.837	24.191
Ingresos de capital	1.398	3.580	14.571	4.866	2.168
Ingresos financieros	42	27	3.062	2.893	31
Total ingresos	24.024	26.765	41.724	30.597	26.390

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 113. Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	2,5	4,0	-5,2	5,9	7,1
Ingresos de capital	156,1	307,0	-66,6	-55,5	55,1
Ingresos financieros	-34,7	11164,1	-5,5	-98,9	-24,8
Total ingresos	11,4	55,9	-26,7	-13,7	9,8

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue positiva (9,8%), aunque en términos interanuales los ingresos totales se incrementaron hasta el ejercicio 2009 y se registraron descensos en 2010 y 2011.

En las tasas de variación interanual del ejercicio 2011 y en la total del periodo incide significativamente un ingreso patrimonial extraordinario en concepto de canon por ampliación del servicio de aguas obtenido por la entidad en 2011 por importe de 3.000 miles de euros (el 13% de sus ingresos corrientes y el 11% de los ingresos de la entidad en ese ejercicio). La eliminación de su impacto, evidencia una caída de los ingresos tanto corrientes como totales en el ejercicio 2011 (-7,2% y -23,6%, respectivamente) y una tasa de variación de los ingresos corrientes y totales del periodo analizado también negativa (-6,2% y -2,6%, respectivamente).

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia, por tanto, en las tasas de variaciones negativas de los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Al final del periodo, los ingresos corrientes eran inferiores en un 6,2% a los registrados en 2007, descontado el efecto de los ingresos patrimoniales extraordinarios del último ejercicio del periodo analizado, en tanto la población del municipio aumentó el 5%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 114. Ayuntamiento de Almendralejo. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
Transf. corrientes del Estado	6.092	25,2	6.222	27,6	-130	-2,1
IBI	5.630	23,3	3.638	16,1	1.992	54,8
Ingresos patrimoniales	3.045	12,6	705	3,1	2.340	331,7
Tasas	2.582	10,7	2.236	9,9	346	15,5
Transf. corrientes de la CA	2.407	9,9	1.870	8,3	537	28,7
IVTM	1.826	7,6	1.695	7,5	131	7,7
IAE	664	2,7	366	1,6	298	81,5
ICIO	476	2,0	3.744	16,6	-3.268	-87,3
IIVTNU	396	1,6	457	2,0	-61	-13,3
Resto de ingresos corrientes	1.073	4,4	1.653	7,3	-580	-35,1
Total ingresos corrientes	24.191	100,0	22.584	100,0	1.607	7,1

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa, el ICIO y las transferencias corrientes del Estado; sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de escasa representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (IIVTNU, precios públicos, contribuciones especiales, aprovechamientos urbanísticos, multas por infracciones urbanísticas y cánones urbanísticos, principalmente).

Los ingresos por ICIO tuvieron una importancia significativa entre los percibidos por la entidad hasta 2008 y, cuando se manifestó la crisis económica en 2009, rápidamente quedaron relegados a un puesto marginal.

El descenso de las transferencias corrientes del Estado se deriva del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos estatales en los que participan las entidades locales. A diferencia del ICIO, el impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifiesta en los ejercicios 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos y de transferencias corrientes del Estado. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI, que pasa a ser el segundo recurso de la entidad, después de las transferencias estatales. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de sus ingresos por tasas e impuestos como el IVTM y el IAE, que sumados al IBI han compensado en buena medida, al final del período, las disminuciones del ICIO. También resulta significativa la mayor representatividad en las liquidaciones de los presupuestos de las transferencias corrientes de la comunidad autónoma, que han mitigado en gran medida la disminución de las provenientes del Estado.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por un incremento del 55% de los ingresos de este tipo y por tasas de variación interanual negativas en 2010 y 2011. Destaca la percepción en 2009 y 2010 de las transferencias del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 5.499 miles de euros.
- FEESL: 3.438 miles de euros.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2009 a 2010 a nuevo endeudamiento para nutrir sus presupuestos, como medida financiera para adaptarse a la disminución de ingresos que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos, en los que se concreta el plan económico de la entidad, crecieron de forma significativa en el ejercicio 2009, como ya lo habían hecho en el ejercicio previo, y presentaron una tasa de variación nula en 2010. Durante 2011 y 2012 (y también en el 2013) no se elaboraron presupuestos y se prorrogaron los del ejercicio 2010. Consecuencia de ello, los presupuestos de 2011 y 2012 se ajustaron a la baja, según el siguiente detalle:

Cuadro 115. Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	1,6	5,0	-10,1	2,0
Ingresos de capital	303,2	-22,0	-50,2	-23,7
Ingresos financieros	-15,1	10,1	-15,7	-36,7
Total ingresos	15,5	0,0	-19,8	-15,7

El TRLRHL, en su artículo 168, prevé que el presidente de la corporación local formará el presupuesto general del ejercicio siguiente y lo remitirá al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución. Esta previsión se incumplió desde el ejercicio 2011 hasta la actualidad, de modo que el Pleno de la corporación no pudo aprobar nuevos presupuestos, produciéndose, según la normativa aplicable (artículo 169.6 del TRLRHL) la prórroga automática del Presupuesto de 2010, último aprobado.

Si bien la prórroga presupuestaria puede llevar aparejada la contención del gasto presupuestario, los presupuestos prorrogados no son un instrumento adecuado de planificación de la actuación municipal. La prórroga presupuestaria quiebra el principio de anualidad por el que deben regirse los presupuestos municipales, tanto por exigencia legal como por una ordenada gestión económico-financiera de los asuntos municipales, por lo que dicha circunstancia no debiera haber sido sino excepcional y transitoria.

Por otra parte, la entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2010 y 2011 con remanente de tesorería para gastos generales negativo (6.162 y 3.622 miles de euros, respectivamente). Dicha circunstancia fue advertida por la intervención municipal, que propuso las medidas a adoptar conforme a la normativa, si bien la corporación no adoptó ninguna de las previstas en el citado artículo 193 del TRLRHL, no cumpliendo la normativa.

El presupuesto de ingresos presentó, salvo en 2010, grados de ejecución próximos o superiores al 90% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), habiéndose ajustado en general las previsiones a los grados de ejecución del ejercicio precedente. Destacan los bajos grados de ejecución de los ingresos de capital y financieros. Respecto de los ingresos corrientes, su ejecución se reduce en 2010 y 2012, en los que se presupuesta con tasas de variación interanual positivas:

Cuadro 116. Ayuntamiento de Almendralejo. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	94,8	85,6	100,8	91,2
Ingresos de capital	99,6	42,6	38,1	15,6
Ingresos financieros	85,5	44,4	20,9	4.055,9
Total ingresos	95,7	68,6	88,5	108,0

Los presupuestos para 2009 a 2011 establecían una previsión de déficit tanto en operaciones de capital como corrientes y en 2012 el déficit de las operaciones de capital era muy superior al superávit previsto para las operaciones corrientes. La diferencia suponía una previsión de déficit en sus operaciones no financieras en todos los ejercicios, cuya financiación se preveía cubrir con el remanente de tesorería afectado de la entidad y en los ejercicios 2009 y 2010, también, con mayor endeudamiento, según el siguiente detalle:

Cuadro 117. Ayuntamiento de Almendralejo. Detalle analítico de los presupuestos de ingresos y de gastos

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	-417	-11	-1.690	206
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-17.982	-20.365	-14.941	-10.239
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-18.399	-20.376	-16.631	-10.033
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	15	—	—
Previsión de variación neta de pasivos financieros	2.604	5.443	-1.200	-1.145
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	15.795	14.818	17.832	11.178
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Almendralejo ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se realizaban evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. No se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

En el periodo se elaboraron dos planes económico-financieros consecutivos (PEF 2010-2012 y PEF 2011-2013) ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación de los presupuestos de 2009 y 2010 con déficit no financiero en términos de contabilidad nacional, valorado por la intervención municipal en 1.919 y 4.600 miles de euros, respectivamente (con éste último plan, se contempla también la liquidación del presupuesto 2009 con déficit presupuestario en término de contabilidad nacional por importe de 3.014 euros). No se aprobó un nuevo plan, ni se redefinieron los iniciales, ante la liquidación del presupuesto del ejercicio 2010 con déficit presupuestario en términos de contabilidad nacional, valorado por la intervención en 5.841 euros y, por tanto, superior al déficit que se pretendía absorber con el PEF 2011-2013, en vigor en ese momento.

Ambos planes se plantearon como un mero instrumento formal, necesario para acudir a nuevo endeudamiento, con medidas genéricas cuyo impacto no se valora, y no constituyeron un verdadero instrumento para la corrección del desequilibrio presupuestario. La ejecución de estos planes no ha sido objeto de seguimiento y evaluación por la intervención municipal.

Terminada la vigencia del PEF 2010-2012 no se había llegado al pretendido equilibrio presupuestario. La intervención cuantificaba el déficit presupuestario en términos de contabilidad nacional en la liquidación del presupuesto de 2012, en 3.211 miles de euros.

Por último, la entidad acudió al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, regulado por Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por importe de 8.279 miles de euros, lo que ha determinado la aprobación de un plan de ajuste según las previsiones establecidas en la citada norma.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Almendralejo en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Todas las medidas adoptadas en el período 2009-2012 por el Ayuntamiento de Almendralejo para compensar la caída de sus ingresos se contemplaron en los planes financieros aprobados por la entidad y especialmente en el plan de ajuste aprobado al amparo del RD-Ley 4/2012. Con la excepción de las establecidas en este último plan, cuyo seguimiento y control se encuentra regulado en la propia normativa y trasciende el ámbito municipal, la entidad no valoró la efectividad de las medidas adoptadas, no habiendo realizado el seguimiento de su ejecución. La entidad no efectuó la evaluación del grado de consecución de los objetivos de las medidas.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Almendralejo para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Almendralejo concertó en los ejercicios 2009 y 2010 nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, que facilitaron la devolución de créditos anteriores y dotaron a la entidad de nuevos recursos para paliar el déficit entre sus ingresos y gastos no financieros.

Además, y dentro del conjunto de medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, la entidad se acogió en 2012 a la prevista en el RD-Ley 4/2012, obteniendo financiación por importe de 8.279 miles de euros para atender obligaciones vencidas a 31 de diciembre de 2011, de las que el 1% no habían sido imputadas a presupuestos.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo en 2009, 2010 y 2012:

Cuadro 118. Ayuntamiento de Almendralejo. Variación neta de pasivos financieros

	(miles de euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	0	3.019	2.850	0	8.279
Amortización de créditos	822	915	925	942	1.102
Variación neta de pasivos financieros	-822	2.104	1.925	-942	7.177

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

La entidad no ha acordado incrementos de los tipos impositivos, salvo en el ejercicio 2012, el del tipo impositivo del IBI en aplicación del RD-Ley 20/2011, de medidas urgentes para la corrección del déficit público. La entidad señala no haber subido o establecido nuevas tasas y precios públicos.

Las medidas de racionalización administrativa y mejora de los procedimientos de gestión de ingresos y recaudación durante el periodo se han circunscrito a trabajos de revisión y actualización de los censos tributarios, por parte del Organismo de Recaudación de la Diputación de Badajoz, en quien el Ayuntamiento de Almendralejo tiene delegada la gestión tributaria y recaudatoria de sus principales ingresos.

En el siguiente cuadro se detalla la reducción de los ingresos fiscales por habitante, especialmente en 2010, en que se verifica la menor ratio del periodo:

Cuadro 119. Ayuntamiento de Almendralejo. Ingresos fiscales por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	391	378	354	368	379

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En cuanto a los gastos la entidad señala haber adoptado desde el ejercicio 2011 medidas generalizadas de reducción de los corrientes en bienes y servicios, transferencias y subvenciones, e inversiones. En materia de gastos de personal se llevaron a cabo actuaciones dirigidas a la reducción de retribuciones de los concejales y de los gastos sociales del personal, y se aplicaron las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

Las medidas adoptadas durante el periodo abordaron distintos aspectos de la gestión del gasto y de la contratación. En especial, se revisaron los procedimientos de contratación y compras, y desde 2011 se revisaron los procedimientos de gestión y control de las subvenciones y se intensificó el control de consumos. Hasta 2012 no se adoptaron por la entidad medidas de impulso de la administración electrónica, y de racionalización y mejora de los procedimientos de gestión de los recursos humanos.

Entre las medidas de reestructuración administrativa, destaca la supresión en 2012 del servicio de matadero municipal. Sin embargo se mantuvo la prestación de los servicios no obligatorios de guardería infantil y guardería rural y de transporte colectivo urbano.

En el 2011 se redujo de siete a cinco el número de concejales con régimen de dedicación de la entidad. En 2012, los concejales con dedicación pasaron a ser seis, si bien se redujo en dos el número de concejales con dedicación exclusiva, régimen que solo ostentó uno de ellos en el citado ejercicio.

Al margen de las anteriores, la entidad no ha aplicado en el periodo 2009-2012 otras medidas dirigidas a reducir el tamaño de su estructura administrativa. De hecho, según la información facilitada por el Ayuntamiento de Almendralejo, la plantilla media del Ayuntamiento ha crecido un 8% en el periodo analizado, con el siguiente detalle:

Cuadro 120. Ayuntamiento de Almendralejo. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	138	138	153	159
Personal laboral	58	60	59	58
Personal eventual	7	7	4	4
Total	203	205	216	221

Las medidas adoptadas, con mayor intensidad desde 2011, han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 121. Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	1,6	-4,9	-5,9	-12,4
Operaciones de capital	126,1	-52,5	-24,0	17,4
Operaciones financieras	15,4	-1,6	1,3	16,7
Total gastos	32,3	-24,6	-10,5	-4,8

Los gastos presupuestarios crecen hasta el ejercicio 2009 y en 2010 disminuyen a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad, tras el refuerzo de las inversiones en el ejercicio 2009 financiadas con el FEIL y la contención del gasto corriente.

Los gastos corrientes presentaron en 2009 un crecimiento moderado, iniciándose en 2010 una caída que continuó en los ejercicios siguientes. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulos:

Cuadro 122. Ayuntamiento de Almendralejo. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	7,3	-6,6	-3,1	-15,9
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-2,5	-6,1	-10,8	-11,1
Cap. 3 Gastos financieros	-35,7	56,0	11,7	23,3
Cap. 4 Transferencias corrientes	-7,8	1,5	-11,0	-5,0

Las disminuciones en el conjunto del periodo son significativas y se producen en los gastos corrientes en bienes y servicios, que se reducen un 27%, en las transferencias, un 21%, y en los gastos de personal, un 18%. Tan solo los gastos financieros, desde 2010, y los gastos de personal en 2009 y de transferencias en 2010 presentan incrementos respecto de los del ejercicio previo. Las mayores reducciones se producen en las dotaciones para gastos de personal eventual, otro personal y órganos de gobierno, gastos sociales, productividad y gratificaciones al personal, atenciones protocolarias y representativas, mantenimiento y conservación del inmovilizado, arrendamientos y publicidad.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa cómo se interrumpe en 2010 la tendencia creciente de los años anteriores.

Cuadro 123. Ayuntamiento de Almendralejo. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	692	700	652	604	517

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en buena parte por las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en sus magnitudes financieras y presupuestarias, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2011 se materializó el desequilibrio previsto en las operaciones no financieras, si bien por importe inferior al del presupuesto definitivo. Los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario negativo, hasta el ejercicio 2012, y un resultado presupuestario ajustado positivo en los ejercicios 2009, 2011 y 2012:

Cuadro 124. Ayuntamiento de Almendralejo. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	204	118	2.819	3.595
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-3.173	-3.562	-4.234	-6.836
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-2.969	-3.445	-1.415	-3.240
2. Resultado de operaciones con activos financieros	-17	9	1	3
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	2.104	1.925	-942	7.177
Resultado presupuestario (1+2+3)	-883	-1.511	-2.356	3.940
Ajustes ²⁶ :				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	15.373	552	0	0
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	0	4.408	8.694	7.799
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	0	8.139	2.172	2.005
Resultado presupuestario ajustado	14.490	-4.690	4.166	9.733

Remanente de tesorería

El remanente de tesorería presentó un importante deterioro en 2010 y una ligera mejoría a partir de 2011. En ambos ejercicios el presupuesto se liquidó con remanente de tesorería para gastos generales negativo, habiéndose liquidado el 2012 con un remanente de tesorería para gastos generales positivo.

Incide en dicha evolución la atención de deudas comerciales por un importe total de 8.279 miles de euros con cargo al mayor endeudamiento concertado en el marco del mecanismo de financiación del RD-Ley 4/2012.

Cuadro 125. Ayuntamiento de Almendralejo. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011 ²⁷	2012
1. Fondos líquidos	4.577	2.660	1.924	1.783
2. Derechos pendientes de cobro	20.921	23.274	19.479	18.663
3. Obligaciones pendientes de pago	10.329	13.878	13.424	10.344
Remanente de tesorería total (1+2-3)	15.168	12.056	7.979	10.103
SalDOS de dudoso cobro	0	386	422	487
Exceso de financiación afectada	0	17.832	11.178	5.435
Remanente de tesorería para gastos generales	15.168	-6.162	-3.622	4.181
AcreeDOres por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	—	—	—
AcreeDOres por devolución de ingresos	—	—	—	—

²⁶ Los estados del resultado presupuestario que figuran en las cuentas de los ejercicios 2010 y 2011, rendidas por la entidad al Tribunal de Cuentas, presentan errores y omisiones en los ajustes realizados al resultado presupuestario por la intervención local. Los importes que se reproducen en el cuadro, en los ajustes y en el resultado presupuestario ajustado, tienen como fuente la información de la liquidación presupuestaria remitida por la intervención local en el curso de los trabajos de esta fiscalización.

²⁷ Los estados del remanente de tesorería que figuran en las cuentas de los ejercicios 2010 y 2011, rendidas por la entidad al Tribunal de Cuentas, presentan errores y omisiones. Los importes que se reproducen en el cuadro tienen como fuente la información de la liquidación presupuestaria remitida por la intervención local en el curso de los trabajos de esta fiscalización.

A pesar del importante volumen de derechos pendientes de cobro, de los que, a 31 de diciembre de 2012, un 11% tenían una antigüedad superior a 4 años, la entidad presenta importes insuficientes de saldos deudores de dudoso cobro, con porcentajes de cobertura entre el 0% del 2009 y el 2,6% del 2012.

La valoración que se efectúa sobre la insuficiencia de los saldos de dudoso cobro se fundamenta en que a 31 de diciembre de 2011 la entidad considerase saldos de dudoso cobro el 2,2% de los deudores pendientes de cobro, y en el ejercicio 2012 anulase derechos representativos del 16% de los mismos en concepto de insolvencias; que la realización de cobros de presupuestos cerrados de los ingresos fiscales de la entidad (capítulos 1 a 3), representativos del 43% de los deudores pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2011, sea de un 26%; y que el 45% de los deudores pendientes de cobro de la entidad a 31 de diciembre de 2012 lo sean por ingresos de transferencias y subvenciones de capital reconocidos en el ejercicio 2009 y anteriores, cuando dichos ingresos, en atención a su naturaleza, no deberían reconocerse hasta el momento de su cobro.

Destaca la inexistencia de saldo en la cuenta 413 «Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto». En este sentido, ha de tenerse en cuenta que, con ocasión del suministro de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para acudir al mecanismo de financiación del RD-Ley 4/2012, la entidad declaró la existencia de obligaciones a 31 de diciembre de 2011, por 25 miles de euros no aplicados al presupuesto ni contabilizados, además de obligaciones por importe de 55 miles de euros contabilizadas y no aplicadas a presupuesto, que deberían figurar como saldo de la citada cuenta a 31 de diciembre de 2011. Además, se encontraban pendientes de imputar al presupuesto, a 31 de diciembre de 2012, obligaciones económicas nacidas de resoluciones judiciales, por importe de 3.902 miles de euros.

Por tanto, y si bien la ratio de solvencia financiera de la entidad, de 1,9 a 31 de diciembre de 2012, es muy buena, el importante saldo de derechos de presupuestos cerrados que la entidad mantiene y la insuficiente dotación de provisiones por saldos de dudoso cobro, como factor principal, el remanente de tesorería y la ratio de solvencia estarían sobrevalorados, ofreciendo una información irreal sobre la situación de la entidad que puede influir en el proceso de toma de decisiones.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad ponen de manifiesto una situación de dificultad de tesorería durante todo el periodo y, si bien se observa una ligera mejoría en 2012 —final del periodo analizado— ésta está afectada por el mecanismo de pago a proveedores del RD-Ley 4/2012. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 126. Ayuntamiento de Almendralejo. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,4	0,2	0,1	0,2
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	67,1	76,5	71,5	72,8
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	17,3	21,7	23,1	26,4
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	68,9	55,7	48,1	48,6
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	90,1	68,0	55,5	93,8
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	113	161	189	188

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

Los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente advierten de la existencia de dificultades en la entidad para atender al pago de sus obligaciones en todo el período fiscalizado, y con más intensidad a partir del ejercicio 2010, con niveles de liquidez bajos y periodos medios en el pago de obligaciones que alcanzan los 189 días en 2011. La realización de pagos de presupuestos cerrados se ve reforzada en 2012 por el mecanismo de plan de pagos a proveedores, si bien la ratio de realización de pagos del presupuesto corriente es muy bajo y no llega a alcanzar el 50% en el ejercicio, con un plazo medio de 188 días, superior en 75 días al del inicio del periodo.

En este sentido, el informe sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de obligaciones, previsto en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, referido al primer trimestre del ejercicio 2013, informa sobre el pago dentro del plazo legal de sólo el 44% de las obligaciones, un periodo medio de pago de 100 días y de un periodo medio del pendiente de pago de 149 días.

Por otro lado, resulta destacable el bajo grado de realización de los derechos de presupuestos corrientes, con grados de cumplimiento de los ingresos de los capítulos 1 a 3 que no alcanzan el 80% en ningún ejercicio, y de presupuestos cerrados, lo que pone de manifiesto la existencia de deficiencias en el sistema contable y de gestión de los ingresos y su recaudación.

Endeudamiento

El incremento del nivel de endeudamiento registrado en el período ha supuesto un aumento relevante de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad entre 2010 y 2012. Sin embargo, se reduce en gran medida al final del periodo la ratio «periodo mínimo de amortización de la deuda», por el mayor ahorro bruto generado como consecuencia de las medidas de recorte del gasto corriente presupuestario:

Cuadro 127. Ayuntamiento de Almendralejo. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	10.065	14.003	12.917	19.835
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,42	0,61	0,53	0,89
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	49,4	118,8	4,6	5,5
Endeudamiento por habitante (en euros)	300	412	376	572

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.8 NARÓN (LA CORUÑA)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Narón (La Coruña) es uno de los municipios españoles del tramo de población comprendido entre 20.000 y 75.000 habitantes, que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Narón tenía 39.238 habitantes, tras un crecimiento del 34% en la última década. El Ayuntamiento de Narón ha tenido durante el período fiscalizado una única entidad dependiente, el Organismo Autónomo «Patronato de Cultura», y participa en un 51% en la sociedad mercantil COSMA, SA. La entidad forma parte de la mancomunidad de municipios de la Comarca de Ferrol.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Narón en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 128. Ayuntamiento de Narón. Evolución de los ingresos presupuestarios

	(miles de euros)				
Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	25.132	24.453	26.112	25.223	24.406
Ingresos de capital	2.796	3.646	11.116	5.838	1.270
Ingresos financieros	12	5.039	2.023	2.030	1.574
Total ingresos	27.941	33.138	39.252	33.091	27.251

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (-2,5%), aunque en términos interanuales los ingresos totales crecieron hasta el ejercicio 2009 y se registraron descensos en 2010 y 2011. La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 129. Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	-2,7	6,8	-3,4	-3,2	-2,9
Ingresos de capital	30,4	204,9	-47,5	-78,2	-54,6
Ingresos financieros	40.507,5	-59,9	0,4	-22,5	12.586,1
Total ingresos	18,6	18,4	-15,7	-17,7	-2,5

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en las tasas de variación negativas de los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Al final del período los ingresos corrientes eran inferiores en un 2,9% a los registrados en 2007, en tanto que la población del municipio aumentó el 6%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 130. Ayuntamiento de Narón. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

	(miles de euros)					
	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	6.191	25,4	4.424	17,6	1.767	39,9
Transf corrientes del Estado	6.100	25,0	7.193	28,6	-1.093	-15,2
Tasas	4.350	17,8	2.959	11,8	1.391	47,0
Transf corrientes de la CA	3.015	12,4	2.137	8,5	878	41,1
IVTM	1.833	7,5	1.501	6,0	332	22,1
IAE	1.594	6,5	1.320	5,3	274	20,8
IIVTNU	485	2,0	1.355	5,4	-870	-64,2
ICIO	272	1,1	2.509	10,0	-2.237	-89,2
Resto de ingresos corrientes	566	2,3	1.734	6,9	-1.168	-67,4
Total ingresos corrientes	24.406	100,0	25.132	100,0	-726	-2,9

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa, el ICIO, las transferencias corrientes del Estado y el IIVTNU sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de escasa representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (ingresos patrimoniales y licencias urbanísticas, principalmente).

Los ingresos por ICIO tuvieron una importancia significativa entre los de la entidad hasta 2008 y, cuando se manifestó más evidente la crisis económica en 2009, rápidamente quedaron relegados a un puesto marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de Narón.

El descenso de las transferencias corrientes del Estado se deriva del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos estatales en los que participan las entidades locales. A diferencia del ICIO, el impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifiesta en 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes. Por su parte, la reducción de los ingresos del IIVTNU se reflejó ya en 2008.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos, de transferencias corrientes del Estado y del IIVTNU. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI, que en 2011 llega a ser el principal recurso de la entidad. Ésta ha registrado un importante aumento de sus ingresos por tasas e impuestos como el IVTM y el IAE, que sumados al IBI han compensado al final del periodo las disminuciones del ICIO y del IIVTNU. También resulta significativa la mayor representatividad en las liquidaciones de los presupuestos de las transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma, que han mitigado en gran medida la disminución de las provenientes del Estado.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 55% de los ingresos de este tipo y tasas de variación interanual negativas en los ejercicios 2010 y 2011. Destaca la recepción en 2009 y 2010 de las transferencias del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 6.300 miles de euros.
- FEESL: 3.960 miles de euros.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

Finalmente, en el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2008 a 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos, medida que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, crecieron en el ejercicio 2009 y se ajustaron a la baja en el resto de ejercicios, presentando tasas de variación negativas desde 2010. Los ingresos corrientes presentaron tasas de variación interanual negativas sólo en 2010 y 2011, según el siguiente detalle:

Cuadro 131. Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	7,9	-6,6	-7,2	11,4
Ingresos de capital	285,2	-45,5	-73,2	-46,3
Ingresos financieros	-7,9	-12,9	-16,4	-55,3
Total ingresos	19,6	-16,4	-18,8	-12,0

El presupuesto de ingresos presentó en los cuatro ejercicios grados de ejecución superiores al 90% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), lo que evidencia una presupuestación prudente de los ingresos por parte de la entidad, que, en cada ejercicio, ajustó sus previsiones a los grados de ejecución del ejercicio precedente:

Cuadro 132. Ayuntamiento de Narón. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	91,7	94,8	98,9	93,8
Ingresos de capital	95,7	92,2	74,7	106,1
Ingresos financieros	98,7	97,1	96,0	49,3
Total ingresos	93,2	94,5	97,2	91,5

A pesar de que desde 2009 la intervención local proponía en sus informes la adopción de una senda de austeridad en los gastos del Ayuntamiento, los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2012 establecían unos créditos para atender los gastos no financieros —corrientes y de capital— superiores a las previsiones de ingresos en las partidas de la misma naturaleza. La diferencia suponía una previsión de déficit de financiación en sus operaciones no financieras desde los 15.403 miles de euros de 2009 a los 3.055 miles de euros en 2012, cuya financiación se preveía cubrir con un mayor endeudamiento entre 2009 y 2011, y con el remanente de tesorería positivo disponible por la entidad.

Cuadro 133. Ayuntamiento de Narón. Detalle analítico del presupuesto

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	-2.060	-2.702	-1.485	1.888
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-13.344	-10.373	-8.983	-4.943
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-15.403	-13.074	-10.468	-3.055
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	19	19	1
Previsión de variación neta de pasivos financieros	964	789	86	-491
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	14.439	12.267	10.363	3.546
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Narón ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se realizaban evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. Tampoco se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se efectuaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

Entre 2009 y 2011 el único plan referido por el Ayuntamiento es el plan económico-financiero aprobado por el Pleno (PEF 2008-2011), ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación de los presupuestos de 2008. Este plan cuantificaba el desequilibrio presupuestario de la entidad en términos de contabilidad nacional en 3.981 miles de euros y preveía que, en un escenario de aumento de ingresos y de contención de los gastos en los tres ejercicios siguientes, se podría retomar la senda del equilibrio presupuestario.

En relación con el PEF 2008-2011, la propia entidad reconoce que dicho instrumento no se planteó para la corrección del desequilibrio presupuestario, sino para planificar su endeudamiento a medio plazo. Prueba la falta de operatividad de este plan el hecho de que la intervención local haya puesto de manifiesto reiteradamente las desviaciones entre los ingresos y gastos presupuestarios y las previsiones realizadas en el PEF 2008-2011, sin que la entidad haya procedido a su actualización.

Terminada la vigencia del PEF 2008-2011 no se había llegado al pretendido equilibrio presupuestario. La intervención cuantificaba el déficit presupuestario en términos de contabilidad nacional en la liquidación

del presupuesto de 2011 en 2.045 miles de euros, lo que determinó la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de un nuevo plan económico-financiero para los ejercicios 2012 y 2013. En el informe de intervención a la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012 se pone de manifiesto que el Ayuntamiento recupera la senda del equilibrio presupuestario.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Narón en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Narón para compensar la caída de sus ingresos no se contemplaron en planes financieros o presupuestarios de la entidad y, con carácter general, su efectividad se valoró en términos globales, no habiendo facilitado la entidad ninguna evaluación del grado de consecución de los objetivos de las mismas ni valoraciones sobre sus efectos en términos de ahorro.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Narón para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Narón ha identificado el incremento del endeudamiento como una de las principales medidas adoptadas entre los años 2008 y 2011 para paliar los efectos de la disminución de los ingresos de la entidad en el contexto de la crisis. Al respecto, en 2008 se concertó la principal operación de crédito, por 5 millones de euros, para acometer unas inversiones de carácter extraordinario en dicho ejercicio. En los ejercicios posteriores se solicitaron nuevos préstamos a entidades de crédito que facilitaron la devolución de créditos anteriores y dotaron a la entidad de nuevos recursos para paliar el déficit entre sus ingresos y gastos no financieros.

Esta financiación no está vinculada con las medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, ya que el Ayuntamiento de Narón no se acogió a ellas. No obstante, con el endeudamiento el Ayuntamiento ha financiado las deudas comerciales no imputadas al presupuesto por 2.678 miles de euros que se contabilizaron en 2011 en la cuenta 413 «Acreedores por obligaciones pendientes de imputar al presupuesto», y que fueron posteriormente saneadas en los ejercicios 2012 y 2013.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo entre 2008 y 2011:

Cuadro 134. Ayuntamiento de Narón. Variación neta de pasivos financieros

(miles de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	5.000	2.000	2.000	1.550	875
Amortización de créditos	1.060	1.036	1.211	1.460	1.860
Variación neta de pasivos financieros	3.940	964	789	90	-985

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

Por otra parte, la entidad ha acordado incrementos de los tipos impositivos del IVTM y del ICIO en los ejercicios 2009 y 2012 y ha comunicado la aplicación entre 2009 y 2012 de incrementos en las tasas y precios públicos. La entidad no ha evaluado el impacto individualizado de estas medidas en términos de mayores ingresos, y si bien, tanto los ingresos por IVTM como por tasas se han incrementado de forma significativa en el periodo, en parte se ha debido al incremento poblacional del municipio. La subida de los precios públicos y del ICIO ha sido poco efectiva en términos de mayor recaudación si se atiende a la evolución de dichos ingresos.

Además en 2012 se incrementó el tipo impositivo del IBI en aplicación del RD-Ley 20/2011.

La entidad reconoce no haber adoptado hasta 2012 medidas de racionalización administrativa y mejora de los procedimientos de gestión de ingresos y recaudación, tales como la actualización de censos municipales o la potenciación de la inspección tributaria.

En el siguiente cuadro se detalla el aumento general de los ingresos fiscales por habitante, especialmente, en los ejercicios de adopción de las subidas de tributos (2009 y 2012):

Cuadro 135. Ayuntamiento de Narón. Ingresos fiscales por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	357	369	425	384	403

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

La entidad señala no haber adoptado medidas relacionadas con la disminución de los gastos con efectos en los ejercicios 2009 a 2012, con la excepción de las relativas a la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a 2010, 2011 y 2012, si bien presupuestó a la baja en todos los ejercicios tanto los gastos corrientes como por operaciones de capital y únicamente las operaciones financieras presentaron un presupuesto ampliado.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión adoptadas durante el periodo se concentraron en distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, el impulso de la administración electrónica y la revisión de inventarios. Hasta 2012 no se adoptaron por la entidad medidas de control de los consumos de suministros y servicios, siendo estas las únicas medidas de racionalización y mejora de la gestión del gasto corriente y la contratación acordadas por la entidad en el periodo.

Entre las medidas de reestructuración administrativa, tan solo se señala que en 2010 se redujo de tres a dos el número de concejales con régimen de dedicación de la entidad.

Al margen de la anterior, la entidad no ha aplicado en el período 2009-2012 otras medidas dirigidas a reducir el tamaño de su estructura administrativa o el número de servicios que presta. De hecho, según la información facilitada por el Ayuntamiento de Narón, la plantilla media del Ayuntamiento ha crecido un 12% en el periodo analizado:

Cuadro 136. Ayuntamiento de Narón. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	138	143	149	150
Personal laboral	20	33	24	32
Personal eventual	10	9	8	7
Total	168	185	181	189

Por su parte, en 2012 se adscriben formalmente al Organismo Autónomo «Patronato de Cultura» 5 trabajadores que, si bien ya prestaban servicios en el Patronato, hasta entonces eran retribuidos con cargo a los presupuestos del Ayuntamiento. Este Organismo, respecto del que la intervención local ha propuesto de forma reiterada su supresión, contó con un presupuesto de 1.757 miles de euros en el ejercicio 2011, financiado en un 83% con las transferencias corrientes del Ayuntamiento. En el ejercicio 2012 el presupuesto del Patronato de Cultura se redujo el 16%.

A pesar de la ausencia de medidas relacionadas con la disminución de gastos en el periodo, la contención en la presupuestación del gasto ha tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 137. Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	15,7	6,6	-7,6	-4,4
Operaciones de capital	67,4	-49,0	-2,6	-58,2
Operaciones financieras	-3,7	17,3	19,6	26,8
Total gastos	31,0	-15,0	-5,5	-16,1

Los gastos presupuestarios crecen hasta 2009 y en 2010 disminuyen a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad, tras el refuerzo de las inversiones en 2009 financiadas con el FEIL. Por su parte, los gastos corrientes continuaron creciendo a tasas elevadas hasta 2010, iniciándose en 2011 una caída que continuó en 2012. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulo:

Cuadro 138. Ayuntamiento de Narón. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	12,9	5,6	1,9	-7,2
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	14,2	10,7	-19,3	2,7
Cap. 3 Gastos financieros	-47,9	94,9	28,2	40,3
Cap. 4 Transferencias corrientes	39,6	-12,9	25,7	-28,2

La disminución observada en 2011 en los gastos corrientes está originada por la importante reducción (-19,3%) de los gastos imputados al capítulo 2 del presupuesto «gastos corrientes en bienes y servicios», que compensa los aumentos en los gastos de personal, financieros y de transferencias corrientes (1,9%, 28,2% y 25,7% respectivamente). Las disminuciones más significativas en los gastos corrientes se producen en las partidas destinadas al mantenimiento y conservación del inmovilizado, a la contratación de estudios y trabajos técnicos y a las dotaciones para atenciones protocolarias y representativas.

La reducción en 2012 se origina en los gastos de personal, afectados por la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico del mes de diciembre, en aplicación del RD-Ley 20/2012.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa cómo se trunca en 2011 la tendencia creciente de los años anteriores:

Cuadro 139. Ayuntamiento de Narón. Gastos corrientes no financieros por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	546	626	653	590	554

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La presupuestación con déficit no financiero y la insuficiencia de las medidas adoptadas por la entidad para compensar la reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica ha incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2011 se materializó el desequilibrio presupuestado en las operaciones no financieras, si bien por importe inferior al presupuestado. Los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario ajustado positivo en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 140. Ayuntamiento de Narón. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	2.339	-107	1.011	3.445
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-4.993	-2.383	-6.740	-2.380
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-2.654	-2.491	-5.729	1.064
2. Resultado de operaciones con activos financieros	0	0	0	0
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	964	788	90	-985
Resultado presupuestario (1+2+3)	-1.689	-1.702	-5.639	79
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	9.224	11.859	9.318	1.344
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	-1.159	880	5.302	1.632
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	4.623	3.298	682	755
Resultado presupuestario ajustado	1.752	7.738	8.298	2.299

Sin embargo, los signos e importes de algunos de los ajustes realizados en el resultado presupuestario en los ejercicios 2009 a 2011 resultan incoherentes y desvirtúan el significado de esa magnitud en esos ejercicios, ofreciendo una información sobre la capacidad de financiación de la entidad que no respondía a su verdadera situación, sobredimensionada en al menos 1.987, 4.947 y 5.747 miles de euros en los ejercicios 2009, 2010 y 2011 respectivamente³.

Remanente de tesorería

El remanente de tesorería presentó un claro deterioro a lo largo del periodo fiscalizado. El Ayuntamiento ha ido utilizando el remanente de tesorería para gastos generales disponible al inicio del ejercicio 2009 (8.396 miles de euros) para financiar modificaciones de créditos a lo largo de los ejercicios fiscalizados, con la consecuencia clara de ir disminuyendo progresivamente su ahorro acumulado. En definitiva, la entidad ha consumido en los ejercicios casi todo el remanente de tesorería generado por el ahorro de los ejercicios precedentes, presentando al cierre del ejercicio 2012 un remanente de tesorería para gastos generales de 1.565 miles de euros:

²⁸ Los importes de los ajustes por la imputación de gastos financiados con remanente de tesorería para gastos generales exceden en todos los ejercicios a los saldos del remanente de tesorería disponible al cierre del ejercicio anterior. Y las desviaciones de financiación negativas del ejercicio 2009 aparecen con signo negativo, por lo que al sumarse al importe del resultado presupuestario minoraron su cuantía, cuando deberían incrementarla.

Cuadro 141. Ayuntamiento de Narón. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	8.179	4.369	2.193	2.657
2. Derechos pendientes de cobro	11.614	13.213	8.898	7.263
3. Obligaciones pendientes de pago	6.074	5.587	5.333	4.134
Remanente de tesorería total (1+2-3)	13.719	11.994	5.758	5.786
Saldos de dudoso cobro	627	1.447	1.828	2.628
Exceso de financiación afectada	6.179	6.976	2.203	1.593
Remanente de tesorería para gastos generales	6.913	3.571	1.727	1.565
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	—	2.678	837
Acreeedores por devolución de ingresos				

A lo largo de los ejercicios, la entidad ha incrementado las provisiones por saldos deudores de dudoso cobro, pasando de un porcentaje de cobertura del 5,4% en 2009 al 36,2% en 2012, como medida de prudencia ante el escenario económico.

Destaca la inexistencia de saldo en la cuenta 413 «Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» en los ejercicios 2009 y 2010, teniendo en cuenta que en 2011 la entidad reconoció la existencia de obligaciones vencidas por 2.678 miles de euros relativas a gastos de ejercicios anteriores que no habían sido imputados al presupuesto (deuda ya existente en 2009 advertida por la interventora), y se puso de manifiesto una situación de insolvencia que hubo de ser atendida prioritariamente en los ejercicios 2012 y 2013, según se deduce de los informes de la intervención.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez inmediata de la entidad han experimentado un deterioro gradual en los ejercicios fiscalizados, lo que puede entenderse como la consecuencia lógica de la utilización del remanente de tesorería y el endeudamiento para cubrir el déficit persistente entre ingresos y gastos no financieros. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 142. Ayuntamiento de Narón. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	1,3	0,8	0,3	0,5
Realización de cobros corrientes (cap 1 a 3)	88,1	89,1	87,8	91,0
Realización de cobros cerrados (cap 1 a 3)	32,6	56,5	58,4	48,2
Realización de pagos corrientes (cap 2 y 6)	90,5	86,0	85,6	84,3
Realización de pagos cerrados (cap 2 y 6)	82,8	99,8	100,0	100,0
Periodo medio de pagos corrientes (cap 2 y 6)	34,5	51,2	52,5	57,5

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

La insuficiencia de medidas para recuperar el equilibrio presupuestario se manifiestan claramente en la evolución de los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente, que si exhibían una situación saludable en 2009, en 2011 evidenciaban niveles de liquidez bajos y demoras medias en el pago de obligaciones superiores a los 50 días. No obstante, la bonanza al inicio del período

está sobredimensionada por la existencia de deudas sin imputación presupuestaria ni reconocimiento contable por 2.678 miles de euros que, al ser contabilizadas en 2011 incrementan la percepción del deterioro de la solvencia.

La adopción en 2012 de medidas de reequilibrio entre ingresos y gastos financieros y de saneamiento del saldo de obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto ha supuesto una mejora en la solvencia de la entidad, a la vista de sus indicadores.

En relación con los cobros, la entidad mantiene un grado de realización bastante homogéneo a lo largo de los ejercicios.

Endeudamiento

El incremento del nivel de endeudamiento registrado en el período ha supuesto un incremento notable de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad entre los ejercicios 2009 y 2011, habiéndose triplicado la ratio periodo mínimo de amortización de la deuda en dicho periodo. La situación mejora considerablemente dado el incremento de los ingresos fiscales y la amortización de deuda efectuada por la entidad:

Cuadro 143. Ayuntamiento de Narón. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	11.837	12.634	14.682	13.262
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,45	0,50	0,60	0,51
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	5,1	-117,3	14,5	3,8
Endeudamiento por habitante (en euros)	314	330	377	338

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.9 CHICLANA DE LA FRONTERA (CÁDIZ)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Chiclana de la Frontera es uno de los municipios españoles de más de 75.000 habitantes que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Chiclana de la Frontera tenía 81.113 habitantes, tras un crecimiento del 27% en la última década. El incremento poblacional del municipio ha determinado el cambio de régimen de participación en los ingresos del estado en el ejercicio 2012, pasando a integrarse en los municipios españoles en régimen de cesión de tributos, con incidencia en sus ingresos.

El Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera ha tenido durante el período fiscalizado cuatro entidades dependientes: el Organismo Autónomo «Gerencia Municipal de urbanismo» y las sociedades mercantiles «Chiclana Natural S.A», «EMSISA Empresa Municipal S.A» y «Televisión Chiclana S.A», esta última sin actividad, al menos, desde 2011. Forma parte de las mancomunidades de municipios «Bahía de Cádiz» y «Sierra de Cádiz».

A la finalización de los trabajos de esta fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la terminación del plazo de rendición al Tribunal de Cuentas del art. 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera no había rendido la Cuenta General del ejercicio 2012, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad⁴.

²⁹ La Cuenta general del ejercicio 2012 fue rendida por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera el 4 de noviembre de 2013.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 144. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)

Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	57.949	54.314	63.020	65.380	69.553
Ingresos de capital	5.381	1.265	18.218	13.327	1.032
Ingresos financieros	5.391	11.344	2.654	2.504	5.991
Total ingresos	68.721	66.924	83.892	81.212	76.576

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 145. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	-6,3	16,0	3,7	6,4	20,0
Ingresos de capital	-76,5	1339,8	-26,8	-92,3	-80,8
Ingresos financieros	110,4	-76,6	-5,7	139,3	11,1
Total ingresos	-2,6	25,4	-3,2	-5,7	11,4

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue positiva (11,4%), pero en términos interanuales solo presenta signo positivo en el ejercicio 2009.

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en la tasa de variación negativa de los ingresos corrientes en 2008, mostrando que la crisis ha tenido una incidencia limitada en el tiempo sobre el Ayuntamiento, dado que al final del período los ingresos corrientes se habían incrementado el 20%, en tanto que la población del municipio había crecido el 6,5%. La incidencia de la situación económica ha afectado especialmente a los ingresos por el ICIO que experimentaron una reducción del 76% en el período. La entidad no percibió durante el mismo otros ingresos de tipo urbanístico tales como tasas por licencias, multas por sanciones urbanísticas y aprovechamientos urbanísticos, principalmente, pues su gestión estuvo encomendada durante todo el periodo al Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo. Dicha entidad, según figura en los informes de la intervención, ya desde el ejercicio 2009, ha contado con ingresos corrientes insuficientes para atender los gastos corrientes y la amortización de la deuda, principalmente por problemas en su recaudación. Además, habría utilizado fondos afectados a las finalidades del patrimonio público del suelo para atender gastos corrientes. Estas circunstancias determinaron un incremento progresivo de las transferencias por parte del Ayuntamiento a la Gerencia, con mayor intensidad desde el año 2011, y la disolución del organismo en 2012 con efectos desde el 1 de enero de 2013.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 146. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	25.864	37,2	14.362	24,8	11.502	80,1
Transf. corrientes del Estado	13.464	19,4	13.680	23,6	-216	-1,6
Tasas	10.396	14,9	7.602	13,1	2.794	36,8
Transf. corrientes de la CA	5.916	8,5	1.969	3,4	3.947	200,5
IVTM	4.666	6,7	4.336	7,5	330	7,6
IIVTNU	3.514	5,1	3.344	5,8	170	5,1
IAE	1.690	2,4	1.583	2,7	107	6,8
ICIO	1.071	1,5	4.465	7,7	-3.394	-76,0
Transf. corrientes de organismos autónomos de la entidad	—	0,0	3.301	5,7	-3.301	-100,0
Resto de ingresos corrientes	2.972	4,3	3.308	5,7	-336	-11,3
Total ingresos corrientes	69.553	100,0	57.949	100,0	11.604	20,0

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa, el ICIO, que es el único de los denominados urbanísticos gestionado por la entidad, las transferencias corrientes del Estado y de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Los ingresos por ICIO tuvieron una cierta importancia entre los ingresos hasta 2007 y, cuando se manifestó la crisis económica en 2008, y con mayor intensidad en 2010, quedaron relegados a un puesto marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Dicha circunstancia se observa en los ingresos por transferencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

El impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifiesta en los ejercicios 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI que, si bien ya era el ingreso más relevante para la entidad al inicio del periodo, incrementa 13 puntos su representatividad entre los ingresos corrientes de la entidad.

Resulta especialmente significativo el incremento de las transferencias corrientes de la comunidad autónoma, que han mitigado en gran medida la disminución de las provenientes del Estado. Asimismo, la entidad ha registrado aumentos de sus ingresos por tasas, el IIVTNU, el IVTM y el IAE.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 81% de este tipo de ingresos, con tasas de variación interanual negativas en todos los ejercicios, con la excepción de las de 2009. Destaca la recepción en 2009 y 2010 de un volumen significativo de transferencias de capital, principalmente las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 12.714 miles de euros.
- FEESL: 8.012 miles de euros.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2008 a 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, presentan las siguientes tasas de variación en el periodo, en el que destaca la progresiva disminución de las previsiones de ingresos de capital y el aumento de las relativas a ingresos corrientes:

Cuadro 147. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	3,7	4,5	-0,1	8,1
Ingresos de capital	-26,9	-45,5	-83,1	-94,5
Ingresos financieros	-15,2	-10,6	-4,1	125,6
Total ingresos	3,7	-8,9	-11,4	35,9

El presupuesto de ingresos presentó en los cuatro ejercicios grados de ejecución entre el 90 y el 104% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), lo que refleja una presupuestación prudente de los ingresos por parte de la entidad, que, en cada ejercicio, ajustó sus previsiones a los grados de ejecución del ejercicio precedente.

Cuadro 148. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Grados de ejecución del presupuesto

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	97,1	96,4	102,6	102,4
Ingresos de capital	76,5	99,1	42,8	-125,6
Ingresos financieros	56,5	68,3	161,4	100,0
Total ingresos	89,8	95,6	103,6	101,3

Los presupuestos para 2009 y 2012 establecían una previsión de déficit de operaciones corrientes, especialmente significativa en este último ejercicio. En todos los ejercicios se presupuestó con déficit en sus operaciones no financieras, cuya financiación se preveía cubrir con remanente de tesorería afectado y, en 2009 y 2012, también con mayor endeudamiento.

Cuadro 149. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	-134	2.101	2.307	-10.996
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-26.972	-23.298	-21.915	-13.382
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-27.106	-21.197	-19.608	-24.378
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	—	-800	—	-1.591
Previsión de variación neta de pasivos financieros	3.225	649	-94	37.896
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	23.881	21.882	20.781	13.229
Superávit/déficit del presupuesto	—	534	1.079	25.156

La entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2011, ambos inclusive, con remanente de tesorería para gastos generales negativo (13.569, 13.159 y 10.564 miles de euros, respectivamente). A pesar de dicha situación de desequilibrio, que se remonta al menos a 2006, no se adoptó por la corporación ninguna de las medidas previstas en el artículo 193 del TRLRHL, no atendiendo a la normativa aplicable.

El Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera en el período 2009-2012 no realizaba evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad, si bien en 2011, tras constituirse la nueva corporación, se realizaron estudios sobre el Ayuntamiento y sus entidades dependientes en los que, entre otros aspectos, se valora la incidencia del escenario de crisis en sus ingresos.

El Ayuntamiento no elaboró planes globales en los que se contemplen objetivos en relación con la estabilidad presupuestaria y la solvencia financiera de la entidad en el medio y largo plazo. No obstante, con vigencia en el período, la entidad ha elaborado tres planes que contienen objetivos de este tipo.

En 2009 la entidad aprobó un Plan de Saneamiento Financiero 2010-2012 previsto en el artículo 53 del TRLRHL para sanear un ahorro neto negativo de 7.398 miles de euros correspondiente a 2008. Dicho plan permitió alcanzar un ahorro neto positivo ya en 2009, antes del plazo previsto.

Adicionalmente, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el presupuesto de 2008 llevó a la elaboración de un Plan Económico-Financiero para el periodo 2009-2011, siendo el objetivo del mismo alcanzar una situación de estabilidad al final de su vigencia. Sin embargo, en la liquidación del presupuesto de 2011 la entidad seguía incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria. Este incumplimiento debería haber determinado la aprobación de un nuevo plan económico-financiero sobre el que la entidad no aporta información, lo que supondría una falta de cumplimiento de la normativa sobre la estabilidad presupuestaria.

Finalmente, el Ayuntamiento elaboró un Plan de Ajuste (2012-2022) para acogerse al mecanismo extraordinario de endeudamiento para el pago a proveedores regulado por el RD-Ley 4/2012, con el que obtuvo una financiación de 42.028 miles de euros.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

En general, las medidas adoptadas en el período 2009-2012 por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera se contemplaron en los planes económico-financieros de la entidad y se realizó un seguimiento de su ejecución, si bien en los casos en que se detectaron desviaciones no se realizaron modificaciones ni adaptaciones de los planes.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas financieras

El Ayuntamiento ha identificado el incremento del endeudamiento desde 2009 como medida adoptada por la entidad para paliar los efectos de la disminución de los ingresos de la entidad en el contexto de la crisis.

La entidad concertó en los ejercicios 2008 a 2011 operaciones de crédito que facilitaron la devolución de créditos anteriores y la dotaron de nuevos recursos para paliar las diferencias entre sus ingresos y gastos no financieros.

Además, y dentro del conjunto de medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, la entidad se acogió en 2011 a la prevista en el RD-Ley 8/2011, por importe de 2.944 miles de euros y en 2012 a la recogida en el RD-Ley 4/2012, obteniendo una financiación por importe de 42.028 miles de euros.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo en todos los ejercicios, salvo en 2010:

Cuadro 150. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Variación neta de pasivos financieros

(miles de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	11.327	2.654	2.504	5.990	42.028
Amortización de créditos	1.188	1.472	3.014	3.794	4.132
Variación neta de pasivos financieros	10.139	1.183	-509	2.196	37.896

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

La entidad adoptó medidas tributarias que supusieron incrementos en 2009 en los tipos impositivos del IAE, IVTM e ICIO. Asimismo, en el periodo se revisaron y establecieron nuevas tasas y precios públicos. Estas medidas, salvo la referida al ICIO, han determinado la obtención de mayores ingresos por esos conceptos si se atiende a su evolución.

No obstante haberse acordado en el periodo una bajada en el tipo impositivo del IBI urbano, la revisión de los valores y el incremento de unidades catastrales han determinado variaciones muy positivas en este ingreso principal de la entidad.

La entidad ha adoptado medidas en materia de gestión de ingresos desde 2009, consistentes en la revisión y actualización de los censos municipales, la potenciación de la inspección tributaria y la revisión de los procedimientos de recaudación.

Las medidas adoptadas han determinado variaciones positivas de los ingresos fiscales y han permitido que la ratio por habitante se haya ido incrementando de manera constante a lo largo del periodo. En el siguiente cuadro se detallan los ingresos fiscales por habitantes en el periodo:

Cuadro 151. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Ingresos fiscales por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	480	552	570	618	682

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de gastos la entidad ha adoptado medidas de contención del gasto corriente desde el ejercicio 2010, y de reducción de las inversiones en todo el periodo.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión adoptadas fueron dirigidas a la mejora de distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, el control de los consumos de suministros y servicios y la revisión, tanto de los procedimientos de contratación y compras como de las necesidades y condiciones de prestación de los contratos. Los procedimientos y criterios de presupuestación de la entidad fueron objeto de revisión continua durante todo el periodo fiscalizado.

La entidad no ha adoptado medidas de reestructuración administrativa que haya supuesto la reducción de servicios, si bien en 2012 incrementó el número de servicios prestados mediante gestión indirecta. Respecto a las entidades dependientes, tal y como se ha señalado, en 2012 se acordó la disolución del Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo.

El Ayuntamiento ha ajustado el tamaño de su estructura administrativa en el periodo 2009-2012, habiéndose reducido en el periodo un 3% el número medio de empleados con el siguiente detalle:

Cuadro 152. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	334	328	326	327
Personal laboral	91	88	86	88
Personal eventual	14	14	11	10
Total	439	430	423	425

En el ejercicio 2012, 10 de los 25 concejales tuvieron dedicación a labores de gobierno corporativo. En dicho ejercicio, se revisó el régimen de los concejales con dedicación, incrementándose en 2 su número, si bien se redujo en uno los concejales con dedicación exclusiva.

Las medidas adoptadas han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 153. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	0,7	0,5	3,5	26,0
Operaciones de capital	129,7	-27,7	-40,8	-78,2
Operaciones financieras	23,8	159,2	-0,5	50,8
Total gastos	19,5	-4,5	-5,9	13,6

Desde 2009 los gastos presupuestarios van disminuyendo su cuantía, principalmente, a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad. Por su parte, los gastos corrientes presentan un crecimiento moderado en 2009 y 2010 y, desde entonces, experimentaron una aceleración en su crecimiento. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulos:

Cuadro 154. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	4,3	-1,2	-3,1	-8,9
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	13,2	0,0	0,8	-3,3
Cap. 3 Gastos financieros	-46,4	17,6	35,2	106,7
Cap. 4 Transferencias corrientes	-8,8	2,4	12,4	81,2

Destaca la evolución de los gastos imputados al capítulo 1 «gastos de personal», con tasas de variación positivas en 2009, y negativas los ejercicios siguientes. En materia de personal incide la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a 2010, 2011 y 2012.

Los gastos corrientes en bienes y servicios se mantienen prácticamente sin variaciones en 2010 y 2011 y se reducen el 3,3% en 2012. Los gastos que más se reducen son los de reparaciones, mantenimiento y conservación, material y suministros y arrendamiento.

Desde 2010 tanto los gastos financieros como las transferencias corrientes experimentan aumentos continuados; estas últimas, fundamentalmente, a entes y sociedades dependientes del Ayuntamiento, siendo la más representativa la destinada a la Gerencia Municipal de Urbanismo.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, que presenta una tendencia creciente en el periodo que se acentúa en el 2012:

Cuadro 155. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Gastos corrientes no financieros por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	752	756	745	755	923

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en parte por las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En los ejercicios 2009 a 2012 el presupuesto se liquidó con resultado negativo en las operaciones no financieras, si bien por importe muy inferior al presupuestado. No obstante, el resultado de las operaciones con pasivos financieros ha compensado el déficit de las operaciones no financieras obteniéndose un resultado presupuestario antes de ajuste de signo positivo, con el siguiente detalle:

Cuadro 156. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	3.764	5.821	7.906	-2.639
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-4.787	-3.303	-8.820	-2.310
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-1.022	2.519	-913	-4.949
2. Resultado de operaciones con activos financieros	—	-800	1	-1.591
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	1.183	-509	2.196	37.896
Resultado presupuestario (1+2+3)	161	1.209	1.283	31.356
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	—	—	—	—
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	8.065	9.719	8.594	4.324
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	5.893	8.705	1719	1.707
Resultado presupuestario ajustado	2.333	2.222	8.158	33.973

Remanente de tesorería

El análisis de la evolución del remanente de tesorería muestra signo negativo a lo largo de todo el periodo fiscalizado, con un cambio de signo en 2012.

Incide en dicha evolución la atención de deudas comerciales por un importe total de 2.944 miles de euros en 2011 y 42.028 miles de euros en 2012 con cargo al mayor endeudamiento concertado en el marco de los mecanismos de financiación del RD-Ley 8/2011, de 1 de julio y 4/2012, de 24 de febrero, respectivamente:

Cuadro 157. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	15.747	8.847	3.461	6.617
2. Derechos pendientes de cobro	51.308	51.561	55.793	61.508
3. Obligaciones pendientes de pago	51.944	45.185	45.524	27.735
Remanente de tesorería total (1+2-3)	15.111	15.223	13.730	40.390
Saldos de dudoso cobro	6.527	7.513	10.791	15.476
Exceso de financiación afectada	22.153	20.870	13.503	8.600

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Remanente de tesorería para gastos generales	-13.569	-13.159	-10.564	16.314
Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	1.448	1.462	17.539	3.368
Acreedores por devolución de ingresos	720	857	806	654

A lo largo de los ejercicios la entidad ha incrementado las provisiones por saldos deudores de dudoso cobro, pasando de un porcentaje de cobertura del 12% en 2009 al 25% en 2012. En este último ejercicio la entidad adoptó un criterio prudente en la estimación de estos saldos coherente con el escenario económico.

La cuenta 413 «Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» presentó un saldo de 17.539 miles de euros en el ejercicio 2011 que se ha saneado en buena medida en 2012, a través del endeudamiento obtenido en el marco del Real-Decreto Ley 4/2012, con incidencia en la mejora del remanente de tesorería. Dicho saldo se incrementó en el ejercicio en 16.077 miles de euros por la aplicación del déficit del servicio de transporte público y del registro de las operaciones con la sociedad mercantil Chiclana Natural S.A. que acumulaba un déficit por la gestión medioambiental del municipio desde 2008.

Consecuencia de lo anterior, la ratio de solvencia financiera del ejercicio 2012 fue del 1,7, indicativa de una posición financiera saneada a corto plazo que mejora la ratio de 1,1 del inicio del periodo.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad han experimentado un deterioro gradual en los ejercicios fiscalizados. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas relacionadas con la liquidez:

Cuadro 158. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,3	0,2	0,1	0,2
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	62,7	75,7	73,5	71,6
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	46,2	30,3	11,8	Sin datos
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	66,2	50,4	47,3	53,9
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	89,3	90,8	81,0	Sin datos
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	123	181	192	168

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

La entidad presenta niveles de liquidez muy bajos, mostrando dificultades para atender sus obligaciones en plazo, con periodos medios de pago de obligaciones del presupuesto corriente que alcanzan los 192 días en el ejercicio 2011. Según se señala en el informe del primer trimestre de 2012, el más reciente de los facilitados por la entidad, emitido de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del artículo cuarto de la Ley 15/2010 de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, el 88% de las facturas comerciales de la entidad se abonaron excediendo el plazo general previsto para ese ejercicio en la normativa de contratos del sector público, siendo el periodo medio de pago de 275 días. Las facturas pendientes de pago a la finalización del citado trimestre tenían una antigüedad media de 245 días.

En relación con los cobros, la entidad mantiene un grado de realización de cobros del presupuesto corriente bastante homogéneo a lo largo de los ejercicios, en torno al 70%, y un bajo grado de realización de presupuesto cerrados, que empeora de forma significativa en 2011, superando ligeramente el 10% de los derechos pendientes de cobro.

Endeudamiento

El nivel de endeudamiento se ha ido incrementando de manera constante a lo largo del periodo, con un incremento significativo en el ejercicio 2012 que se refleja tanto en el endeudamiento por habitante como en el endeudamiento sobre ingresos corrientes:

Cuadro 159. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros) ³⁰	30.975	34.575	43.023	84.909
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,49	0,53	0,62	1,13
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	8,2	5,9	5,4	-32,2
Endeudamiento por habitante (en euros)	401	440	539	1.047

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.10 TOLEDO

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Toledo es uno de los municipios españoles con población superior a 75.000 habitantes que ha experimentado en los últimos años mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Toledo tenía 84.019 habitantes, tras un crecimiento del 18,5% en la última década. El Ayuntamiento de Toledo ha tenido durante el período fiscalizado cinco entidades dependientes: los Organismos Autónomos «Patronato Municipal de Música», «Patronato Municipal de Turismo», «Patronato Deportivo Municipal», «Patronato Municipal Teatro de Rojas» y la sociedad mercantil «Empresa Municipal de la Vivienda, S.A.». Participa en la sociedad mercantil «Empresa Municipal Vega Baja, S.A.», en un 55%, y en el consorcio «Servicios Públicos Medioambientales de la Provincia de Toledo».

A la finalización de los trabajos de esta fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la finalización del plazo legal de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento de Toledo no había rendido la Cuenta General del ejercicio 2012, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad⁶.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Toledo en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 160. Ayuntamiento de Toledo. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)

Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	72.836	85.931	84.792	79.698	80.323
Ingresos de capital	11.247	4.597	17.046	12.925	8.877
Ingresos financieros	9.105	2.103	1.293	5.623	14.133
Total ingresos	93.187	92.631	103.132	98.247	103.333

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue positiva (10,9%), aunque en términos interanuales los ingresos totales crecieron en los ejercicios 2009 y 2011 y se registraron descensos en 2008 y 2010. La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

³⁰ El cálculo del pasivo exigible no toma en consideración el subepígrafe «Otras deudas» de los acreedores a corto plazo, por presentar en todos los ejercicios saldos contrarios a su naturaleza acreedora.

³¹ La Cuenta General del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Toledo fue rendida a este Tribunal el 6 de noviembre de 2013.

Cuadro 161. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%)
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2011-2007
Ingresos corrientes	18,0	-1,3	-6,0	0,8	10,3
Ingresos de capital	-59,1	270,8	-24,2	-31,3	-21,1
Ingresos financieros	-76,9	-38,5	334,8	151,3	55,2
Total ingresos	-0,6	11,3	-4,7	5,2	10,9

En las tasas de variación interanual del ejercicio 2008 y en la total del periodo, incide significativamente un ingreso patrimonial extraordinario en concepto de canon por establecimiento del servicio de aguas obtenido por la entidad en el ejercicio 2007, por importe de 4.837 miles de euros (el 7% de sus ingresos corrientes y el 5% de los ingresos de la entidad en ese ejercicio). La eliminación de su impacto evidencia un mayor incremento de los ingresos, tanto corrientes como totales, en el ejercicio 2008 (26,4% y 4,8%, respectivamente) y una mayor tasa de variación de los ingresos corrientes y totales del periodo analizado (18,1% y 16,9%, respectivamente).

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad, que presentaron tasas de variación negativas de en 2009 y 2010 y prácticamente nulas en 2011. Sin embargo, no se aprecia un impacto acusado de la crisis en el conjunto del periodo, dado que los ingresos corrientes crecen el 10,3% (el 18,1% si descontamos el efecto del ingreso patrimonial extraordinario) en tanto que la población del municipio aumentó el 4%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el periodo 2007-2011:

Cuadro 162. Ayuntamiento de Toledo. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	24.958	31,1	14.349	19,7	10.609	73,9
Transf. corrientes del Estado	12.541	15,6	12.715	17,5	-174	-1,4
Tasas	10.389	12,9	10.384	14,3	5	0,0
Transf. corrientes de la CA	8.008	10,0	3.860	5,3	4.148	107,5
IVTM	5.117	6,4	4.664	6,4	453	9,7
IIVTNU	4.581	5,7	2.047	2,8	2.534	123,8
Cesión rendimientos recaudatorios e Impuestos especiales	3.585	4,5	4.065	5,6	-480	-11,8
IAE	3.097	3,9	2.599	3,6	498	19,2
ICIO	2.495	3,1	6.887	9,5	-4.392	-63,8
Ingresos patrimoniales	1.674	2,1	6.418	8,8	-4.745	-73,9
Resto de ingresos corrientes	3.878	4,8	4.848	6,7	-969	-20,0
Total ingresos corrientes	80.323	100,0	72.836	100,0	7.487	10,3

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa, el ICIO y las cesiones de recaudación de tributos; sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de menor representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (transferencias corrientes del estado, multas por infracciones urbanísticas, y aprovechamientos urbanísticos, principalmente).

Los ingresos por ICIO tuvieron una importancia significativa entre los ingresos de la entidad, especialmente en 2008, y cuando se manifestó más acusadamente la crisis económica en 2009 presentaron una tendencia decreciente hasta suponer en 2011 un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de Toledo. La caída de otros ingresos urbanísticos relevantes para la entidad e igualmente coyunturales, como los ingresos por enajenación de aprovechamientos urbanísticos, se manifiesta en mayor medida en 2010, en que se reducen bruscamente, y desaparecen en 2011. Las multas por infracciones urbanísticas sólo supusieron importes relevantes en el ejercicio 2007, y fueron prácticamente nulas en el resto de ejercicios.

El descenso de las cesiones de recaudación de impuestos del estado (IRPF e IVA, principalmente) se deriva del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos cuya recaudación es objeto de cesión. A diferencia del ICIO, el impacto de la crisis se manifiesta en 2010 y 2011, cuando se liquidan las entregas a cuenta realizadas en los ejercicios precedentes.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos, de cesiones de la recaudación de los impuestos estatales y de transferencias corrientes del Estado. El cambio más relevante en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI que, en 2011, sigue siendo el principal recurso de la entidad, aumentando en más de 11 puntos su representatividad en el total de ingresos corrientes de la entidad, y ello a pesar de las continuas bajadas desde el año 2009 de los tipos impositivos del impuesto para bienes inmuebles urbanos de uso residencial. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de sus ingresos por el IIVTNU, y, en menor medida, por el IVTM y el IAE, que, sumados al IBI, han compensado con creces al final del periodo las disminuciones del ICIO. También resulta significativa la mayor representatividad en las liquidaciones de los presupuestos de las transferencias corrientes de la comunidad autónoma, que han mitigado en gran medida la disminución de las provenientes del Estado.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 55% de los ingresos de este tipo y por tasas de variación interanuales negativas, con la excepción de la de 2009. Destaca la recepción en los ejercicios 2009 y 2010 de las transferencias del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 13.914 miles de euros.
- FEESL: 8.668 miles de euros.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2007 a 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos, medida que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos, en los que se concreta el plan económico de la entidad, se aprobaron con superávit en todos los ejercicios. Las previsiones e ingresos crecieron de forma significativa en 2009 y presentaron tasas de variación negativas, ya desde el ejercicio 2010, según el siguiente detalle:

Cuadro 163. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	3,4	1,1	4,9	-10,8
Ingresos de capital	226,2	-27,7	-29,3	-52,2
Ingresos financieros	92,7	-5,2	-36,3	13,0
Total ingresos	30,6	-5,1	-7,6	-11,8

Las previsiones de ingresos corrientes, sin embargo, siguieron creciendo hasta 2012, ejercicio en el que se realizó el mayor ajuste de presupuestación de las previsiones de ingresos. Dicho ajuste, según ha valorado la entidad, no fue completo hasta el ejercicio 2013.

El presupuesto de ingresos presentó en los tres primeros ejercicios grados de ejecución entre el 80 y el 89% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), superando las previsiones sólo en 2012. Los grados de ejecución del presupuesto de ingresos corrientes de 2010 y 2011, que no superan o superan ligeramente el 90%, confirman que la entidad no ajustó adecuadamente sus previsiones hasta el ejercicio 2012.

Cuadro 164. Ayuntamiento de Toledo. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	98,7	91,8	88,2	97,9
Ingresos de capital	72,4	75,9	73,8	62,9
Ingresos financieros	7,4	29,6	106,0	211,2
Total ingresos	81,3	80,0	88,7	111,5

Los presupuestos para 2009 a 2012 establecían una previsión de déficit de operaciones de capital superior al superávit previsto para las operaciones corrientes. La diferencia suponía una previsión de déficit en sus operaciones no financieras, cuya financiación se preveía cubrir con el exceso de financiación afectada de ejercicios previos y con mayor endeudamiento:

Cuadro 165. Ayuntamiento de Toledo. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	5.566	3.880	8.950	3.969
Previsión de superávit/déficit de capital	-27.518	-23.694	-14.247	-15.345
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-21.952	-19.814	-5.297	-11.376
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	-121	-142	-	-60
Previsión de variación neta de pasivos financieros	14.631	18.288	9.663	7.982
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	8.990	6.049	2.616	4.155
Superávit/déficit del presupuesto	1.548	4.381	6.982	701

El Ayuntamiento de Toledo ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se realizaban evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. Tampoco se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local. Hasta 2012 la entidad no contó con plan alguno, con vigencia en el periodo, que tuviera como objetivo la consecución de la estabilidad presupuestaria o su solvencia financiera.

La entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2011, ambos inclusive, con remanente de tesorería para gastos generales negativo (12.846, 12.252 y 6.048 miles de euros, respectivamente), situación que se remonta a la liquidación del año 1998. Sin embargo, no se adoptaron por la corporación las medidas previstas en el artículo 193 del TRLRHL, no cumpliendo la normativa. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que si la entidad aprobó los presupuestos del periodo 2009 a 2012 con superávit, su importe fue, en todo caso, insuficiente para absorber el déficit del remanente de tesorería negativo a sanear en cada ejercicio. Tampoco se atendieron las recomendaciones del interventor local en diversos informes, sobre la necesaria aprobación y puesta en funcionamiento de un plan de saneamiento financiero para garantizar la absorción del remanente de tesorería para gastos generales negativo.

Además, y a pesar de las advertencias de legalidad y de conveniencia realizadas por el interventor de forma reiterada, en el periodo tampoco se elaboraron planes económico-financieros ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación de los presupuestos y de la liquidación de 2009, 2010 y 2011 con déficit no financiero en términos de contabilidad nacional.

Por último, la entidad acudió al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, regulado por Real Decreto– Ley 4/2012, de 24 de febrero, por importe de 29.248 miles de euros, lo que ha determinado la aprobación de un plan de ajuste según las previsiones establecidas en la citada norma, siendo éste el único plan económico de la entidad con vigencia en el periodo 2009-2012.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Toledo en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas aplicadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Toledo se han ido adoptando de forma individualizada y, con la excepción de las previstas en el plan de ajuste aprobado al amparo del RD-Ley 4/2012, no se preveían en planes económicos de la entidad. Con la excepción de las medidas establecidas en dicho plan, cuyo seguimiento y control se encuentra regulado en la propia normativa y trasciende el ámbito municipal, la entidad no realizó el seguimiento de su ejecución. Ésta no ha facilitado evaluación del grado de consecución de los objetivos de las medidas ni valoraciones sobre sus efectos en términos de ahorro.

Los informes sobre la liquidación de 2012 contienen referencia al cumplimiento de las medidas previstas en el plan de ajuste para el primer ejercicio de su vigencia, si bien se recomienda su actualización y revisión para el ejercicio siguiente, así como el refuerzo de medidas tributarias con el fin de mantener un nivel suficiente de ingresos para amortizar la deuda.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Toledo para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Toledo concertó en 2009 y 2010 nuevas operaciones de crédito a largo plazo que permitieron refinanciar la deuda viva al inicio del periodo y dotaron a la entidad de nuevos recursos para paliar el déficit entre sus ingresos y gastos no financieros. En el ejercicio 2011, destaca el aumento de pasivos financieros, por la finalización del plazo de carencia de la operación de refinanciación de la deuda local concertada.

Además, y dentro del conjunto de medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, la entidad se acogió en el ejercicio 2011 a la prevista en el RD-Ley 8/2011, por importe de 3.300 miles de euros y en 2012 a la prevista en el RD-Ley 4/2012, obteniendo financiación por importe de 29.248 miles de euros.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo entre 2010 y 2012:

Cuadro 166. Ayuntamiento de Toledo. Variación neta de pasivos financieros

	(miles de euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	2.000	1.160	5.512	14.014	29.248
Amortización de créditos	3.846	2.747	658	3.552	5.883
Variación neta de pasivos financieros	-1.846	-1.588	4.853	10.462	23.364

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

Por otra parte, la entidad acordó en 2009 incrementos del tipo impositivo del IIVTNU y ha comunicado la aplicación entre 2009 y 2012 de incrementos en las tasas y precios públicos, que han servido para mitigar la caída de los ingresos obtenidos por esos conceptos. Destaca el establecimiento en junio de

2012 de una nueva tasa de recogida y tratamiento de residuos sólidos, que, en términos anuales, estiman mayores ingresos por importe de 4 millones de euros.

La entidad señala haber adoptado a lo largo del periodo fiscalizado medidas de racionalización administrativa y mejora de los procedimientos de gestión, tales como la actualización de censos municipales y la revisión de los procedimientos de recaudación y control de los derechos pendientes de cobro.

En el siguiente cuadro se detalla el descenso general de los ingresos fiscales por habitante hasta el ejercicio 2011. En 2012 se observa un importante incremento, principalmente, por el impacto de la nueva tasa:

Cuadro 167. Ayuntamiento de Toledo. Ingresos fiscales por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	800	735	692	697	745

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

La entidad señala como principal medida de ajuste de gastos la erradicación de la técnica del incremento automático de las partidas atendiendo al IPC, y la minoración automática de los créditos iniciales de los capítulos de gastos corrientes en bienes y servicios y de transferencias corrientes, de la que se derivaría una paulatina reducción de gastos.

En relación con los gastos de personal, y sin perjuicio de las relativas a la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, la entidad señala haber aprobado en 2010 y 2012 la reducción de retribuciones al personal directivo y a los concejales de la corporación, y en 2012 de los incentivos al rendimiento y gastos sociales del personal de la entidad, medidas que, sin embargo, y salvo por lo que respecta a éstos últimos, no han supuesto para la entidad un menor gasto por dichos conceptos en esos ejercicios.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión adoptadas hasta 2011 se concentraron en el impulso de la administración electrónica y la revisión de inventarios. A partir de 2011 y con mayor intensidad en 2012, se revisaron los procedimientos de contratación y compras y las necesidades y condiciones de prestación de los contratos, y se adoptaron medidas de optimización y control de consumos. En 2012 se adoptaron también medidas de gestión de recursos humanos, tales como el control y racionalización de las horas extraordinarias y la revisión de la contratación estacional.

La plantilla media de la entidad permaneció prácticamente invariable en el periodo analizado, pues si bien al final del periodo se redujo el número de personal directivo, funcionario y eventual, se incrementó el laboral, con el siguiente detalle:

Cuadro 168. Ayuntamiento de Toledo. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal directivo	3	3	3	2
Personal funcionario	383	382	383	376
Personal laboral	167	165	162	173
Personal eventual	21	21	20	19
Total	574	571	568	570

El número de concejales con dedicación exclusiva se incrementó en el ejercicio 2012, que pasó de 11 a 13. Por el contrario se redujo el número de concejales con dedicación parcial, que pasó de 4 a 1 en el ejercicio.

Las medidas adoptadas, con mayor intensidad desde el ejercicio 2010, han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 169. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	7,7	1,2	-2,4	-7,7
Operaciones de capital	131,3	-8,3	-42,5	26,5
Operaciones financieras	-27,5	-73,2	376,6	62,1
Total gastos	22,0	-3,2	-8,8	0,0

Los gastos presupuestarios crecen hasta 2009 y en 2010 disminuyen a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad, tras el refuerzo de las inversiones en 2009 financiadas con el FEIL y la contención del gasto corriente.

Los gastos corrientes que crecieron de forma relevante en 2009, presentaron en 2010 un crecimiento moderado, iniciándose en 2011 una caída que se intensificó en el ejercicio siguiente. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulo:

Cuadro 170. Ayuntamiento de Toledo. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	10,8	-0,5	-7,2	-15,4
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	6,8	2,9	-1,9	-3,7
Cap. 3 Gastos financieros	-51,5	-20,2	64,9	143,6
Cap. 4 Transferencias corrientes	8,3	1,9	5,1	-8,4

En el conjunto del periodo, sin embargo, sólo se producen reducciones en los gastos de personal, un 13%. El resto de gastos corrientes, presenta una tendencia creciente en el periodo, especialmente significativa en los gastos financieros, un 56%.

Las mayores reducciones se producen en las dotaciones para gastos de otro personal, atenciones protocolarias y representativas, publicidad y propaganda, indemnizaciones por razón del servicio y transferencias corrientes al exterior. Los gastos por productividad y gratificaciones al personal, se reducen en el periodo, si bien se incrementan de forma muy significativa en 2010 (448 miles de euros, un 46% más que lo reconocido en 2009), compensando en parte la medida de reducción de la masa salarial prevista en el RD-Ley 8/2010 (650 miles euros).

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa cómo se altera en 2010 la tendencia creciente de los años anteriores:

Cuadro 171. Ayuntamiento de Toledo. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	873	932	942	909	817

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en buena parte por las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en sus magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2011 se materializó el desequilibrio presupuestado en las operaciones no financieras, si bien por importe inferior al presupuestado. Los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario positivo en 2011 y 2012. El resultado presupuestario ajustado fue positivo en todos los ejercicios, salvo en 2011.

Cuadro 172. Ayuntamiento de Toledo. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	7.567	1.566	4.080	9.179
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-8.837	-10.806	-4.761	-13.641
1. Resultado de operaciones no financieras (a+b)	-1.270	-9.239	-681	-4.462
2. Resultado de operaciones con activos financieros	11	0	2	0
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	-1.588	4.853	10.462	23.364
Resultado presupuestario (1+2+3)	-2.847	-4.386	9.783	18.902
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	—	—	—	—
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	10.331	14.250	4.627	—
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	5.397	6.451	15.281	989
Resultado presupuestario ajustado	2.087	3.413	-870	19.891

Destaca el resultado presupuestario obtenido en el ejercicio 2012, consecuencia principalmente del resultado de las operaciones con pasivos financieros, pero también del resultado de operaciones corrientes liquidado, muy superior al presupuestado, en el que han incidido las medidas adoptadas por la entidad en el ejercicio.

Remanente de tesorería

El remanente de tesorería para gastos generales fue negativo en 2009 a 2011, si bien en este último ejercicio presentó una ligera mejoría, habiéndose liquidado 2012 con un remanente de tesorería para gastos generales positivo. A 31 de diciembre de 2012 la entidad era solvente, con una ratio de solvencia financiera a corto plazo de 1,2.

Incide en dicha evolución la cancelación de deudas comerciales por un importe total de 3.300 miles de euros en 2011 y 29.248 miles de euros en 2012 con cargo al mayor endeudamiento concertado en el marco de los mecanismos de financiación del RD-Ley 8/2011 y 4/2012, respectivamente.

Cuadro 173. Ayuntamiento de Toledo. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	11.095	4.703	8.186	5.921
2. Derechos pendientes de cobro	19.081	21.099	30.665	38.148
3. Obligaciones pendientes de pago	26.698	28.272	33.326	21.540
Remanente de tesorería total (1+2-3)	3.478	-2.470	5.526	22.529
Saldos de dudoso cobro	6.427	6.885	6.967	8.127
Exceso de financiación afectada	9.898	2.896	4.606	2.273
Remanente de tesorería para gastos generales	-12.846	-12.252	-6.048	12.129
Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	—	—	7.644
Acreedores por devolución de ingresos	84	52	16	182

A lo largo de los ejercicios la entidad no ha modificado sus criterios para la determinación de la cuantía de los derechos de dudoso cobro, si bien la menor antigüedad de los saldos ha determinado que se hayan reducido las provisiones por saldos deudores de dudoso cobro, pasando de un porcentaje de cobertura del 34% en 2009 al 21% en 2012.

Destaca la inexistencia de saldo en la cuenta 413 «Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» hasta el ejercicio 2012, siendo así que en los informes del interventor a las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009, 2010 y 2011, se indica la existencia de acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto por importe de 3.422, 3.740 y 3.277 miles de euros, respectivamente, que sin embargo, no figuran contabilizados.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad ponen de manifiesto una situación de dificultad de tesorería durante todo el periodo, y si bien se observa una ligera mejoría en 2012, final del periodo analizado, esta viene afectada por el mecanismo de pago a proveedores del RD-Ley 4/2012. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 174. Ayuntamiento de Toledo. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,4	0,2	0,2	0,2
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	86,1	85,8	81,1	79,8
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	35,0	34,8	25,6	33,7
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	76,1	72,5	56,0	69,6
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	100,0	99,8	99,9	99,8
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	87	100	161	111

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

Los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente advierten de la existencia de dificultades en la entidad para atender al pago de sus obligaciones en todo el período fiscalizado, y con más intensidad a partir de 2010, con niveles de liquidez bajos y periodos medios en el pago de obligaciones que alcanzan los 161 días en 2011. La ratio de realización de pagos de presupuestos cerrados es próximo al 100% en todos los ejercicios, si bien la realización de pagos de acreedores de presupuesto corriente es muy baja, y no llega a alcanzar el 70% en 2012, con periodos medios de pago de 111 días en el ejercicio.

En este sentido, el Informe sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de obligaciones, previsto en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, referido al último trimestre del ejercicio 2012, informa sobre un periodo medio de pago de 169 días y de un periodo medio del pendiente de pago de 80 días, no ofreciendo información sobre el porcentaje de facturas abonadas en plazo.

Por otro lado, resultan destacables los bajos grados de realización de presupuestos cerrados, lo que pone de manifiesto deficiencias del sistema de gestión de los ingresos y su recaudación.

Endeudamiento

El incremento del nivel de endeudamiento registrado en el período ha supuesto un incremento notable de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad entre 2009 y 2012 y del endeudamiento por habitante, ratio que se ha triplicado en el periodo. Sin embargo, se reduce al final del periodo la ratio «periodo mínimo de amortización de la deuda» del ejercicio 2010, por el mayor ahorro bruto generado como consecuencia directa de las medidas adoptadas con mayor intensidad a partir de ese ejercicio.

Cuadro 175. Ayuntamiento de Toledo. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	19.067	25.370	40.159	62.715
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,2	0,3	0,5	0,8
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	2,5	16,2	9,8	6,8
Endeudamiento por habitante (en euros)	232	308	483	746

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.11 SANT CUGAT DEL VALLÈS (BARCELONA)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Sant Cugat del Vallès (Barcelona) es uno de los municipios españoles con población superior a 75.000 habitantes, que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Sant Cugat del Vallès tenía 84.946 habitantes, tras un crecimiento del 42% en la última década. El incremento poblacional del municipio ha determinado el cambio de régimen de participación en los ingresos del estado en 2012, pasando a integrarse en los municipios españoles en régimen de cesión de tributos, con incidencia en sus ingresos.

El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès ha tenido durante el período fiscalizado cinco entidades dependientes: los Organismos Autónomos «Municipal de Comunicació i Informació Ciutadana de Sant Cugat del Vallès», «Organisme Municipal d'Educació de Sant Cugat del Vallès», «Centre Cultural de Sant Cugat» e «Institut de Gestió Estratègica, Promoció Econòmica i Societat de la Informació» y la sociedad mercantil «Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallès, S.A. (PROMUSA)». La entidad ha participado durante todo el periodo en los consorcios «Parc de Collserola» y «Localret», y forma parte de la comarca «Vallès Occidental».

En julio de 2011 se integró en el área metropolitana «Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)». El AMB sustituyó a las tres entidades metropolitanas vigentes hasta entonces. El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès tan sólo formaba parte con anterioridad en una de ellas, el área metropolitana «Serveis Hidràulics i Tractament Residus», por lo que la integración en el nuevo área metropolitana ha supuesto un mayor volumen, tanto de gastos como de ingresos.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 176. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)

Derechos reconocidos netos	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	97.164	100.524	104.544	112.434	95.686
Ingresos de capital	6.274	4.151	17.672	12.396	2.280
Ingresos financieros	—	17.810	7.421	16.355	9.242
Total ingresos	103.438	122.485	129.637	141.184	107.209

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 177. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%)
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2011-2007
Ingresos corrientes	3,5	4,0	7,5	-14,9	-1,5
Ingresos de capital	-33,8	325,7	-29,9	-81,6	-63,7
Ingresos financieros	n.a.	-58,3	120,4	-43,5	n.a.
Total ingresos	18,4	5,8	8,9	-24,1	3,6

n.a.: No aplicable.

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue positiva (3,6%), aunque en términos interanuales los ingresos totales crecieron hasta 2010 y se registraron descensos en 2011. En las tasas de variación interanual de 2009 y 2011 inciden significativamente dos ingresos patrimoniales extraordinarios obtenidos por la entidad en 2009 y 2010, por importes de 14.862 y 15.392 miles de euros, respectivamente. La eliminación de su impacto refleja una caída de los ingresos, tanto corrientes como totales, en el ejercicio 2009 (-10,8% y -6,3%, respectivamente) y mitigan la tasa de variación negativa del ejercicio 2011, que sigue siendo negativa (-1,4% y -14,8%, respectivamente).

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en las tasas de variación negativas de los ingresos corrientes, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Al final del período los ingresos corrientes eran inferiores en un 1,5% a los registrados en 2007, en tanto que la población del municipio aumentó el 11%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad, ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 178. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	42.572	44,5	29.293	30,1	13.279	45,3
Transf. corrientes del Estado	15.054	15,7	15.915	16,4	-861	-5,4
IIVTNU	11.607	12,1	9.662	9,9	1.945	20,1
Tasas	5.287	5,5	8.093	8,3	-2.806	-34,7
IVTM	4.431	4,6	4.143	4,3	288	6,9
IAE	4.156	4,3	4.184	4,3	-28	-0,6
Transf. corrientes de la CA	3.080	3,2	2.272	2,3	808	35,6
Ingresos patrimoniales	1.494	1,6	5.500	5,7	-4.006	-72,8
ICIO	1.015	1,1	11.388	11,7	-10.373	-91,1
Resto de ingresos corrientes	6.990	7,3	6.713	6,9	277	4,1
Total ingresos corrientes	95.686	100,0	97.164	100,0	-1.478	-1,5

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa: el ICIO, los ingresos patrimoniales, las tasas, principalmente las urbanísticas (4.623 miles de euros de derechos reconocidos por licencias urbanísticas en 2007 frente a los 1.014 miles de euros de 2011) y las

transferencias corrientes del estado; sin perjuicio de las disminuciones menos significativas de otros recursos como el IAE y los precios públicos.

Los ingresos urbanísticos, y en especial por su representatividad, el ICIO y las licencias urbanísticas tuvieron una importancia significativa entre los ingresos de la entidad hasta 2008 y cuando se manifestó más abiertamente la crisis económica en el año 2009, y con mayor intensidad en 2010, quedaron relegados a un puesto marginal entre los ingresos del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès.

El descenso de los ingresos patrimoniales se deriva igualmente del efecto negativo de la crisis económica en la entidad, y han tenido una tendencia gradual decreciente en todo el periodo si bien, como ya se ha indicado, la entidad contó en los ejercicios 2009 y 2010 con recursos extraordinarios de este tipo muy significativos.

El impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifiesta en 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes.

En los años 2009 a 2011 el crecimiento de otros recursos ha suplido en parte la pérdida de ingresos urbanísticos y patrimoniales. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI que, si bien ya era el ingreso más relevante para la entidad al inicio del periodo, en 2007 incrementa su representatividad como principal recurso corriente de la entidad en 14 puntos, y ello a pesar de las continuas bajadas desde el año 2009 de los tipos impositivos del impuesto para bienes inmuebles urbanos de uso residencial. Asimismo, la entidad ha registrado aumentos de sus ingresos por el IIVTNU y el IVTM. También resulta significativo el incremento de las transferencias corrientes de la comunidad autónoma, que han mitigado en gran medida la disminución de las provenientes del Estado.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 64% de este tipo de ingresos y por tasas de variación interanual negativas, con la única excepción de la obtenida en 2009. Destaca la recepción en los ejercicios 2009 y 2010 de un volumen significativo de transferencias de capital, entre las que destacan las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 12.789 miles de euros.
- FEESL: 7.784 miles de euros.

Los ingresos por enajenación de terrenos, pasaron de representar el 85% de los ingresos de capital de la entidad en 2007, a representar un 27% de los de 2011, habiendo experimentado este tipo de ingreso una caída del 89% en todo el periodo.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza general de recursos afectados a la realización de inversiones y a los fines del patrimonio público del suelo no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en los ejercicios 2008 a 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, crecieron en los dos primeros ejercicios y se ajustaron a la baja en los ejercicios 2011 y 2012, presentando las siguientes tasas de variación en el periodo:

Cuadro 179. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	-1,6	1,8	-1,1	1,4
Ingresos de capital	333,2	11,3	-86,5	-13,2
Ingresos financieros	-6,0	1,8	-19,4	-35,9
Total ingresos	6,0	2,8	-16,6	-9,3

El presupuesto de ingresos presentó en los cuatro ejercicios grados de ejecución superiores o muy próximos al 100% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), lo que evidencia una presupuestación prudente de los ingresos por parte de la entidad, que en cada ejercicio ajustó sus previsiones a los grados de ejecución del ejercicio precedente.

Cuadro 180. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Grados de ejecución del presupuesto

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	106,8	112,8	97,1	104,8
Ingresos de capital	97,5	61,5	83,8	121,8
Ingresos financieros	99,4	99,7	100,4	78,9
Total ingresos	105,0	103,6	97,0	103,6

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2012 establecían una previsión de déficit de operaciones de capital superior al superávit previsto para las operaciones corrientes. La diferencia suponía una previsión de déficit en sus operaciones no financieras, cuya financiación se preveía cubrir con el remanente de tesorería positivo disponible por la entidad, en su mayoría afectado y en el ejercicio 2010, también, con mayor endeudamiento.

Cuadro 181. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)

Presentación analítica del presupuesto	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	1.210	3.411	4.982	6.575
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-41.236	-42.335	-32.501	-19.850
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-40.026	-38.924	-27.519	-13.275
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	-98	-1.278	-318	-841
Previsión de variación neta de pasivos financieros	-599	7.535	-2.526	-4.911
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	40.723	32.668	30.363	19.028
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès en el periodo 2009-2012 evaluaba periódicamente la situación económico-financiera de la entidad y ha realizado estudios relativos a su situación económica y a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

Cobra especial importancia en la planificación económico-financiera de la entidad durante el periodo y en la determinación y evaluación de las medidas adoptadas por esta la aplicación de un sistema propio de costes y de un sistema de presupuestación estratégica, que fija los objetivos estratégicos, de gestión

y funcionales a seguir por el consistorio a medio plazo. Entre dichos objetivos estratégicos se encuentra la estabilidad y sostenibilidad presupuestaria de la entidad.

El Ayuntamiento no ha elaborado planes globales en los que se contemplen objetivos a medio y largo plazo en relación con la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera de la entidad y se detallen las medidas a adoptar para su consecución.

Entre 2009 y 2012 el único plan referido por el Ayuntamiento es el plan económico-financiero aprobado en diciembre de 2010 (PEF 2011-2013) ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad por la concertación de una operación de endeudamiento por encima de lo presupuestado inicialmente. La entidad ha valorado dicho plan como poco significativo y mera formalidad para acudir al endeudamiento, más que como un verdadero instrumento de planificación económico-financiera.

Además, en 2010 y 2011 la intervención informó también del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación del presupuesto, si bien valoró de poco trascendente para la entidad su situación y consideró innecesario un nuevo plan económico-financiero o la revisión del vigente.

Hasta el ejercicio 2012, los cálculos realizados por la intervención para la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no se realizaron en términos consolidados y son el resultado de la diferencia de los ingresos y gastos de los capítulos 1 a 7, careciendo de los ajustes necesarios para la determinación del déficit y superávit no financiero en términos de contabilidad nacional, por lo que no se dispone de información suficiente para valorar si se superaron los límites de déficit en términos consolidados, fijados por la Comisión Nacional de Administración Local para esos ejercicios, a partir de los que se exige la aprobación obligatoria de un Plan Económico Financiero conforme a las previsiones del artículo 22 del TRLGEP.

No obstante la inexistencia de un plan económico-financiero en el que se incluyen las medidas a adoptar para retomar la senda de la estabilidad presupuestaria, el presupuesto de 2012 se liquidó con superávit no financiero, en términos de contabilidad nacional.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas en el período 2009-2012 por el Ayuntamiento, en general, no se contemplaron en planes globales de la entidad y se adoptaron según se detectaron riesgos u oportunidades. Con carácter general, su efectividad se ha valorado en términos globales, y sólo en algunos casos se han cuantificado en términos de ahorro.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

Las medidas acordadas por la entidad en materia de gestión de ingresos se han centrado, desde 2011, en la revisión y actualización de los censos municipales, no habiéndose adoptado medidas en el periodo para potenciar la inspección tributaria. El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès tiene delegadas en el Organismo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona la gestión, liquidación, recaudación y asesoramiento tributario. La intervención anualmente informa sobre la eficiencia recaudatoria de la entidad, no habiéndose considerado necesario ningún cambio del sistema de recaudación establecido por la entidad.

La entidad ha identificado como medidas tributarias adoptadas en el periodo, la aplicación entre 2009 y 2012 de incrementos en los tipos de las tasas y precios públicos, así como el establecimiento de nuevas tasas y precios públicos. Estas medidas han servido para mitigar la caída de los ingresos por licencias urbanísticas.

La entidad no ha acordado en el periodo subidas de los tipos de los impuestos municipales e incluso ha bajado en el periodo el tipo del IBI urbano. Sin embargo, el incremento de la población y la revisión de los censos tributarios han determinado variaciones positivas de los ingresos fiscales y han permitido que los ingresos fiscales por habitante se hayan mantenido prácticamente constantes, salvo en los ejercicios 2009 y 2011, en que la ratio es menor por la caída de ingresos por ICIO (en 2009) y tasas y precios públicos (en 2009 y 2011), no compensadas suficientemente en el ejercicio con otros ingresos.

En el siguiente cuadro se detallan los ingresos fiscales por habitantes en el periodo:

Cuadro 182. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Ingresos fiscales por habitante

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	948	838	923	881	933

(euros)

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de gastos la entidad señala haber adoptado en los ejercicios 2010 a 2012 medidas de reducción de gastos corrientes y de transferencias a sus entidades dependientes; en 2011 y 2012 de reducción de inversiones, y en 2012 de reducción de gastos de personal y del número de efectivos.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión adoptadas durante el periodo se concentraron en 2011 y 2012 y fueron dirigidas a la mejora de distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, el control de los consumos de suministros y servicios y la revisión tanto de los procedimientos de contratación y compras como de las necesidades y condiciones de prestación de los contratos. Los procedimientos y criterios de presupuestación de la entidad fueron objeto de revisión continua durante todo el periodo fiscalizado.

La entidad ha ajustado el tamaño de su estructura administrativa en el periodo 2009-2012, habiéndose reducido en el periodo un 1% el número medio de empleados con el siguiente detalle:

Cuadro 183. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal directivo	13	13	12	10
Personal funcionario	347	352	357	353
Personal laboral	196	191	187	180
Personal eventual	9	9	10	13
Total	565	565	565	557

Durante los ejercicios 2009 a 2011, ambos inclusive, 11 de los 25 concejales de la entidad contaron con régimen de dedicación, 9 de ellos con dedicación exclusiva y 2 parcial. En 2012 el número de concejales con régimen de dedicación pasó a 12, si bien se redujo el número de concejales con dedicación exclusiva, pues solo 7 de ellos contaron con dicho régimen en el ejercicio.

Las medidas adoptadas, han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 184. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-2,8	3,4	-3,7	1,0
Operaciones de capital	55,3	18,4	-48,9	-25,4
Operaciones financieras	10,0	7,0	29,8	-1,8
Total gastos	8,0	7,3	-13,8	-3,5

Los gastos presupuestarios crecen hasta el ejercicio 2010 y disminuyen, principalmente, a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad, tras el refuerzo de las inversiones en ejercicios previos financiadas con el FEIL, el FEELS y con mayor endeudamiento.

Por su parte, los gastos corrientes presentan una tendencia decreciente ya desde 2009, experimentando tasas de variación interanual negativas en los ejercicios 2009 y 2011. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulos:

Cuadro 185. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	-1,5	4,0	-3,5	-1,3
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-4,1	1,5	-4,5	-7,5
Cap. 3 Gastos financieros	-13,7	3,9	6,0	2,0
Cap. 4 Transferencias corrientes	1,0	7,2	-4,2	26,9

Destaca la evolución de los gastos imputados al capítulo 2 del presupuesto «gastos corrientes en bienes y servicios», que se reducen un 14% en el periodo. Las disminuciones más significativas en los gastos corrientes se producen en las partidas destinadas a transporte, publicidad y propaganda, material de oficina, atenciones protocolarias e indemnizaciones por razón del servicio, comunicaciones y trabajos realizados por otras empresas.

La evolución de los gastos de personal y financieros es negativa, con gastos en 2012 inferiores en un 2% y 3%, respectivamente a los del ejercicio 2008. En materia de personal incidió la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, si bien se observa un incremento de los gastos de órganos de gobierno y otro personal en el periodo y un incremento en 2012, respecto del ejercicio previo, de gastos en concepto de incentivos al rendimiento y gastos sociales. En la evolución de los gastos financieros incide la variación neta negativa de los pasivos financieros de la entidad desde el ejercicio 2011.

Las transferencias corrientes son los únicos gastos corrientes que se incrementan en el periodo, fundamentalmente en 2012, por las transferencias al Área Metropolitana de Barcelona, si bien se contienen los gastos por transferencias a organismos autónomos y sociedades mercantiles.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, que presenta una tendencia decreciente en el periodo:

Cuadro 186. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	1.094	1.028	1.031	970	960

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès no ha identificado específicamente el incremento del endeudamiento como medida adoptada por la entidad para paliar los efectos de la disminución de los ingresos de la entidad en el contexto de la crisis.

Sin embargo, la entidad concertó en los ejercicios 2008 a 2012 operaciones de crédito que facilitaron la devolución de créditos anteriores y dotaron a la entidad de nuevos recursos para paliar las diferencias entre sus ingresos y gastos no financieros. Las amortizaciones fueron superiores a los nuevos compromisos en los ejercicios 2009, 2011 y 2012. Esta financiación no guarda relación alguna con las medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el periodo fiscalizado, ya que el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès no se acogió a ellas.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo en los ejercicios 2008 y 2010:

Cuadro 187. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Variación neta de pasivos financieros

(miles de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	17.810	7.328	16.122	8.634	4.625
Amortización de créditos	7.324	7.924	8.362	11.160	10.856
Variación neta de pasivos financieros	10.485	-596	7.760	-2.525	-6.231

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en buena parte por las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2012 no se materializó el desequilibrio presupuestado en las operaciones no financieras, habiéndose liquidado todos los ejercicios con resultado positivo, salvo 2011 en que se liquidó con resultado negativo, si bien por importe muy inferior al presupuestado. Los resultados presupuestarios en todos los ejercicios presentaron el mismo signo que los resultados de operaciones no financieras.

Cuadro 188. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	20.199	25.217	11.733	19.976
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-12.504	-23.321	-15.967	-10.737
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	7.695	1.896	-4.234	9.239
2. Resultado de operaciones con activos financieros	-46	-29	574	245
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	-596	7.760	-2.525	-6.231
Resultado presupuestario (1+2+3)	7.053	9.627	-6.186	3.253
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	13.967	21.993	16.904	10.415
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	2.357	0	0	158
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	7.608	13.330	7.696	1.323
Resultado presupuestario ajustado	15.769	18.290	3.022	12.504

Sin embargo, el resultado presupuestario del ejercicio 2010 se encuentra sobrevalorado en, al menos, 15.392 miles de euros. La entidad reconoció presupuestariamente en dicho ejercicio, por el citado importe, un derecho patrimonial, al que se ha hecho referencia con anterioridad, correspondiente a una expectativa de ingreso futuro que no se había devengado y, por tanto, no debería haberse reconocido presupuestariamente. La imputación presupuestaria del derecho requeriría de la previa adjudicación por la sociedad mercantil PROMUSA, íntegramente dependiente del Ayuntamiento, de la licitación de la explotación comercial de los centros «Valpelleres» y «Mirasol», concesión que no se había producido.

Contrariamente, el resultado de 2012 se encontraría infravalorado en 508 miles de euros, parte de los ingresos anteriores que presupuestariamente deberían haberse imputado a dicho ejercicio.

Los resultados presupuestarios ajustados, a los que afectan las salvedades anteriores, fueron positivos en todos los ejercicios. Sin embargo, hasta 2012 la entidad no realizaba un seguimiento proyecto a proyecto de los gastos con financiación afectada, por lo que los importes de los ajustes por utilización efectiva del remanente de tesorería (créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales y desviaciones de financiación negativas del ejercicio) presentan importes que no guardan coherencia con la fuente de financiación a la que se refieren (remanente de tesorería para gastos general y exceso de financiación afectada, respectivamente), aunque sí con el importe del remanente de tesorería total liquidado en el ejercicio previo y presupuestado en el ejercicio por la entidad, por lo que se considera que no han tenido incidencia en la información sobre la capacidad de financiación de la entidad que ofrece el resultado presupuestario.

Remanente de tesorería

El análisis de la evolución del remanente de tesorería muestra una situación inicial similar al inicio y al final del periodo, si bien computada con un mayor criterio de prudencia en el ejercicio 2012.

Cuadro 189. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Estado del Remanente de Tesorería

	(miles de euros)			
	2009	2010	2011	2012
4. Fondos líquidos	1.113	2.899	633	2.147
5. Derechos pendientes de cobro	58.569	57.232	53.773	57.777
6. Obligaciones pendientes de pago	20.732	15.768	18.016	23.529
Remanente de tesorería total (1+2-3)	38.950	44.363	36.390	36.394
Saldos de dudoso cobro	5.211	14.000	15.500	22.405
Exceso de financiación afectada	31.833	29.532	19.095	6.893
Remanente de tesorería para gastos generales	1.906	831	1.794	7.096
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	30.435	7.473	275	7.054
Acreeedores por devoluciones de ingresos	47	32	133	669

En este sentido ha de tenerse en cuenta que, a lo largo de los ejercicios, la entidad ha incrementado las provisiones por saldos deudores de dudoso cobro, pasando de un porcentaje de cobertura del 8,9% en 2009 al 38,8% en 2012, como medida de prudencia ante el escenario económico.

Sin embargo y tal como ya se ha señalado en el apartado referido al resultado presupuestario, entre los derechos pendientes de cobro figuran sobrevalorados deudores presupuestarios por importe de 15.392 miles de euros, en los ejercicios 2010 y 2011 y de 14.884 miles de euros en el ejercicio 2012. Dicho saldo se encuentra íntegramente provisionado a 31 de diciembre de 2012 y no influye en el importe del remanente de tesorería para gastos generales de la entidad, si bien incide en el porcentaje de cobertura del ejercicio 2012, que sería del 17,5%, una vez eliminado el efecto de la operación.

La cuenta 413 «Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» presentó saldos muy elevados que han ido saneándose a lo largo del periodo. En el ejercicio 2012 presenta un saldo de 7.096 miles de euros, correspondientes, en su gran mayoría, a obligaciones de pago en ejecución de sentencias expropiatorias, que no contaban con consignación presupuestaria para su reconocimiento presupuestario.

Consecuencia de todo lo anterior, la ratio de solvencia financiera a 31 de diciembre de 2012 fue de 1,2, lo que indica una posición financiera saneada a corto plazo, similar a la ratio de 1,1 del inicio del periodo.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad han experimentado un deterioro gradual en los ejercicios fiscalizados. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 190. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,0	0,1	0,0	0,1
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	89,0	84,0	90,9	83,9
Realización de cobros cerrados (cap 1 a 3)	36,8	51,0	43,3	32,0
Realización de pagos corrientes (cap 2 y 6)	82,7	88,5	79,3	63,8
Realización de pagos cerrados (cap 2 y 6)	70,3	96,1	97,5	91,3
Periodo medio de pagos corrientes (cap 2 y 6)	63	42	76	132

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

La entidad presenta niveles de liquidez bajos. En relación con los cobros, la entidad mantiene un grado de realización bastante homogéneo a lo largo de los ejercicios, aunque con una ligera reducción al final del periodo. Sin embargo, se observa un importante deterioro de las ratios de realización de pagos de presupuestos corrientes, aunque mejoran los de presupuestos cerrados. Los periodos medios de pago en el ejercicio 2012 se duplican respecto de los de 2009.

Según se señala en los informes emitidos de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del artículo cuarto de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad, los plazos medios de pago de las deudas comerciales de la entidad se han incrementado un 37%, y han pasado de realizarse en 43 días de media en el ejercicio 2010 a 59 días de media en 2012. En el último trimestre del 2012, el 91% de las facturas comerciales de la entidad y de sus organismos autónomos se abonaron excediendo el plazo general de 40 días previsto para ese ejercicio en la normativa de contratos del sector público.

Endeudamiento

El nivel de endeudamiento se ha mantenido constante en el periodo, y si bien se incrementó significativamente en los ejercicios 2010 y 2011, en 2012 se ha recuperado el nivel de representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad y la ratio «periodo mínimo de amortización de la deuda», habiéndose reducido la ratio de endeudamiento por habitante, que a 31 de diciembre de 2012 era de 828 euros:

Cuadro 191. Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	70.442	77.432	77.493	70.312
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,67	0,69	0,81	0,67
Periodo mínimo de amortización de la deuda (en años)	3,5	3,1	6,6	3,5
Endeudamiento por habitante (en euros)	889	947	930	828

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.12 TORREJÓN DE ARDOZ (MADRID)

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Torrejón de Ardoz (Madrid) es uno de los municipios españoles de más de 75.000 habitantes, que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Torrejón de Ardoz tenía 125.331

habitantes, tras un crecimiento del 24% en la última década. El incremento poblacional del municipio ha determinado el cambio de régimen de participación en los ingresos del estado en el ejercicio 2010, pasando a integrarse en los municipios españoles en régimen de cesión de tributos, con incidencia en sus ingresos.

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz ha tenido durante todo el período fiscalizado un único organismo dependiente, la «Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Torrejón de Ardoz», participada al 100% por el Ayuntamiento, después de que en 2008 se disolvieran los tres organismos autónomos dependientes de la entidad. El Ayuntamiento forma parte, desde 2011, de la mancomunidad de «Municipios del Este».

A la finalización de los trabajos de esta fiscalización, el 14 de octubre de 2013, coincidiendo con la finalización del plazo legal de rendición al Tribunal de Cuentas previsto en el art. 223 del TRLRHL, el Ayuntamiento no había rendido la Cuenta General del ejercicio 2012, habiéndose utilizado los datos económicos de 2012 facilitados al efecto por la entidad⁷.

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 192. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)

Derechos reconocidos netos	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	79.838	88.356	85.557	80.876	90.395
Ingresos de capital	30.762	28.058	33.921	13.797	5.908
Ingresos financieros	—	20.308	13.441	16.000	5.843
Total ingresos	110.600	136.722	132.919	110.673	102.146

La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 193. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	10,7	-3,2	-5,5	11,8	13,2
Ingresos de capital	-8,8	20,9	-59,3	-57,2	-80,8
Ingresos financieros	n.a.	-33,8	19,0	-63,5	n.a.
Total ingresos	23,6	-2,8	-16,7	-7,7	-7,6

n.a.: No aplicable.

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue negativa (-7,6%). En la tasa de variación incide significativamente un ingreso extraordinario de 7.343 miles de euros, obtenido en 2011 por un convenio entre el Ayuntamiento y una entidad pública. La eliminación de su impacto, por no ser un recurso recurrente, evidencia una caída mayor de los ingresos del Ayuntamiento, del 14,3%, en el período. En términos interanuales, se observa que la disminución de los ingresos comienza en 2009 y se acentúa en los dos ejercicios siguientes, principalmente en 2010.

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se observa en las tasas de variación interanuales negativas de los ingresos corrientes en los ejercicios 2009 y 2010. La recuperación observada en 2011 (11,8%) se origina, en parte, por los ingresos afectos al citado convenio, que, eliminados, reducen el crecimiento interanual de los ingresos corrientes al 2,7%. En el conjunto del período, los ingresos corrientes crecen

³² La Cuenta General del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz referida al ejercicios 2012, fue rendida el 22 de octubre de 2013.

el 13,2%, si bien al descontarse los ingresos afectos al convenio, éstos sólo crecen el 4%, frente a un incremento de la población del municipio del 7,6% en esos años.

En el siguiente cuadro se presentan ordenados los principales ingresos corrientes de la entidad en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 194. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

	(miles de euros)					
	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
Transf. corrientes del Estado	19.732	21,8	25.567	32,0	-5.835	-22,8
IBI	16.331	18,1	11.524	14,4	4.807	41,7
Transf. corrientes de la CA	11.799	13,1	6.038	7,6	5.761	95,4
Tasas	9.538	10,6	5.947	7,4	3.591	60,4
IVTM	5.289	5,9	4.819	6,0	470	9,8
IAE	4.138	4,6	3.712	4,6	426	11,5
Cesión rendimientos recaudatorios e impuestos especiales	4.065	4,5	—	0,0	4.065	n.a.
ICIO	3.013	3,3	9.957	12,5	-6.944	-69,7
IIVTNU	2.494	2,8	3.502	4,4	-1.008	-28,8
Resto de ingresos	13.995	15,5	8.771	11,0	5.224	59,6
Total ingresos corrientes	90.395	100,0	79.838	100,0	10.557	13,2

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa: el ICIO y el IIVTNU; sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de escasa representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (aprovechamientos urbanísticos e intereses de cuentas corrientes, principalmente).

El ICIO tuvo una importancia significativa entre los ingresos de la entidad hasta 2009, cuando se manifestó más intensamente la crisis económica, siendo en 2011 un recurso marginal entre los ingresos del Ayuntamiento; habiendo pasado de representar el 12,5% de los ingresos corrientes en el ejercicio 2007, a tan solo un 3,3% en 2011. La reducción del IIVTNU comenzó en el ejercicio 2008, habiendo disminuido un 29% en el conjunto del periodo.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos de ICIO y IIVTNU. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento de los ingresos del IBI y de las tasas, que han presentado una tendencia creciente a lo largo de todo el periodo, incrementando su representatividad entre los ingresos corrientes de la entidad.

También resulta significativa la mayor representatividad en las liquidaciones de los presupuestos de las transferencias corrientes de la comunidad autónoma, que han mitigado en gran medida la disminución de las provenientes del Estado.

El impacto de la crisis sobre la participación en los tributos del Estado se manifiesta en 2010 y 2011, cuando se revisan las estimaciones en función de las liquidaciones realizadas en los ejercicios precedentes. Sin embargo, la reducción de 10 puntos de la representatividad de los ingresos corrientes de la entidad, queda mitigada en parte por los ingresos que percibe desde 2010 al integrarse en el régimen de cesión de tributos y que compensan un 70% de la caída en las transferencias corrientes del Estado.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por una reducción del 80% de este tipo de ingresos, siendo muy significativas las caídas interanuales de 2010 y 2011. Esta evolución

se explica por la percepción en 2009 y 2010 de un volumen significativo de transferencias de capital, entre las que destacan las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 19.960 miles de euros.
- FEESL: 12.307 miles de euros.

Aunque los ingresos de capital son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Además, la entidad ha recurrido a la venta de suelo a lo largo del periodo, con mayor intensidad al inicio del mismo, lo que también ha incidido en la tasa de variación negativa de los ingresos de capital. Los ingresos en los ejercicios 2007 a 2011 son, cronológicamente, de 23.490, 5.139, 13.345, 1.597 y 4.496 miles de euros.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa que la entidad ha recurrido en 2008 a 2011 a nuevo endeudamiento para financiar sus presupuestos, con una importante representatividad sobre el total de ingresos de la entidad, que alcanzó el 15% y 14% en los ejercicios 2008 y 2010, respectivamente.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos de los ejercicios 2009-2012, en los que se concreta el plan económico de la entidad, se han ido ajustando a la baja en 2010 y 2011, presentando las siguientes tasas de variación en el periodo:

Cuadro 195. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	7,4	-3,7	2,4	-6,9
Ingresos de capital	48,1	-65,1	59,5	-100,0
Ingresos financieros	-25,7	-0,3	-75,2	229,7
Total ingresos	-0,6	-14,9	-17,9	1,4

Los ingresos corrientes presentaron tasas de variación interanual positivas en los presupuestos de 2009 y 2011, reajustándose las previsiones en los ejercicios 2010 y 2012.

El presupuesto de ingresos presentó en los cuatro ejercicios grados de ejecución próximos al 80% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería). Los ingresos corrientes mejoran su grado de ejecución a partir de 2011, si bien reflejan un ajuste insuficiente de las previsiones de ingresos a la ejecución de los ejercicios previos.

Cuadro 196. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Grados de ejecución del presupuesto

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	82,1	80,7	88,1	85,7
Ingresos de capital	87,7	102,1	27,4	100,1
Ingresos financieros	100,0	63,4	912,9	190,7
Total ingresos	85,1	79,6	81,8	114,4

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2012 establecían unas previsiones de déficit de operaciones no financieras cuya diferencia se preveía cubrir con remanente de tesorería y, en los ejercicios

2009, 2010 y 2012, también con endeudamiento. Destaca la presupuestación del remanente de tesorería por encima del importe que presentan las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios precedentes, lo que supone la aprobación de modificaciones sin financiación adecuada.

Cuadro 197. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)				
Presentación analítica del presupuesto	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	-1.524	-4.584	5.437	-985
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-50.054	-46.281	-14.058	-28.306
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-51.578	-50.865	-8.621	-29.291
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	-15	0	0	-4.174
Previsión de variación neta de pasivos financieros	11.232	22.472	-4.021	25.652
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	40.361	28.393	12.642	7.813
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

La entidad liquidó los presupuestos de los ejercicios 2010 a 2012, ambos inclusive, con remanente de tesorería para gastos generales negativo (17.421, 25.351 y 8.818 miles de euros, respectivamente). A pesar de que la intervención señala, al menos desde 2010, la obligación de adoptar las medidas previstas en el artículo 193 del TRLRHL, la entidad no adoptó ningún acuerdo al respecto, no cumpliendo la normativa aplicable.

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz ha comunicado que en 2009-2012 no se realizaban evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. Tampoco se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local. No obstante, en materia de gastos, la entidad informa de la existencia de dos planes de austeridad y racionalización para los períodos 2008-2011 y 2011-2015.

Entre los ejercicios 2009 y 2012 el único plan referido por el ayuntamiento en materia de estabilidad presupuestaria y solvencia financiera es el Plan de ajuste (2012-2022) aprobado por el Pleno de la Corporación en 2012 con el objetivo de concertar la operación de crédito prevista en el RD-Ley 4/2012, por el que se aprueba un mecanismo extraordinario para el saneamiento de las deudas de las entidades locales con sus proveedores.

No obstante las advertencias de legalidad y de conveniencia realizadas por el interventor ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación de los presupuestos y de la liquidación de 2010 y 2011 con déficit no financiero en términos de contabilidad nacional, en el periodo tampoco se elaboraron planes económico-financieros.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz hasta 2011 no se contemplaron en planes, se adoptaron de forma ocasional, y con carácter general no se evaluó su impacto en términos de ahorro. Por el contrario, el Plan de ajuste elaborado por la entidad en el marco del RD-Ley 4/2012 incluye medidas tributarias, de organización y reducción de costes de personal y de reestructuración de servicios públicos, cuya efectividad se ha valorado y cuantificado en términos de ahorro.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipo, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

La entidad ha identificado como medidas tributarias adoptadas en el periodo, la aplicación entre 2009 y 2012 de incrementos en los tipos del IBI, del IVTM y de las tasas y precios públicos que han determinado una evolución creciente en todos los ingresos de esa naturaleza. Además, en el 2012 se incrementó el tipo impositivo del IBI en aplicación del RD-Ley 20/2011, de medidas urgentes para la corrección del déficit público.

Hasta el ejercicio 2011 no se adoptaron por la entidad medidas en materia de gestión de ingresos y desde ese ejercicio las adoptadas se han centrado en la revisión y actualización de los censos municipales, la potenciación de la inspección tributaria y la revisión de los procedimientos de recaudación. El Ayuntamiento dispone de un Plan Municipal de Inspección desde el 30 de noviembre de 2011 y se ha adherido al Convenio entre la Agencia Estatal Tributaria (AEAT) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para reforzar la eficacia recaudatoria.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los ingresos fiscales por habitante en el periodo, observándose una tendencia creciente a partir de 2010, después de la caída de los ingresos urbanísticos en 2009:

Cuadro 198. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Ingresos fiscales por habitante

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante. Capítulos 1, 2 y 3	406	360	424	477	440

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

En materia de contención y control de gasto la entidad señala haber acordado en los ejercicios 2009 a 2012 medidas de reducción de gastos corrientes y de inversiones.

La entidad adoptó a lo largo de todo el periodo medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión dirigidas a la mejora de distintos aspectos de la gestión de recursos humanos y al control de los consumos de suministros y servicios. A partir de 2011 se adoptaron medidas de revisión de los procedimientos de contratación y compras y de gestión y control de subvenciones.

En relación con las medidas de reestructuración administrativa, el Ayuntamiento disolvió en 2008 los tres organismos autónomos dependientes de la entidad, asumiendo desde el ejercicio 2009 personal y servicios.

En materia de personal, la entidad ha ajustado el tamaño de su estructura administrativa en el periodo 2009-2012, habiéndose reducido un 10% el número medio de empleados, con el siguiente detalle:

Cuadro 199. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal funcionario	351	374	415	418
Personal laboral	612	599	501	457
Personal eventual	25	25	19	12
Total	988	998	935	887

Por otra parte, durante los ejercicios 2009 a 2011, ambos inclusive, 20 de los 27 concejales de la entidad tenían dedicación a labores del gobierno corporativo, disminuyendo a 14 en el ejercicio 2012.

Las medidas adoptadas, con mayor intensidad en 2011, han tenido incidencia en la ejecución de los gastos presupuestarios del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 200. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-3,9	9,7	-5,3	0,8
Operaciones de capital	33,0	-22,0	-63,4	69,9
Operaciones financieras	-4,2	25,2	43,0	187,3
Total gastos	7,8	-2,4	-22,5	17,6

Los gastos presupuestarios habían presentado un crecimiento del 48% en 2008 a consecuencia de la integración en el Ayuntamiento del personal y de los servicios prestados hasta el ejercicio por los tres organismos autónomos dependientes que fueron disueltos. En 2009 los gastos vuelven a incrementarse y, posteriormente, inician una caída en los ejercicios 2010 y 2011 a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad, tras el refuerzo de las inversiones en ejercicios previos financiadas con el FEIL y con el FEESL, principalmente. En 2012 los gastos aumentan el 17,6% a consecuencia de la recuperación de los ingresos de capital que permiten acometer mayores inversiones y del mayor volumen de recursos destinados a la amortización de préstamos, fundamentalmente.

Por su parte, los gastos corrientes presentan tasas de variación negativas en 2009 y 2011, y positivas en 2010 y 2012. En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los gastos corrientes por capítulo:

Cuadro 201. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	8,0	4,8	-3,2	-15,4
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-15,0	17,1	-9,0	24,0
Cap. 3 Gastos financieros	7,1	-34,6	86,0	117,8
Cap. 4 Transferencias corrientes	3,5	7,1	-7,6	-81,2

Los gastos de personal crecen hasta el ejercicio 2010, y disminuyeron en los dos ejercicios siguientes, principalmente en 2012. Incide en esta circunstancia la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

En cuanto a los gastos corrientes en bienes y servicios, a los descensos considerables de los ejercicios 2009 y 2011 les siguieron fuertes aumentos en 2010 y 2012, respectivamente, lo que ha neutralizado el impacto en el periodo de las medidas de reducción de gastos. En este sentido, las mayores caídas del periodo se evidencian en gastos poco representativos como los gastos de publicidad y propaganda y atenciones protocolarias. Especialmente en 2012 se reconocen gastos corrientes por importes significativos devengados en ejercicios anteriores y no imputados presupuestariamente al correspondiente ejercicio.

Finalmente, la entidad redujo las transferencias corrientes en el ejercicio 2011 y de forma mucho más significativa en 2012.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa como tras alcanzar su máximo en 2010, se inicia una tendencia decreciente en los ejercicios 2011 y 2012:

Cuadro 202. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Gastos corrientes no financieros por habitante

	(euros)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	767	725	799	724	696

Medidas financieras

Del conjunto de medidas extraordinarias de endeudamiento para el pago a proveedores que se sucedieron en el período fiscalizado, la entidad se acogió en 2011 a la prevista en el RD-Ley 8/2011 por importe de 5.203 miles de euros, y en 2012 a la prevista en el RD-Ley 4/2012, obteniendo financiación por la totalidad de la deuda contraída en el ejercicio.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo positivo en todos los ejercicios:

Cuadro 203. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Variación neta de pasivos financieros

	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	20.308	13.441	16.000	5.843	68.632
Amortización de créditos	2.306	2.209	2.766	3.955	7.188
Variación neta de pasivos financieros	18.002	11.232	13.234	1.888	61.444

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

La reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica, mitigada en parte por las medidas adoptadas durante el periodo por la entidad, ha incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

Los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2012 se liquidaron con resultado negativo en las operaciones corrientes y no financieras. El resultado presupuestario de operaciones corrientes fue muy superior al presupuestado en los ejercicios 2010 a 2012.

Cuadro 204. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Estado del Resultado Presupuestario

	(miles de euros)			
Estado de Liquidación del Presupuesto	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	-1.682	-14.834	-251	-8.926
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-23.340	-30.856	-10.429	-27.222
1. Resultado de operaciones no financieras (a+b)	-25.022	-45.690	-10.680	-36.148
2. Resultado de operaciones con activos financieros	—	—	—	-4.174
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	11.232	13.234	1.888	61.444
Resultado presupuestario (1+2+3)	-13.790	-32.456	-8.793	21.122

(miles de euros)

Estado de Liquidación del Presupuesto	2009	2010	2011	2012
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	3.777	5.267	—	—
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	20.885	15.552	7.494	1.474
– Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	1.674	11.472	5.203	—
Resultado presupuestario ajustado	9.198	–23.109	–6.501	22.595

En el conjunto del período aparecen resultados presupuestarios ajustados negativos en los ejercicios 2010 y 2011, que por sus importes ponen de manifiesto una urgente necesidad de financiación por parte de la entidad. En este sentido, la obtención de un resultado presupuestario positivo de 22.595 miles de euros en 2012 no resulta suficiente, dado que se fundamenta en la obtención de financiación por la variación de pasivos financieros de 61.444 miles de euros, dentro del mecanismo para el saneamiento de deudas con proveedores del RD-Ley 4/2012, evidenciando que la entidad no ha resuelto su desequilibrio estructural entre ingresos y gastos no financieros.

Remanente de tesorería

La evolución del remanente de tesorería muestra un deterioro hasta 2012 y una mejoría en ese ejercicio a consecuencia del saneamiento de deudas comerciales con cargo al mayor endeudamiento concertado en el marco del mecanismo de financiación del RD-Ley 4/2012.

Desde 2009, en que el Ayuntamiento presentó un remanente de tesorería para gastos generales positivo, en los siguientes ejercicios fue negativo, según el siguiente detalle:

Cuadro 205. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	11.268	2.894	617	1.922
2. Derechos pendientes de cobro	64.877	67.081	60.951	55.216
3. Obligaciones pendientes de pago	28.666	55.638	56.539	32.257
Remanente de tesorería total (1+2-3)	47.480	14.338	5.029	24.882
Saldos de dudoso cobro	19.631	20.286	24.316	30.123
Exceso de financiación afectada	22.582	11.472	6.065	3.577
Remanente de tesorería para gastos generales	5.267	–17.421	–25.351	–8.818
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	0	18.516	30.709	3.871
Acreeedores por devolución de ingresos	983	502	596	527

A lo largo de los ejercicios la entidad no ha modificado sus criterios para la determinación de la cuantía de los derechos de dudoso cobro, si bien la mayor antigüedad de los saldos ha determinado que se hayan aumentado las provisiones por insolvencias, pasando de un porcentaje de cobertura del 30% en 2009 al 55% en 2012.

El incremento relevante de las obligaciones pendientes de pago en los ejercicios 2010 y 2011, fundamentalmente las relativas a ejercicios cerrados, ha incidido en el deterioro del remanente de tesorería.

La entidad reconoce en los ejercicios 2010 y 2011 en la cuenta 413 «Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» obligaciones por importes de 18.516 y 30.709 miles de euros,

respectivamente, que advierten de las dificultades relativas a la solvencia de la entidad en el corto y medio plazo, aunque gran parte de dichas obligaciones fueron saneadas en 2012 en el contexto del mecanismo de pago a proveedores. Consecuencia de ello, la entidad ha presentado ratios de solvencia inferiores a 1 entre 2010 y 2012, del 0,4 en 2011 y del 0,7 en 2010 y 2012.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez de la entidad han experimentado un deterioro gradual en los ejercicios fiscalizados. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 206. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,4	0,0	0,0	0,1
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	78,9	80,7	81,2	82,2
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	12,5	15,9	13,3	11,3
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	75,5	56,9	38,5	64,6
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	95,2	88,2	70,8	94,5
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	89	158	225	129

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

Los indicadores de liquidez inmediata y periodo medio de pago en el ejercicio corriente advierten de la existencia de dificultades en la entidad para atender al pago de sus obligaciones en todo el período fiscalizado, con niveles de liquidez nulos, ratios de realización de pagos del ejercicio corriente muy bajas y periodos medios en el pago de obligaciones que alcanzan los 224 días en 2011 y que, si bien se reducen significativamente en 2012, todavía son muy superiores a los establecidos legalmente. En este sentido, se pone de manifiesto que no consta la elaboración de los informes sobre el cumplimiento de los plazos para el pago de las obligaciones, previsto en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de medidas de lucha contra la morosidad.

Resultan relevantes los bajos grados de realización de los derechos de presupuestos cerrados, con grados de cumplimiento de los ingresos de los capítulos 1 a 3 que empeoran en 2012. Destacan los bajos grados de cancelación de derechos de presupuestos por insolvencias y prescripciones, a pesar de la antigüedad de los saldos. Al cierre de 2011 se cuantifican en 18.783 miles de euros los derechos anteriores al ejercicio 2005.

Endeudamiento

El incremento del nivel de endeudamiento registrado en el período ha supuesto un aumento notable de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad entre los ejercicios 2009 y 2012, y una ratio de endeudamiento por habitante que se duplica en el periodo. Además, la ratio «periodo mínimo de amortización de deuda» informa sobre la incapacidad de la entidad para cancelar la deuda financiera si se mantiene el ritmo actual de insolvencia y desahorro presupuestario.

Cuadro 207. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	54.195	77.001	79.363	134.090
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,63	0,95	0,88	1,64
Periodo mínimo de amortización de la deuda (en años)	-32,2	-5,2	-315,7	-14,1
Endeudamiento por habitante (en euros)	459	650	647	1070

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.1.13 OVIEDO

A. Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento.

Oviedo es uno de los municipios españoles de más de 75.000 habitantes, que ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento poblacional porcentual en su tramo. Según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2012 el municipio de Oviedo tenía 225.973 habitantes, tras experimentar un crecimiento del 11,4% en la última década.

El Ayuntamiento de Oviedo no ha tenido entidades dependientes entre enero de 2009 y octubre de 2011, y en esta última fecha constituye el Organismo Autónomo «Fundación de la Cultura», que al cierre de 2012 no había tenido actividad. El Ayuntamiento participa en un 92% en la «Sociedad Mercantil Cinturón Verde de Oviedo, SA», en un 26% en la «Sociedad Mixta de la Ciudad Asturiana del Transporte» y en un 3,44% en la «Sociedad para la gestión y la promoción del suelo, SA»; y ha realizado aportaciones a la «Fundación Premios Líricos Teatro Campoamor» y «Fundación Universidad de Oviedo». Durante todo el período la entidad ha participado en los consorcios «Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Principado de Asturias» y «Gestión para la gestión de residuos sólidos de Asturias».

Los ingresos presupuestarios del Ayuntamiento de Oviedo en los ejercicios 2007 a 2011, periodo afectado por la crisis económica al que se refiere esta fiscalización, fueron los siguientes:

Cuadro 208. Ayuntamiento de Oviedo. Evolución de los ingresos presupuestarios

(miles de euros)

Derechos reconocidos netos (DRN)	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	182.365	189.621	188.060	196.674	191.864
Ingresos de capital	10.870	11.791	34.590	27.855	12.459
Ingresos financieros	10.268	13.346	13.040	8.657	7.426
Total ingresos	203.503	214.757	235.690	233.186	211.749

En el conjunto del período analizado la tasa de variación de los ingresos presupuestarios fue positiva (4,1%), aunque en términos interanuales los ingresos totales crecieron hasta el ejercicio 2009 y se registraron descensos en 2010 y 2011. La evolución por tipos de ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 209. Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación de los ingresos presupuestarios

Derechos reconocidos netos	Tasas de variación interanual (%)				Variación (%) 2011-2007
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	
Ingresos corrientes	4,0	-0,8	4,6	-2,4	5,2
Ingresos de capital	8,5	193,4	-19,5	-55,3	14,6
Ingresos financieros	30,0	-2,3	-33,6	-14,2	-27,7
Total ingresos	5,5	9,7	-1,1	-9,2	4,1

Ingresos corrientes

El efecto negativo de la crisis económica se aprecia en las tasas de variación negativas de los ingresos corrientes en 2009 y 2011, destinados a financiar la estructura de gastos de la entidad. Sin embargo, no se aprecia un impacto acusado de la crisis en el conjunto del período, dado que los ingresos corrientes crecen el 5,2% en tanto que la población del municipio aumentó el 2,4%.

En el siguiente cuadro se presentan los principales ingresos corrientes de la entidad ordenados en función de su representatividad en el ejercicio 2011, y se detalla su variación en el período 2007-2011:

Cuadro 210. Ayuntamiento de Oviedo. Representatividad y variación de los ingresos corrientes

(miles de euros)

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	64.262	33,5	50.353	27,6	13.909	27,6
Transf. corrientes del Estado	37.940	19,8	37.343	20,5	597	1,6
Tasas	26.873	14,0	25.410	13,9	1.463	5,8
IVTM	11.299	5,9	9.647	5,3	1.652	17,1
Transf. corrientes de la CA	10.712	5,6	6.999	3,8	3.713	53,1
Cesión rendimientos recaudatorios e impuestos especiales	9.808	5,1	9.809	5,4	-1	0,0
IIVTNU	7.433	3,9	11.550	6,3	-4.117	-35,6
IAE	6.898	3,6	9.051	5,0	-2.153	-23,8
ICIO	3.910	2,0	8.888	4,9	-4.978	-56,0
Resto de ingresos	12.729	6,6	13.315	7,3	-586	-4,4
Total ingresos corrientes	191.864	100	182.365	100	9.499	5,2

Los ingresos más afectados por el contexto de la crisis económica son, por su relevancia cuantitativa: el ICIO, el IIVTNU y el IAE; sin perjuicio de las disminuciones de otros ingresos de escasa representatividad individual pero que, en términos acumulados, también han tenido una repercusión relevante (las licencias urbanísticas, los ingresos patrimoniales y la cesión del impuesto sobre el valor añadido, principalmente).

Los ingresos por ICIO, como el resto de los ingresos urbanísticos, vinculan su evolución al nivel de actividad en el sector de la construcción, por lo que tuvieron una representatividad significativa en los ingresos corrientes del Ayuntamiento hasta 2008 (4,7%), disminuyendo significativamente en los ejercicios siguientes.

Los efectos de la crisis sobre la economía local también se reflejaron rápidamente en los ingresos del IAE, que experimentaron en 2008 una caída del 24,8% en relación al ejercicio anterior. La representatividad del IAE en los ingresos corrientes de la entidad ha pasado del 5% en 2007 al 3,6% en 2011. Por su parte, los efectos de la crisis sobre los ingresos del IIVTNU se manifestaron en el ejercicio 2011.

En los años 2009 a 2011 otros recursos han compensado con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos, del IIVTNU y del IAE. El cambio más significativo en la estructura de los ingresos corrientes se debe al aumento del IBI, que en 2011 llega a representar una tercera parte de los ingresos corrientes de la entidad. Asimismo, la entidad ha registrado un importante aumento de sus ingresos por transferencias corrientes de la comunidad autónoma, así como incrementos por tasas e impuestos como el IVTM, sin perjuicio de otros ingresos de menor representatividad como los precios públicos y las ventas.

Ingresos de capital

En relación con los ingresos de capital, el período analizado se caracteriza por un aumento del 15% de este tipo de ingresos y por tasas de variación interanual negativas a partir de 2010. En este sentido, la caída sucede a la recepción de un volumen significativo de transferencias de capital en 2009 y, en menor medida en 2010, entre las que destacan las procedentes del FEIL y FEESL, con el siguiente detalle:

- FEIL: 37.112 miles de euros.
- FEESL: 22.795 miles de euros.

Aunque estos ingresos son de cuantía relevante, su naturaleza de recursos afectados a la realización de inversiones no permite atribuirles un impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera del Ayuntamiento.

Ingresos financieros

En el análisis de la evolución de los ingresos financieros se observa a lo largo del período 2007-2011 que la entidad ha recurrido cada vez menos al endeudamiento para financiar sus presupuestos, cuestión que se analiza en los siguientes apartados.

B. Evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera de la entidad en el período 2009-2012.

Los presupuestos, en los que se concreta el plan económico de la entidad, se ajustaron a la baja a lo largo del período 2009-2012, presentando tasas de variación negativas moderadas en los ingresos corrientes y muy acusadas en los ingresos de capital, según el siguiente detalle:

Cuadro 211. Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación interanual del presupuesto definitivo de ingresos

Previsiones definitivas	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Ingresos corrientes	-3,2	-3,3	-1,0	-0,3
Ingresos de capital	175,5	-35,1	-65,3	-44,6
Ingresos financieros	-39,0	-0,7	-20,6	19,6
Total ingresos	4,8	-9,4	-12,2	-1,0

El presupuesto de ingresos presentó entre 2010 y 2012 grados de ejecución superiores al 95% (sin considerar el artículo 87. Remanente de Tesorería), lo que evidencia una presupuestación prudente de los ingresos por parte de la entidad, que en cada ejercicio ajustó sus previsiones a los grados de ejecución del ejercicio precedente. El buen ajuste de los ingresos a las previsiones se evidencia en la evolución de los grados de ejecución de los ingresos corrientes, según el siguiente detalle:

Cuadro 212. Ayuntamiento de Oviedo. Grados de ejecución del presupuesto de ingresos

Grados de ejecución	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	94,1	101,7	100,2	104,7
Ingresos de capital	60,9	75,6	97,5	63,2
Ingresos financieros	50,6	33,8	36,5	16,2
Total ingresos	87,1	95,3	100,2	100,6

Los presupuestos para los ejercicios 2009 a 2012 establecían una previsión de déficit de operaciones de capital superior al superávit previsto para las operaciones corrientes. La diferencia suponía una previsión de déficit en sus operaciones no financieras, cuya financiación se preveía cubrir con el remanente de tesorería positivo disponible por la entidad, y en el ejercicio 2009 también con mayor endeudamiento.

Cuadro 213. Ayuntamiento de Oviedo. Detalle analítico del presupuesto

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit corriente	16.916	17.788	14.355	18.273
Previsión de superávit/déficit de otras operaciones no financieras (de capital)	-29.115	-27.641	-21.368	-28.122
Previsión de superávit/déficit operaciones no financieras	-12.199	-9.853	-7.013	-9.849

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Previsión de superávit/déficit de operaciones con activos financieros	-61	-42	-50	-113
Previsión de variación neta de pasivos financieros	369	-1.132	-6.213	-5.221
Previsiones definitivas del artículo 87. Remanente de tesorería	11.891	11.027	13.275	15.183
Superávit/déficit del presupuesto	—	—	—	—

El Ayuntamiento de Oviedo ha comunicado que en el periodo 2009-2012 no se realizaban evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. No se elaboraron planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera, ni se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

Entre los ejercicios 2009 y 2012 el único plan referido por el Ayuntamiento es el plan económico-financiero aprobado por el Pleno (PEF 2009-2011) ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el presupuesto aprobado para 2009, si bien este plan se dejó sin aplicación al cumplirse dicho objetivo en la liquidación del presupuesto.

C. Medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por el Ayuntamiento de Oviedo en los ejercicios 2009 a 2012. Su seguimiento, evaluación y control.

Las medidas adoptadas en el período 2009-2012 por el Ayuntamiento de Oviedo para compensar la caída de sus ingresos no se contemplaron en planes financieros o presupuestarios de la entidad. Sin embargo, la entidad ha proporcionado una relación de medidas adoptadas en cada ejercicio en la que valora la efectividad de cada una de ellas en términos de ahorro.

Se detallan a continuación, agrupadas por tipos, las principales medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Oviedo para compensar la caída de sus ingresos:

Medidas tributarias, de gestión de ingresos y recaudatorias

En el período 2009 a 2012 la entidad ha acordado incrementos de los tipos impositivos de sus principales tributos y ha incrementado sus tasas y precios públicos.

La entidad ha aplicado de forma progresiva entre 2009 y 2012 una subida de los tipos impositivos del IBI, del IAE y del IVTM. El incremento del tipo impositivo del IBI en 2012 se realizó en aplicación del RD-Ley 20/2011. Ha incrementado los tipos de las tasas y precios públicos, y ha establecido nuevas tasas y precios públicos, medidas que han servido para compensar la caída de las licencias urbanísticas. El Ayuntamiento estima que con estas medidas ha generado mayores ingresos por importes que oscilan entre los 3.600 miles de euros de 2009 a los 2.172 miles de euros en 2012.

En el siguiente cuadro se detalla el aumento general de los ingresos fiscales por habitante, acentuándose en 2012:

Cuadro 214. Ayuntamiento de Oviedo. Ingresos fiscales por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos fiscales por habitante (capítulos 1, 2 y 3)	619	607	646	626	666

La entidad ha realizado entre 2009 y 2012 una revisión de los procedimientos de recaudación y control de los derechos pendientes de cobro, cuya incidencia se analiza posteriormente.

Medidas de contención y gestión del gasto y reestructuración administrativa

La entidad ha adoptado medidas concretas de disminución de los gastos con efectos en los ejercicios 2009 a 2012 y presupuestó a la baja en todos los ejercicios tanto los gastos corrientes como por operaciones de capital y únicamente las operaciones financieras presentaron una evolución estable.

Las medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión adoptadas durante el periodo se concentraron en distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, el control de los consumos de energía, materiales y comunicación, el impulso de la administración electrónica, la revisión de inventarios y la optimización del uso de los edificios, así como la revisión de los procedimientos de gestión y control de las subvenciones. En el ejercicio 2012 la entidad indica que se realiza una revisión de las necesidades y condiciones de prestación de los contratos administrativos.

Entre las medidas de reestructuración administrativa, el Ayuntamiento señala que en 2009 se redujo el personal eventual y el número de concejales con dedicación a labores de gobierno, que pasa de 13 a 10. En 2011 se produjo una nueva reducción de los miembros electos con dedicación, si bien resultó efímera al incrementarse nuevamente en 2012.

Al margen de la anterior, la entidad no ha aplicado en el período 2009-2012 medidas dirigidas a reducir el tamaño de su estructura administrativa o el número de servicios que presta. De hecho, según la información facilitada por el Ayuntamiento de Oviedo, la plantilla media de la entidad ha crecido en los ejercicios 2010 y 2011 y, a pesar de reducirse en 2012, creció en el conjunto del período el 4,4%, según el siguiente detalle:

Cuadro 215. Ayuntamiento de Oviedo. Número medio de empleados

Tipo de personal	2009	2010	2011	2012
Personal directivo	4	6	6	6
Personal funcionario	744	752	742	718
Personal laboral	420	539	561	490
Personal eventual	5	5	5	11
Total	1.173	1.302	1.314	1.225

Por otra parte, el Ayuntamiento de Oviedo ha adoptado en el período 2009-2012 medidas de reducción de gastos que afectan a las dotaciones de los grupos políticos y a las retribuciones de los concejales en 2009, a las subvenciones a las instituciones sin fines de lucro entre 2009 y 2011, y a los contratos de servicios en 2011 y 2012. Además, la entidad ha realizado una reducción de sus inversiones en el período 2010-2012.

Las medidas de racionalización en los procedimientos de gestión y de contención en la presupuestación del gasto han tenido incidencia en la ejecución de los presupuestos del Ayuntamiento, que presentaron la siguiente evolución en los ejercicios 2009 a 2012:

Cuadro 216. Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación interanual de los gastos presupuestarios (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Gastos corrientes	-1,9	0,9	-0,7	-3,9
Operaciones de capital	22,1	-26,0	-43,6	-19,0
Operaciones financieras	8,6	15,0	-14,9	8,1
Total gastos	3,6	-4,9	-9,8	-4,9

Los gastos presupuestarios disminuyen a lo largo del período a consecuencia del menor esfuerzo inversor de la entidad, tras el refuerzo de las inversiones en 2009 y 2010 financiadas con el FEIL y el FEESL. Por su parte, los gastos corrientes mantienen una senda de contención y ligera reducción a lo largo del período, con el detalle del siguiente cuadro:

Cuadro 217. Ayuntamiento de Oviedo. Tasas de variación interanual por capítulos de gastos corrientes (%)

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
Cap. 1 Personal	5,2	3,9	-2,6	-5,9
Cap. 2 Gastos corrientes bienes y servicios	-4,5	5,9	-1,1	-1,7
Cap. 3 Gastos financieros	-61,7	-35,6	58,7	-6,3
Cap. 4 Transferencias corrientes	19,6	-10,5	-2,3	-5,7

Las disminuciones más significativas en los gastos corrientes se producen en las partidas de gastos de personal, consistiendo fundamentalmente en la aplicación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial que afectan a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, así como en las subvenciones a familias e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo efecto se observa en la evolución de las transferencias corrientes. En cuanto a los gastos corrientes en bienes y servicios, a lo largo del período se mantiene una línea de contención, con recortes que afectan principalmente a las partidas de arrendamientos y cánones, atenciones protocolarias y publicidad y propaganda.

En el siguiente cuadro se detalla el volumen de gastos corrientes por habitante, excluidos los gastos financieros, en el que se observa una ligera tendencia creciente hasta 2010 y una disminución en los ejercicios siguientes:

Cuadro 218. Ayuntamiento de Oviedo. Gastos corrientes no financieros por habitante

(euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes no financieros por habitante (cap. 1, 2 y 4)	708	717	727	713	684

Medidas financieras

El Ayuntamiento de Oviedo no ha incrementado su nivel de endeudamiento a lo largo del período 2009-2012, ni se ha acogido a los mecanismos extraordinarios para el pago a proveedores con vigencia en el período. Por el contrario, en todos los ejercicios se ha aplicado una reducción de la deuda con entidades de crédito que ha sido muy significativa entre 2010 y 2012.

En el siguiente cuadro se detalla la variación neta de pasivos financieros en los ejercicios 2008 a 2012, observándose un signo negativo entre 2009 y 2012:

Cuadro 219. Ayuntamiento de Oviedo. Variación neta de pasivos financieros

(miles de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Nuevos créditos	12.959	12.657	8.272	6.970	3.520
Amortización de créditos	12.027	13.093	15.320	12.806	13.903
Variación neta de pasivos financieros	932	-436	-7.047	-5.836	-10.383

Por otra parte, para la adquisición de elementos de su inmovilizado la entidad recurrió en 2010 a la financiación a largo plazo de sus proveedores. Al cierre del ejercicio la deuda con proveedores del inmovilizado ascendía a 38.756 miles de euros, frente a los 2.241 miles de euros de 2009.

El Ayuntamiento ha recurrido a la enajenación de inversiones reales en todos los ejercicios, medida que le ha reportado ingresos por importes que oscilan entre los 249 miles de euros en 2009 y los 2.829 miles de euros en 2011.

D. Análisis de la oportunidad, eficacia y suficiencia de las medidas adoptadas.

Las medidas adoptadas por la entidad para compensar la reducción de ingresos acontecida en el entorno de crisis económica han incidido en las magnitudes financieras y presupuestarias de la entidad, con el siguiente detalle:

Resultado presupuestario

En las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2009 a 2012 no se materializó el desequilibrio presupuestado en las operaciones no financieras, compensando el superávit obtenido el signo negativo de la variación neta de pasivos financieros. Los presupuestos se liquidaron con un resultado presupuestario ajustado positivo en los ejercicios 2009 a 2012.

Cuadro 220. Ayuntamiento de Oviedo. Estado del Resultado Presupuestario

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	2009	2010	2011	2012
a. Resultado de operaciones corrientes	22.830	29.989	26.319	40.869
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-22.913	-14.689	-11.546	-14.975
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	-84	15.300	14.773	25.894
2. Resultado de operaciones con activos financieros	-38	162	31	15
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	-436	-7.047	-5.836	-10.383
Resultado presupuestario (1+2+3)	-558	8.415	8.968	15.526
Ajustes:				
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	4.537	1.110	3.731	6.172
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	9.012	12.536	8.295	4.320
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	5.526	12.350	9.347	5.653
Resultado presupuestario ajustado	7.465	9.710	11.647	20.364

La entidad presenta una capacidad de financiación creciente a lo largo del periodo, con repercusión sobre el remanente de tesorería para gastos generales que a continuación se analiza.

Remanente de tesorería

El análisis de evolución del remanente de tesorería para gastos generales muestra a lo largo del periodo fiscalizado un creciente ahorro presupuestario acumulado por la entidad. Aunque el Ayuntamiento utilizó parte del remanente disponible al inicio de 2009 (6.354 miles de euros) para financiar modificaciones de créditos, su capacidad de financiación en los siguientes ejercicios le ha permitido recuperar en 2011 los niveles de remanente previos a la crisis económica e incluso incrementarlos en 2012, según el siguiente detalle:

Cuadro 221. Ayuntamiento de Oviedo. Estado del Remanente de Tesorería

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Fondos líquidos	20.564	16.296	18.399	28.960
2. Derechos pendientes de cobro	38.890	45.298	39.839	38.646
3. Obligaciones pendientes de pago	39.276	36.231	28.301	25.789
Remanente de tesorería total (1+2-3)	20.178	25.363	29.937	41.818

(miles de euros)

	2009	2010	2011	2012
Saldos de dudoso cobro	8.918	10.454	12.512	12.989
Exceso de financiación afectada	6.452	8.896	4.524	5.147
Remanente de tesorería para gastos generales	4.808	6.012	12.902	23.681
Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto	—	—	33	—
Acreeedores por devolución de ingresos	111	94	64	167

A lo largo de los ejercicios la entidad ha incrementado las provisiones por saldos deudores de dudoso cobro, pasando de un porcentaje de cobertura del 22,9% en 2009 al 33,6% en 2012, como medida de prudencia ante el escenario económico.

Destaca la inexistencia de saldo en la cuenta 413 «Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto» en los ejercicios 2009, 2010 y 2012, siendo así que la intervención local, en sus informes anuales sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, cuantifica las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto en 8, 421, 51 y 7 miles de euros a 31 de diciembre de los ejercicios 2009, 2010, 2011 y 2012, respectivamente.

Liquidez

Los indicadores relacionados con la liquidez inmediata de la entidad han experimentado una mejoría en los ejercicios fiscalizados, lo que puede entenderse como la consecuencia lógica de la reiteración de los resultados presupuestarios positivos. En el siguiente cuadro se presentan las ratios más representativas:

Cuadro 222. Ayuntamiento de Oviedo. Indicadores de liquidez

	2009	2010	2011	2012
Liquidez inmediata	0,5	0,4	0,7	1,1
Realización de cobros corrientes (cap. 1 a 3)	87,7	85,0	86,1	85,6
Realización de cobros cerrados (cap. 1 a 3)	50,2	52,7	56,9	51,4
Realización de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	81,5	83,7	85,7	85,6
Realización de pagos cerrados (cap. 2 y 6)	99,5	99,9	100,0	99,9
Periodo medio de pagos corrientes (cap. 2 y 6)	67,6	59,5	52,3	52,6

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

El aumento de los fondos líquidos de la entidad se manifiesta claramente en la evolución del indicador de liquidez inmediata y en la mejoría del periodo medio de pago en el ejercicio corriente. La entidad presenta elevados grados de realización de pagos en el ejercicio corriente y la realización de cobros también es alta y se mantiene en niveles homogéneos a lo largo del período.

Endeudamiento

La disminución del nivel de endeudamiento en 2012 ha supuesto una disminución notable de la representatividad de la deuda sobre el total de ingresos corrientes de la entidad, que había crecido en 2010 a consecuencia de la obtención de créditos de los proveedores en la adquisición de elementos del inmovilizado. Esta reducción se aprecia en el nivel de endeudamiento por habitante. Por otra parte, la

³³ No se comparten los criterios contables manifestados en el escrito de Alegaciones en relación con la cuenta 413 de Acreeedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto. El principio contable de devengo exige la contabilización de la totalidad de gastos realizados en el ejercicio, incluso en aquellos casos en los que la inexistencia de crédito adecuado y suficiente impide su imputación presupuestaria.

³⁴ Párrafo modificado como consecuencia de las Alegaciones formuladas por el Alcalde del Ayuntamiento de Oviedo.

mejoría del período mínimo de amortización de la deuda en 2012 también se explica por el superávit corriente obtenido a consecuencia del incremento de los ingresos fiscales de la entidad y de la contención de los gastos corrientes.

Cuadro 223. Ayuntamiento de Oviedo. Pasivo exigible y ratios de endeudamiento

	2009	2010	2011	2012
Pasivo exigible (en miles de euros)	139.944	175.257	182.476	164.716
Endeudamiento sobre ingresos corrientes	0,74	0,89	0,95	0,82
Período mínimo de amortización de la deuda (en años)	6,1	5,8	6,9	4,0
Endeudamiento por habitante (en euros)	625	778	810	729

En el Anexo IV de este Informe se definen las ratios utilizadas.

2.3.2 Aplicación de las medidas para la reducción del déficit público del RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

Las comprobaciones realizadas en el curso de los trabajos de fiscalización en relación con las previsiones del RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, permiten concluir que todos los ayuntamientos de la muestra aplicaron en 2010 la reducción de costes de personal prevista en la citada norma.

No obstante, 4 entidades (Ayuntamientos de La Muela, Arroyo de la Encomienda, Pájara y Almendralejo) no han cuantificado el ahorro en gastos de personal que supuso la citada norma en el ejercicio 2010, ni han acordado la aplicación del ahorro generado a las finalidades establecidas en el artículo 14 del citado RD-Ley. Los Ayuntamientos de Finestrat y de Torrejón de Ardoz no acordaron la aplicación de los 144 y 677 miles de euros de ahorro generado en gastos de personal, respectivamente, entre junio y diciembre de 2010, a las finalidades previstas en el artículo 14 del RD-Ley, no cumpliendo la normativa. El ahorro obtenido por los ayuntamientos de La Muela y de Finestrat, debería haberse destinado, siguiendo el orden de prelación establecido, a sanear el remanente líquido de tesorería negativo con el que se había liquidado el último presupuesto.

En los restantes ayuntamientos analizados se acordó expresamente destinar el ahorro obtenido entre junio y diciembre de 2010 a alguna de las finalidades previstas en la norma, según el siguiente detalle:

Cuadro 224. RD-Ley 8/2010. Importe y aplicación del ahorro en las entidades de muestra

(en miles de euros)

	Ahorro obtenido Junio-diciembre 2010	Aplicación del ahorro
Villamediana de Iregua	14	Reducir endeudamiento
Torre-Pacheco	355	Sanear Remanente Negativo
Narón	133	Reducir endeudamiento
Chiclana de la Frontera	534	Sanear Remanente Negativo
Toledo	650	Sanear Remanente Negativo
Sant Cugat del Vallès	976	Reducir endeudamiento
Oviedo	1.200	Reducir endeudamiento

La verificación de la implementación de los acuerdos ha puesto de manifiesto que el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua no llegó a ejecutar el acuerdo de aplicación del ahorro adoptado, pues, si bien se presupuestó la amortización de deuda por dicho importe, no llegaron a reconocerse las obligaciones, no habiéndose destinado por lo tanto el ahorro obtenido en aplicación de la medida a la finalidad pretendida, no cumpliendo con ello la normativa.

2.3.3 Políticas destinadas al logro de la igualdad de género. Impacto de la disminución de recursos disponibles de la entidad en el contexto de crisis económica.

En 8 de los 13 ayuntamientos de la muestra se habían implementado en el período 2009-2012 políticas específicamente destinadas al logro de la igualdad de género, promoviendo acciones concretas dirigidas a hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres regulado en la Ley Orgánica 3/2007.

En 3 ayuntamientos en los que se implementaron este tipo de políticas, el nivel de ejecución de las acciones programadas no se vio afectado por la disminución de recursos disponibles de la entidad en el contexto de crisis económica, según el siguiente detalle:

— El Ayuntamiento de Narón ha implementado políticas destinadas al logro de la igualdad de género que se enmarcan en una estrategia prevista para el medio y largo plazo por la Consejería de Igualdad. Las citadas políticas se concretaron en acciones instrumentadas en dos planes de actuación (I Plan 2009-2010 y II Plan 2011-2012). El Ayuntamiento no ha adoptado medidas de recorte presupuestario que hayan supuesto una reducción de las actuaciones programadas, si bien en el informe de evaluación del I Plan 2009-2010 se recomienda que la dotación del II Plan 2011-2012 sea realista en relación con los recursos de la entidad.

— Las políticas del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz se llevaron a cabo en el periodo 2009-2012 por la Concejalía de la Mujer durante la Semana de la mujer, sin que la disminución de ingresos haya incidido en el nivel de ejecución de las acciones programadas.

— En el Ayuntamiento de Oviedo las políticas implementadas se enmarcaron en un Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2011 con la especificación de diversos objetivos y las medidas adecuadas para lograrlos. Las acciones se ejecutaron según lo programado, si bien, en el informe de valoración del Plan se señala a la crisis socioeconómica como una variable determinante del contexto general, y que va tomando valores crecientes a lo largo de la vigencia de todo el Plan.

En 3 de los ayuntamientos de la muestra se ha justificado la disminución de recursos disponibles por la entidad en el contexto de la crisis económica como una de las causas por las que no se han ejecutado la totalidad de las acciones programadas, según el siguiente detalle:

— Las acciones programadas por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco en el III Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2010-2012) se vieron afectadas por la disminución de los recursos disponibles por la entidad. En el informe, en el que se evalúa el nivel de cumplimiento de las acciones programadas, referido al ejercicio 2012, se destaca que ha sido necesario un ajuste de las actividades a las necesidades y los recursos disponibles, si bien esto no ha impedido conseguir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Plan.

— Las políticas del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera se instrumentaron en el I Plan de igualdad entre mujeres y hombres de 1997, que sigue vigente en el periodo. También ha realizado un Plan de igualdad de oportunidades para el personal laboral y funcionario del ayuntamiento de Chiclana. Las acciones programadas no se han ejecutado en su totalidad, entre otras causas, por la disminución de los recursos, observándose una reducción del 59% en las dotaciones presupuestarias para subvenciones a proyectos dirigidos a mujeres del ejercicio 2012, respecto de las del ejercicio 2009.

— El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès ha adoptado medidas de recorte presupuestario que han supuesto una reducción de las actuaciones programadas. En 2011 para liberar el máximo gasto previsto para el segundo semestre se deja de ejecutar un 52% de la partida de gastos de políticas de igualdad y un 32% de la partida para combatir la violencia de género. Del total del presupuesto de 2012 se ejecuta un 80% no realizándose el total del gasto correspondiente al segundo semestre y disminuyendo los recursos humanos afectados al servicio al desaparecer la figura del agente de igualdad.

El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, por su parte, señala que aplica políticas destinadas al logro de la igualdad de género y que las acciones programadas no se han ejecutado en su totalidad debido, entre otras causas, a la disminución de los recursos disponibles por la entidad en el contexto de crisis económica. Sin embargo la entidad no ha remitido los programas, proyectos, planes o normas en los que se concretan las acciones ni los informes o documentos en los que se evalúa el nivel de cumplimiento de las acciones programadas, por lo que no ha podido valorarse la incidencia de la crisis de recursos en las políticas de igualdad de la entidad.

El Ayuntamiento de Pájara ejecutó en un 95% las actividades programadas en el I Plan de Igualdad para el período 2009-2012, sin que el informe que evalúa la ejecución del plan incluya la disminución de recursos disponibles de la entidad como la causa de no haber ejecutado el 5% restante.

Por último, señalar que los cinco ayuntamientos de la muestra restantes (Ayuntamientos de La Muela, Finestrat, Villamediana de Iregua, Almendralejo y Toledo) no habían implementado en el período 2009-2012 políticas específicamente destinadas al logro de la igualdad de género.

3. CONCLUSIONES

3.1 En relación con el Análisis de las modificaciones acontecidas en el contexto de la crisis económica en la estructura de los ingresos de los Ayuntamientos.

1. En el conjunto del período 2007 a 2011, el agregado de los ingresos presupuestarios de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes presentó una reducción del 2,6%, habiendo crecido en términos interanuales hasta el ejercicio 2009 y registrado descensos significativos del 8,9% y 12,0%, respectivamente, en los ejercicios 2010 y 2011. (Apartado 2.1).

2. En términos agregados la representatividad de los ingresos de capital y financieros se redujo en el periodo 2007-2011 en 3 y 2 puntos, respectivamente, suponiendo al final del periodo el 6% y 4% de los ingresos totales. Las tasas de variación de los ingresos de capital y financieros reflejan un descenso del 41,5% y del 34,5% de este tipo de recursos, en el periodo. La representatividad de los ingresos corrientes se incrementa en 5 puntos porcentuales, pasando a suponer el 90% de los ingresos totales.

Los ingresos corrientes en términos agregados presentaron, con la única excepción del ejercicio 2010, una tendencia creciente, habiéndose registrado un incremento conjunto del 4,1% en el periodo 2007-2011. Sin embargo, esta evolución del agregado no resulta representativa de la experimentada por los ingresos de un número considerable de ayuntamientos, apreciándose un amplio abanico de situaciones. Así el 40% de las entidades experimentaron descensos en sus ingresos corrientes en el periodo, que superaron el 10% en más del 15% de ellos; mientras que un 60% de los ayuntamientos presentaron una variación positiva en sus ingresos corrientes, lo que pone de manifiesto que la crisis ha tenido un impacto desigual sobre los ayuntamientos. (Apartado 2.1).

3. En el período 2007-2011 los ingresos agregados obtenidos en concepto de ICIO, que es el principal ingreso urbanístico y que se caracteriza por su carácter coyuntural y está ligado directamente al nivel de actividad del sector de la construcción, se redujeron en un 63,5%, con más impacto en el período 2007-2009, lo que ha supuesto una brusca caída en su representatividad sobre el total de los recursos de estas entidades —la mayor del periodo— que ha pasado del 5,4% en 2007 al 1,9% en 2011. La evolución de los restantes ingresos urbanísticos (tasas por licencias, aprovechamientos urbanísticos, cánones, cuotas de urbanización y multas por infracciones urbanísticas), que sólo ha podido determinarse para una muestra representativa del 46% de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, fue también negativa.

Las transferencias corrientes del Estado presentaron variaciones negativas del 6,3% en el periodo, derivadas del efecto negativo de la crisis económica sobre el volumen de recaudación de los tributos estatales en los que participan las entidades locales, manifestándose fundamentalmente en 2010 y 2011.

En 2009-2011 otros recursos han suplido con su crecimiento la pérdida de ingresos urbanísticos y de las transferencias corrientes del Estado. Así, en términos agregados, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles pasa a ser el ingreso más representativo de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes en 2011, ocupando la posición de las transferencias corrientes del estado en 2007, siendo además la principal medida adoptada por los ayuntamientos para compensar la disminución de ingresos. También se ha producido un incremento muy significativo en los ingresos por tasas (43%), identificándose como la segunda medida de obtención de ingresos acordada por las entidades locales. Igualmente destaca la mejor representatividad en 2011 de las transferencias corrientes obtenidas de las comunidades Autónomas —con la excepción de las de la Comunidad Valenciana, Galicia, Principado de Asturias y Aragón—. (Apartado 2.1).

En relación con los ingresos de capital resulta relevante el descenso de los recursos provenientes de la enajenación de inversiones reales y de las transferencias de capital, entre las que destacan en 2009 y 2010 las procedentes del Fondo Estatal de Inversión Local y del Fondo Estatal para Empleo y la Sostenibilidad Local, aun cuando su carácter de recursos afectados no permiten atribuirles impacto directo sobre la sostenibilidad presupuestaria y financiera de los ayuntamientos.

4. La crisis ha supuesto, por tanto, un cambio en las fuentes de financiación de los ayuntamientos de municipios con más de 5.000 habitantes entre 2007 y 2011, si bien su impacto ha sido desigual en los mismos, principalmente por el distinto peso, al inicio del periodo, de los recursos vinculados a la actividad urbanística. La situación económico-financiera con la que partían los ayuntamientos y la capacidad de estos para generar nuevas fuentes de recursos determina que no exista, necesariamente, una relación causal entre el descenso de los ingresos urbanísticos y la obtención de tasas de variación de ingresos negativas, la generación de desequilibrios presupuestarios o la existencia de dificultades de liquidez. Tampoco se ha evidenciado ninguna correlación entre la incidencia de la crisis y el tamaño o distribución territorial de los ayuntamientos. (Apartado 2.1).

5. Las principales líneas de gestión económico-presupuestaria de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes en el periodo 2009 a 2011 que arrojan las magnitudes agregadas de estas entidades se concretan, en materia de ingresos, en la subida del gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el incremento o el establecimiento de nuevas tasas, manteniéndose los ingresos fiscales por habitante prácticamente constantes en el periodo, produciéndose una traslación de la presión fiscal local a lo largo del periodo, desde los sectores productivos a la población propietaria de inmuebles. En materia de gastos, las líneas de gestión se plasman en la contención del gasto y en un menor esfuerzo inversor, con una reducción generalizada de los gastos por habitante. En la evolución de los gastos de personal ha incidido especialmente la aprobación de las medidas del Gobierno para la reducción de la masa salarial de los empleados públicos (2010-2012), no apreciándose, en general, por otra parte, la adopción de medidas de reducción de plantilla en los ayuntamientos. En materia financiera se ha producido un mayor endeudamiento, con variaciones financieras netas positivas de los presupuestos agregados todos los ejercicios, si bien con una tendencia decreciente del nuevo crédito concertado anualmente, como consecuencia de la restricción del crédito de las entidades financieras y el endurecimiento de las condiciones para su acceso. (Subapartado 2.2.1).

6. El efecto de la crisis de ingresos se ha visto potenciado como consecuencia de los desequilibrios presupuestarios originados en los ejercicios precedentes y de la débil situación de partida de la Administración Local, cuyas medidas no han sido suficientes para impedir que, en los ejercicios 2010 y 2011, se produjera un aumento del signo negativo del remanente de tesorería para gastos generales del ejercicio 2009, como consecuencia de la obtención en todo el periodo de resultados negativos de operaciones no financieras y la utilización generalizada del ahorro presupuestario obtenido en ejercicios previos por las entidades que contaban con remanente de tesorería positivo al inicio del periodo.

Además, se evidencia la sobrevaloración del importe del remanente de tesorería para gastos generales en el 26% de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, cuyos estados no incluían saldos de dudoso cobro ni excesos de financiación afectada. (Subapartado 2.2.2).

3.2 En relación con La evaluación de los procedimientos de planificación económico-financiera y del seguimiento y control de las medidas adoptadas en los ayuntamientos de la muestra (Apartado 2.3.1).

7. Los ayuntamientos de la muestra ajustaron a la baja sus previsiones de ingresos en el periodo 2009-2012, con la excepción del de La Muela que en los ejercicios 2010 y 2011 prorrogó los presupuestos del ejercicio 2009, manteniendo sus previsiones de ingresos.

Al igual que el Ayuntamiento de La Muela, el de Almendralejo prorrogó en 2011 y 2012 los presupuestos de 2010. La prórroga presupuestaria quiebra el principio de anualidad por el que deben regirse los presupuestos municipales, tanto por exigencia legal como por una ordenada gestión económico-financiera de los asuntos municipales, por lo que dicha circunstancia no debiera haber sido sino excepcional y transitoria.

8. A pesar de los ajustes de minoración de las previsiones de ingresos, los ayuntamientos de Finestrat y Villamediana de Iregua presentaron grados de ejecución de sus presupuestos de ingresos inferiores al 90% en 2012, poniéndose de manifiesto que dichos ajustes fueron insuficientes. En el caso de La Muela, la prórroga de unos presupuestos en los que se consideraban previsiones de ingresos en conceptos urbanísticos propias de la época de auge de la construcción provocó que la ejecución del presupuesto de ingresos fuera de tan solo el 28,2% en 2011, último ejercicio del que se dispone de información.

9. Once de los 13 ayuntamientos de la muestra presupuestaron en 2012 con déficit en las operaciones no financieras, con la previsión de ser cubierto con remanente de tesorería acumulado, habiendo presupuestado dos de ellos (Chiclana de la Frontera y Torrejón de Ardoz) también con déficit en las operaciones corrientes. Es excepción a lo expuesto el Ayuntamiento de Finestrat, que presupuestó un

superávit en las operaciones no financieras. El Ayuntamiento de La Muela, por su parte, no ha aportado el presupuesto de 2012.

10. Con la excepción del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, el resto de los ayuntamientos de la muestra comunican que en el periodo 2009-2012 no se realizaron evaluaciones periódicas de la situación económico-financiera de la entidad. En los Ayuntamientos de La Muela, Villamediana de Iregua, Pájara, Almendralejo, Narón, Toledo, Torrejón de Ardoz y Oviedo no se realizaron estudios relativos a su situación económica o a la repercusión de la crisis sobre la hacienda local.

11. Exceptuando el Ayuntamiento de Torre-Pacheco, los planes globales referidos a la estabilidad presupuestaria y a la solvencia financiera en los ayuntamientos de la muestra se realizaron en el marco de las previsiones de la normativa.

Destaca la falta de causalidad entre la existencia de planes y la mejor situación económico-financiera de las entidades de la muestra. En primer lugar, porque los planes se aprueban, en ocasiones, más para cumplimentar un requisito normativo que como un auténtico instrumento de gestión y de toma de decisiones; en segundo lugar, porque sólo alguno de ellos contienen medidas concretas, cuyo impacto se valora en términos de ahorro; y por último, porque la no formalización en un documento no ha impedido, en algunos casos, la adopción de medidas oportunas y eficaces para compensar la caída de los ingresos, fundamentalmente los urbanísticos.

12. En el ejercicio 2012, las entidades de la muestra, con la excepción de los Ayuntamientos de Villamediana de Iregua, Narón, Sant Cugat del Vallés y Oviedo, se acogieron al mecanismo extraordinario previsto en el RD-Ley 4/2012, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, estableciendo en su marco un Plan de ajuste cuyo seguimiento y control se encuentra regulado en la propia normativa y trasciende del ámbito municipal, en el que se evalúa el impacto en términos de ahorro de cada una de las medidas que se incluyen en el mismo.

Con carácter general, hasta dicho ejercicio, las medidas adoptadas por esas entidades no figuraban en planes financieros o presupuestarios, siendo excepción los Ayuntamientos de Finestrat, Almendralejo, Torre-Pacheco y Chiclana de la Frontera. Sólo los Ayuntamientos de Torre Pacheco, Chiclana de la Frontera y Toledo realizaron una evaluación del impacto de las medidas en términos de ahorro, siendo este último el único que no realizaba el seguimiento de su ejecución. Los Ayuntamientos de Villamediana de Iregua, Narón y Sant Cugat del Vallés y Oviedo, no incluyeron las medidas adoptadas en planes y sólo este último valoró el impacto de cada medida en términos de ahorro. El resto de las entidades valoró su efectividad en términos globales.

13. En relación con las entidades que a lo largo del período elaboraron presupuestos o presentaron liquidaciones de presupuestos incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, 6 Ayuntamientos (La Muela, Villamediana de Iregua, Almendralejo, Chiclana de la Frontera, Toledo y Torrejón de Ardoz) no elaboraron los planes económico-financieros previstos en el artículo 22 del TRLGEP o, en su caso, no redefinieron las previsiones de los inicialmente aprobados, no cumpliéndose así lo dispuesto en la normativa.

Además, los cálculos para la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los Ayuntamientos de Villamediana de Iregua y Pájara y, hasta el ejercicio 2012, también en el de Sant Cugat del Vallés, no se realizaron en términos consolidados o son el resultado de la diferencia de los ingresos y gastos de los capítulos 1 a 7, careciendo de los ajustes necesarios para la determinación del déficit y superávit no financiero en términos de contabilidad nacional, y en consecuencia, para determinar con precisión el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

14. Los Ayuntamientos de La Muela, Finestrat, Torre Pacheco, Almendralejo, Chiclana de la Frontera, Toledo y Torrejón de Ardoz, que liquidaron algunos de los presupuestos del periodo fiscalizado con remanente de tesorería para gastos generales negativo, no adoptaron ninguna de las medidas previstas en el artículo 193 del TRLRHL, o las adoptadas lo fueron por importe insuficiente, no ateniéndose a la normativa.

3.3 En relación con las medidas para adaptarse a la disminución de ingresos aplicadas por los ayuntamientos de la muestra y el análisis de su oportunidad, eficacia y suficiencia.

15. Los resultados obtenidos sobre la muestra de 13 ayuntamientos confirman las conclusiones del análisis general realizado sobre el conjunto de ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes, al observarse que, de forma generalizada, las principales medidas adoptadas por las entidades para

adaptarse a la disminución de ingresos han consistido en el incremento del Impuestos sobre Bienes Inmuebles, la subida y establecimiento de tasas, la contención de los gastos corrientes y reducción del esfuerzo inversor y, fundamentalmente, la concertación de operaciones de crédito dentro o fuera del marco de los distintos mecanismos extraordinarios para el saneamiento de deudas con proveedores. Únicamente los ayuntamientos de Arroyo de la Encomienda, Sant Cugat del Vallès y Oviedo no incrementaron su endeudamiento en el período. (Apartado 2.3.1).

16. Entre las medidas extraordinarias de endeudamiento destaca la relativa al RD-Ley 4/2012, dado su incidencia cuantitativa para sanear parte o la totalidad de los remanentes de tesorería para gastos generales negativos de los Ayuntamientos de La Muela, Finestrat, Pájara, Torre-Pacheco, Almendralejo, Chiclana de la Frontera, Toledo y Torrejón de Ardoz. En cualquier caso, la mejora producida en dichos remanentes a consecuencia del pago de obligaciones vencidas genera, en contrapartida, nuevas obligaciones con vencimientos a medio y largo plazo que sólo podrán ser satisfechas adoptando nuevas medidas, dado que todos los ayuntamientos presentan ratios de liquidez bajas al cierre del periodo. (Apartado 2.3.1).

17. Al inicio de la crisis, el Ayuntamiento de La Muela presentaba ya una situación de insolvencia, situación que afectaba también a sus sociedades mercantiles. Los ingresos obtenidos de la actividad urbanística se dedicaron a dotar al municipio de infraestructuras e instalaciones municipales en previsión de un mayor crecimiento poblacional, paralizado a consecuencia de la crisis, económica, produciéndose una situación de insolvencia para atender la creciente demanda de servicios públicos y para mantener las instalaciones construidas.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 para compensar la caída de ingresos se concretaron en el incremento de los tipos impositivos de los tributos propios y de las tasas, en la mejora de los procedimientos de gestión de ingresos y recaudación y en la reestructuración del personal, los servicios públicos y las entidades dependientes. En relación con los gastos, se minoraron las inversiones y, desde el ejercicio 2011, se han adoptado medidas de reducción de los gastos corrientes.

En términos de oportunidad, la entidad no ha seguido las recomendaciones y advertencias de la intervención local en sus diversos informes, desde al menos el ejercicio 2009, cuando la entidad ya incumplía con el pago de sus obligaciones por carecer de tesorería, siendo inviable económicamente. Dificulta la situación el creciente saldo acreedor por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto, que fueron en gran medida saneados en 2011 y 2012 acudiendo a los mecanismos extraordinarios de endeudamiento para pagos a proveedores (RD-Ley 8/2011 y RD-Ley 4/2012).

Las medidas adoptadas en los ejercicios 2011 y 2012, cuya efectiva aplicación no ha podido comprobarse, no han podido ser valoradas en términos de eficacia y suficiencia ante la no formación ni rendición de las cuentas generales por parte del Ayuntamiento. Según los últimos datos disponibles, la entidad presentaba problemas de liquidez y un remanente de tesorería para gastos generales negativo. (Apartado 2.3.1.1).

18. El Ayuntamiento de Finestrat presentaba al inicio de la crisis un desequilibrio presupuestario estructural entre sus ingresos y gastos corrientes y de capital, así como una situación de insolvencia financiera a corto y medio plazo, que no ha conseguido solventar.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento se concretaron en la concertación de operaciones de crédito en el marco de los planes para el pago a proveedores de 2009 y 2012, en el establecimiento e incremento de los tipos impositivos de algunos tributos propios y de tasas y en la reducción de su nivel de gastos (corrientes de bienes y servicios, de inversión y de personal), así como en la adopción de algunas medidas para mejorar la gestión del gasto. Hasta el ejercicio 2011 no se adoptaron medidas globales de contención del gasto, ni de racionalización y mejora de los procedimientos de gestión de los ingresos y de los gastos, si bien la entidad, ante la dificultad de atender los compromisos futuros de su deuda, elaboró un plan de ajuste en 2012 para acogerse al mecanismo extraordinario de endeudamiento para el pago a proveedores regulado por el RD-Ley 4/2012, con lo que obtuvo financiación para la cancelación de deudas corrientes anteriores al cierre de 2011.

Las medidas adoptadas no han sido suficientes para permitir a la entidad la consecución de los objetivos de solvencia financiera y equilibrio económico-presupuestario. Las medidas solo se adoptaron con intensidad desde el ejercicio 2012, en el que se obtiene un resultado de operaciones corrientes positivo, si bien insuficiente para liquidar el presupuesto con saldo presupuestario-financiero positivo. El mayor endeudamiento ha permitido mitigar la posición de insolvencia de la entidad. (Apartado 2.3.1.2)

19. Al inicio de la crisis el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua presentaba superávit en sus ingresos y gastos corrientes y un desequilibrio estructural entre sus ingresos y gastos de capital que no ha conseguido corregir y cuya manifestación más evidente ha sido el incumplimiento persistente del objetivo de estabilidad presupuestaria hasta el ejercicio 2012.

Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento se concretaron en la concertación de operaciones de crédito en el ejercicio 2010 y en la obtención de mayores ingresos a través del establecimiento o incremento de los tipos impositivos de algunos tributos propios, tasas y precios públicos, y de la mejora de la gestión tributaria y recaudatoria. Hasta el ejercicio 2011 no se adoptaron medidas significativas de contención del gasto (reducción de inversiones, gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, transferencias y subvenciones), ni de racionalización y mejora de los procedimientos de gestión del gasto y de la contratación.

Las medidas adoptadas han permitido afianzar el superávit entre ingresos y gastos corrientes de la entidad, habiendo obtenido en el ejercicio 2012 un resultado de operaciones corrientes muy positivo, superior al resultado de operaciones no financieras de capital y, en consecuencia, haber liquidado el presupuesto con un saldo presupuestario no financiero positivo. Al final del periodo la entidad no presentaba problemas de liquidez, con periodos medios de pago próximos a los plazos legales de pago a proveedores, y unas ratios de endeudamiento bajas. (Apartado 2.3.1.3).

20. El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda presentaba al inicio del periodo un importante superávit entre sus ingresos y gastos corrientes y un desequilibrio estructural entre sus ingresos y gastos de capital, habiendo incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria hasta el ejercicio 2012.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 para compensar la caída de sus ingresos se concretaron en la subida de los tipos de los tributos municipales, tasas y precios públicos, y en la reestructuración de las entidades dependientes y los servicios del Ayuntamiento. También se adoptaron diversas medidas de racionalización y contención de los gastos (gastos corrientes en bienes y servicios y transferencias corrientes) y de mejora en la gestión de ingresos.

Las medidas adoptadas no han sido suficientes hasta el ejercicio 2012 para equilibrar el déficit por operaciones no financieras, habiendo recurrido a su financiación con el remanente de tesorería disponible por la entidad al principio del periodo. En el ejercicio 2012 la entidad no presentaba problemas de liquidez y endeudamiento, si bien en el periodo se ha deteriorado significativamente el plazo medio de pago a proveedores. (Apartado 2.3.1.4)

21. Al inicio del periodo el Ayuntamiento de Pájara presentaba una situación financiera caracterizada por la escasez de liquidez para hacer frente a sus compromisos de gasto, aspecto que resulta llamativo ante la bonanza que se deduce de sus principales estados presupuestarios —el resultado presupuestario y el remanente de tesorería—, advirtiéndose deficiencias en el sistema contable.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Pájara para compensar la caída de sus ingresos se resumen en la mejora de la gestión tributaria, la reducción y racionalización de sus gastos corrientes en bienes y servicios y en la disminución de su esfuerzo inversor, que se supeditó a la existencia de financiación afectada. Con alcance en los ejercicios 2011 y 2012 la entidad redujo su plantilla y recurrió a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, primero en 2011 con la subida de los tipos del IBI y, posteriormente, en 2012, con el aumento del endeudamiento.

Las medidas realizadas por la entidad con mayor intensidad en 2011 y 2012, no fueron suficientes para compensar el descenso de ingresos y mejorar la liquidez de la entidad, de forma que en dichos ejercicios la entidad tuvo que acogerse a los planes del Gobierno para el saneamiento de las deudas contraídas por las entidades locales con empresas y autónomos. (Apartado 2.3.1.5).

22. Al inicio de la crisis el Ayuntamiento de Torre-Pacheco ya había agotado el ahorro presupuestario que había acumulado hasta 2009, liquidando dicho presupuesto con remanente de tesorería negativo, que no se saneó hasta el ejercicio 2012, habiéndose acogido en los ejercicios 2011 y 2012 a los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores previstos en Reales Decretos-Ley 8/2011 y 4/2012.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Torre-Pacheco para compensar la caída de sus ingresos se concretaron en la contención del gasto (gastos corrientes en bienes y servicios, transferencias, subvenciones e inversiones) y en la obtención de financiación adicional por la concertación de operaciones de crédito y la enajenación de inversiones. La entidad señala haber adoptado también medidas de racionalidad administrativa y para la mejora de los procedimientos de gestión dirigidas a la optimización de los ingresos y a partir de 2011, el establecimiento o incremento de algún tipo impositivo, tasa y precio público, aun cuando se centró en la adopción de medidas de mejora de la gestión del gasto.

Las medidas adoptadas, entre las que ocupa un lugar preponderante el control del gasto, han permitido generar, ya en el ejercicio 2011, un resultado de operaciones corrientes capaz de absorber el resultado de las operaciones no financieras y financieras de la entidad. Sin embargo, las medidas no se han manifestado suficientes y eficaces para paliar los niveles de liquidez de la entidad, que han sido bajos durante todo el periodo, con incidencia en los plazos de pago a proveedores, que superan ampliamente los plazos legalmente establecidos. (Apartado 2.3.1.6).

23. El Ayuntamiento de Almendralejo presentaba al inicio del periodo un desequilibrio estructural entre sus ingresos y gastos no financieros que no ha conseguido corregir en los ejercicios 2009 a 2012, y cuya manifestación más evidente ha sido el incumplimiento persistente del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por la entidad se concretaron en la concertación de operaciones de crédito y, desde el ejercicio 2011, en la contención del gasto (en bienes y servicios, transferencias y subvenciones, inversiones y gastos de personal). La entidad señala también haber adoptado medidas para la mejora de los procedimientos de gestión de los ingresos, de los gastos y de la contratación, pero no se adoptó ninguna medida en el periodo que determinara el incremento de tipos impositivos –salvo en 2012 en que se incrementó el tipo del Impuesto de Bienes Inmuebles–, ni el establecimiento de nuevas tasas o precios públicos. Se han adoptado medidas de reestructuración administrativa que han supuesto la supresión de servicios no obligatorios. Sin embargo, se incrementó el número medio de empleados en el periodo.

El ahorro generado en 2011 y 2012 por las medidas de contención del gasto no ha sido suficiente para corregir el desequilibrio entre ingresos y gastos no financieros. Además, las medidas adoptadas por la entidad, entre las que ocupa un lugar preponderante el mecanismo de pago a proveedores del RD-Ley 4/2012, han permitido obtener, en el ejercicio 2012, una evolución positiva del remanente de tesorería para gastos generales y de la ratio de solvencia financiera a corto plazo, si bien dichas magnitudes se encuentran sobrevaloradas y ofrecen una información sobre la situación de la entidad que no se ajusta a la real, lo que puede influir en el proceso de toma de decisiones de la entidad.

Sin embargo, las medidas no se han manifestado suficientes y eficaces para paliar los niveles de liquidez de la entidad, que han sido bajos durante todo el periodo, con incidencia en los plazos de pago a proveedores, que superan en muchos casos los plazos legalmente establecidos. (Apartado 2.3.1.7).

24. Al inicio de la crisis el Ayuntamiento de Narón presentaba un desequilibrio estructural entre sus ingresos y gastos no financieros que no ha conseguido corregir en los ejercicios 2009 a 2011, y cuya manifestación más evidente ha sido el incumplimiento persistente del objetivo de estabilidad presupuestaria, al menos hasta el ejercicio 2012.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Narón para compensar la caída de sus ingresos se concretaron en la concertación de operaciones de crédito y el establecimiento o incremento de los tipos impositivos de algunos impuestos municipales, tasas y precios públicos. Hasta 2012 no se adoptó ninguna medida significativa de contención del gasto, ni de racionalización y mejora de los procedimientos de gestión de los ingresos y de los gastos. Tampoco acordó medidas significativas de reestructuración administrativa.

Los ingresos generados en 2009, 2010 y 2011 por las medidas de incrementos de ingresos no han sido suficientes para corregir el desequilibrio entre ingresos y gastos, con la consecuencia de que el mantenimiento del nivel de gastos en dichos ejercicios ha provocado el incremento del nivel de endeudamiento, la consunción del remanente de tesorería positivo y el deterioro de la liquidez. Dicho riesgo fue advertido recurrentemente por la intervención local, al menos, desde 2009.

Hasta 2012 no asume el Pleno de la entidad la dimensión de la profundidad y persistencia de la crisis y del problema estructural del desequilibrio presupuestario, adoptándose entonces medidas en el marco del plan económico-financiero para 2012 y 2013 cuya eficacia no podrá valorarse hasta su completa ejecución. En términos de oportunidad, un adecuado seguimiento de los indicadores derivados de la información contable y de las recomendaciones efectuadas por la intervención habría permitido la aplicación de medidas, al menos, desde el ejercicio 2010. (Apartado 2.3.1.8).

25. El Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera presentaba al inicio de la crisis un remanente de tesorería para gastos generales negativo a consecuencia de los resultados presupuestarios deficitarios en los ejercicios previos.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 para compensar la caída de sus ingresos se concretaron, en el primer ejercicio del periodo, en el incremento de los tipos impositivos de algunos tributos municipales,

de tasas y precios públicos, y, a partir de 2010, en la contención del gasto corriente, acogiéndose al endeudamiento desde 2009 y, en particular, en los ejercicios 2011 y 2012, a los mecanismos de financiación extraordinarios para el saneamiento de deudas con proveedores, presentando ratios de endeudamiento muy elevadas, especialmente al final del periodo. La entidad ha adoptado a lo largo de todo el periodo medidas de racionalización administrativa y de revisión de procedimientos de gestión.

Durante los ejercicios 2009 a 2011 las medidas acordadas por la entidad no permitieron sanear el remanente de tesorería para gastos generales negativo, habiendo liquidado esos ejercicios también con remanente para gastos generales negativo, si bien consiguieron que no empeorara.

Las medidas de financiación extraordinarias para el pago a proveedores, a las que se ha acogido la entidad en 2011 y 2012, han resultado eficaces para la entidad, permitiéndoles sanear su remanente y el déficit de gestión acumulado. Sin embargo, las medidas no han sido suficientes y eficaces para paliar los niveles de liquidez de la entidad, que han sido bajos durante todo el periodo, con incidencia en los plazos de pago a los proveedores, que superan en muchos casos los plazos legalmente establecidos. Además, la entidad liquidó el ejercicio 2012 con déficit en las operaciones corrientes y no financieras, lo que apoya la valoración de que las medidas no son suficientes para generar el ahorro bruto que permita amortizar el endeudamiento de la entidad. (Apartado 2.3.1.9).

26. Al inicio del periodo el Ayuntamiento de Toledo presentaba un desequilibrio estructural entre sus ingresos y gastos no financieros que no ha conseguido corregir en los ejercicios 2009 a 2012, y cuya manifestación más evidente ha sido el incumplimiento persistente del objetivo de estabilidad presupuestaria. Asimismo, el Ayuntamiento presentaba un remanente de tesorería para gastos generales negativo a consecuencia de los resultados presupuestarios deficitarios en los ejercicios previos.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 para compensar la caída de sus ingresos se concretaron en la concertación de operaciones de crédito y, en particular, en los ejercicios 2011 y 2012, en los mecanismos de financiación extraordinarios para el saneamiento de deudas con proveedores y en la contención del gasto, fundamentalmente a través de la reducción del crédito presupuestario y de los gastos de personal. La entidad señala también haber adoptado medidas a lo largo del periodo para la mejora de los procedimientos de gestión de los ingresos y de los gastos así como el establecimiento o incremento de los tipos impositivos de algunos tributos municipales, tasas y precios públicos.

Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento, entre las que ocupa un lugar preponderante el mecanismo de pago a proveedores del RD-Ley 4/2012, han permitido obtener, en el ejercicio 2012, por primera vez desde el ejercicio 1998 un remanente de tesorería para gastos generales positivo y una evolución positiva de la ratio de solvencia financiera a corto plazo. Sin embargo, las medidas no se han manifestado suficientes y eficaces para paliar los niveles de liquidez de la entidad, que han sido bajos durante todo el periodo, con incidencia en los plazos de pago a proveedores que superan en muchos casos los plazos legalmente establecidos. (Apartado 2.3.1.10).

27. Al inicio de la crisis el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès presentaba un importante superávit entre sus ingresos y gastos corrientes y un desequilibrio estructural entre sus ingresos y gastos de capital, cuya manifestación más evidente ha sido el incumplimiento persistente del objetivo de estabilidad presupuestaria, al menos hasta el ejercicio 2012.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès para compensar la caída de sus ingresos se concretaron en la revisión continua de los procedimientos y criterios de presupuestación y en la contención de transferencias y del gasto corriente, cuya ratio por habitante se redujo en el periodo. Las medidas tributarias se han materializado en el incremento de tipos en tasas y precios públicos.

Las medidas de reestructuración, racionalización y mejora de los procedimientos de gestión de los ingresos y de los gastos, sin perjuicio de las referidas a la presupuestación, se adoptaron con mayor intensidad en la última parte del periodo y, en especial, a partir del ejercicio 2011. Las medidas adoptadas por la entidad para adaptarse a la disminución de ingresos, apoyadas por un sistema de presupuestación y de análisis de costes complejo, han permitido afianzar el superávit entre ingresos y gastos corrientes de la entidad, y liquidar el presupuesto con un saldo presupuestario financiero y un resultado presupuestario positivo, con la excepción del ejercicio 2011, no habiéndose deteriorado en el periodo la solvencia financiera de la entidad.

Las medidas no han sido suficientes y eficaces para paliar los niveles de liquidez de la entidad, que han sido bajos durante todo el periodo, con incidencia en los plazos de pago a los proveedores, que superan en muchos casos los plazos legalmente establecidos. (Apartado 2.3.1.11).

28. Al inicio de la crisis el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz presentaba un desequilibrio presupuestario estructural entre sus ingresos y gastos corrientes y de capital, así como una situación de insolvencia financiera a corto y medio plazo, que no ha conseguido solventar.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por la entidad se concretaron, fundamentalmente, en la concertación de nuevos préstamos, habiendo acudido en los ejercicios 2011 y 2012 a los mecanismos de financiación extraordinarios para el saneamiento de deudas con proveedores, la reducción de los gastos corrientes en bienes y servicios y de las inversiones reales, así como a la adopción de medidas tributarias (incrementos del tipo de impuestos municipales, tasas y precios públicos). Además, se adoptaron medidas de reestructuración, racionalización y mejora de los procedimientos de gestión de los ingresos y de los gastos, con mayor intensidad a partir del ejercicio 2011.

Las medidas de contención de gastos e incremento de ingresos no han sido suficientes y no han permitido a la entidad la consecución de los objetivos de solvencia financiera y equilibrio económico-presupuestario. Además, y a pesar de la cancelación de obligaciones pendientes de pago mediante el mecanismo de pago a proveedores del RD-Ley 4/2012, la entidad no ha conseguido liquidar el ejercicio 2012 con remanente de tesorería para gastos generales positivo.

Las medidas adoptadas no han sido suficientes y eficaces para paliar los niveles de liquidez de la entidad, que han sido bajos durante todo el periodo, con incidencia en los plazos de pago a proveedores que superan en muchos casos los plazos legalmente establecidos. Además, la entidad liquidó el ejercicio 2012 con déficit en las operaciones corrientes y no financieras, lo que apoya la valoración de que las medidas no son suficientes para generar el ahorro bruto que permita amortizar el endeudamiento de la entidad. (Apartado 2.3.12).

29. Al inicio de la crisis el Ayuntamiento de Oviedo disponía de un ahorro presupuestario suficiente para absorber el impacto de la disminución de ingresos y adaptar progresivamente sus ingresos y gastos a la nueva coyuntura económica.

Las medidas adoptadas entre 2009 y 2012 por el Ayuntamiento de Oviedo para compensar la caída de sus ingresos se concretaron en el incremento de los tipos impositivos de los tributos propios, de las tasas y de los precios públicos, así como en la revisión de los procedimientos de recaudación y control de los derechos pendientes de cobro. Además, la entidad ha aplicado medidas de contención del gasto para operaciones de capital y el gasto corriente en relación con el personal, el número de miembros con dedicación a labores de gobierno, los contratos de servicios, las subvenciones a instituciones sin fines de lucro y las dotaciones a los grupos políticos. También se ha aplicado una reducción de las inversiones.

Los recursos generados en 2009, 2010 y 2011 por las medidas de incrementos de ingresos han sido suficientes para mantener un superávit en las operaciones no financieras del presupuesto, con la consecuencia de mejorar el remanente de tesorería para gastos generales de la entidad y reducir su nivel de endeudamiento, manteniendo unos niveles de liquidez suficientes para responder de las obligaciones de pago.

En términos de oportunidad, a través del seguimiento de los indicadores derivados de la información contable se aprecia que la entidad no ha atravesado dificultades en relación con su solvencia y liquidez, que han mejorado en 2012 (Apartado 2.3.1.13).

3.4 En relación con la Aplicación de las medidas para la reducción del déficit público del RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

30. Todos los ayuntamientos de la muestra aplicaron en el ejercicio 2010 la reducción de costes de personal prevista en el RD-Ley 8/2010. Sin embargo, siete de ellos (Ayuntamientos de La Muela, Arroyo de la Encomienda, Pájara, Almendralejo, Finestrat, Torrejón de Ardoz y Villamediana de Iregua) no destinaron el ahorro generado a las finalidades establecidas en dicho RD-Ley. Cuatro de las entidades de la muestra (Ayuntamientos de Muela, Arroyo de la Encomienda, Pájara y Almendralejo) no cuantificaron el ahorro en gastos de personal que supuso la citada norma (Apartado 2.3.2).

3.5 En relación con el Impacto de la disminución de recursos disponibles de la entidad en la ejecución de las Políticas destinadas al logro de la igualdad de género.

31. En 3 (Narón, Torrejón de Ardoz y Oviedo) de los 8 ayuntamientos de la muestra que habían implementado en el periodo 2009-2012 políticas específicamente destinadas al logro de la igualdad de género, el nivel de ejecución de las acciones programadas no se vio afectado por la disminución de los

recursos de la entidad en el contexto de la crisis económicas. En otros 4 (Ayuntamientos de Torre-Pacheco, Chiclana de la Frontera, San Cugat del Vallés y Arroyo de la Encomienda) el nivel de ejecución de las acciones se vio afectado por dicha circunstancias (Apartado 2.3.3).

4. RECOMENDACIONES

1. Conforme a los principios de eficacia, eficiencia y buena gestión, que deben inspirar la actuación de las entidades locales, estas deberían planificar su actividad económico-financiera de forma global, con soporte en estudios y evaluaciones periódicas, de modo que puedan anticipar sus necesidades financieras y presupuestarias y prever las medidas a acometer con criterios de oportunidad y suficiencia, con atención prioritaria a los objetivos de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria. Los distintos planes económico-financieros, de saneamiento o de ajuste aprobados por las entidades en aplicación de la normativa deberían comprenderse en la estrategia global de las entidades, al objeto de que los mismos no sean meramente formales, sino auténticos instrumentos de gestión económico-financiera. Igualmente la presupuestación anual debería ser formulada en línea con dicha estrategia.

2. Inspiradas en los mismos principios, las entidades locales deberían establecer los procedimientos necesarios que permitan garantizar la ejecución de los planes, su seguimiento y actualización permanente, así como la corrección en tiempo y forma de las desviaciones a los mismos.

3. En este contexto cobra un lugar preponderante la contabilidad. La obtención de la imagen fiel de la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria apoya el proceso de planificación y toma de decisiones, por lo que las entidades deberían realizar las actuaciones necesarias para garantizar el adecuado seguimiento de los gastos con financiación afectada, la suficiente cobertura de los saldos de dudoso cobro, así como el registro de los gastos desde el momento en que se realizan.

4. Si bien el saneamiento de las obligaciones a corto plazo con proveedores mediante los mecanismos extraordinarios regulados en sucesivos Reales Decretos-Ley, en los que por su impacto destaca el previsto en el Real Decreto-Ley 4/2012, ha permitido en muchas entidades el saneamiento del remanente de tesorería para gastos generales negativo, también ha originado un incremento significativo del endeudamiento financiero de las entidades, por lo que éstas deberían reforzar los procedimientos de seguimiento y revisión de los planes de ajuste presentados, en orden a garantizar la obtención de un ahorro bruto suficiente para atender los vencimientos de los préstamos, así como para el cumplimiento de los plazos de pago a proveedores.

Además, la situación económica y financiera que presentan las entidades de la muestra al cierre del período fiscalizado, determina un escenario para los ejercicios 2013 y siguientes en los que las entidades habrían de seguir las siguientes recomendaciones:

5. El Ayuntamiento de La Muela deberá afrontar medidas de gran calado en relación con los ingresos y gastos para recuperar la senda del equilibrio presupuestario y poder hacer frente, en el medio y largo plazo, a la devolución de los créditos concertados para el saneamiento de sus deudas comerciales, a los gastos financieros derivados de su endeudamiento y, en su caso, a las obligaciones derivadas de la liquidación de sus sociedades mercantiles.

6. El Ayuntamiento de Finestrat debería acometer una reestructuración profunda, así como intensificar las medidas a adoptar para reducir el gasto e incrementar los ingresos, de forma que pueda generar el ahorro bruto necesario para atender los vencimientos de la deuda y los gastos financieros que la misma genera. Confirma esta valoración el hecho de que la entidad haya elaborado en el ejercicio 2013 un Plan de reducción de la deuda existente con anterioridad al RD-Ley 4/2012.

7. El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua debería adoptar medidas de reforma de los procedimientos de gestión y contabilización, en un contexto de contención del gasto, ya que la baja eficacia recaudatoria y el escaso rigor y prudencia en la contabilización pueden hacer peligrar su solvencia financiera y su liquidez.

Además la entidad debería revisar su situación financiera, y proceder, en caso de verificarse un déficit presupuestario valorado en términos de contabilidad nacional, a la aprobación del preceptivo plan económico financiero previsto en los artículos 21 y siguientes de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

8. El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda habría de profundizar en la revisión de los procedimientos de gestión presupuestaria y de contención del gasto, prestando atención al necesario cumplimiento de los objetivos de regla de gastos, sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, revisados

por la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Igualmente, debería adoptar medidas y reforzar los procedimientos de tesorería con el objetivo de eludir la realización de pagos fuera de los plazos previstos en la normativa.

9. El Ayuntamiento de Pájara debería plantearse la adopción de medidas de reforma de los procedimientos de gestión y contabilización, en un contexto de contención del gasto, ya que, la baja eficacia recaudatoria unida al escaso rigor y prudencia en la contabilización pueden hacer peligrar la solvencia financiera de la entidad y su liquidez.

10. El Ayuntamiento de Torre-Pacheco debería adoptar medidas y reforzar los procedimientos de tesorería, con el objetivo de mejorar los ratios de liquidez inmediata y eludir la realización de pagos fuera de los plazos previstos en la normativa. Igualmente, debería valorar la posibilidad de adoptar medidas complementarias que permitan el incremento de los grados de realización de cobros de la entidad.

11. El Ayuntamiento de Almendralejo debería adoptar medidas y reforzar los procedimientos de tesorería, con el objetivo de mejorar los ratios de liquidez inmediata y eludir la realización de pagos fuera de los plazos previstos en la normativa. Igualmente, debería reforzar las medidas de contención de gastos en las que se ha centrado su actuación con reformas de sus procedimientos de gestión y reestructuraciones administrativas que permitan la obtención de una mayor eficacia y economía en la gestión. Asimismo, habría de valorarse la posibilidad de adoptar medidas complementarias que permitan el incremento de los ingresos del Ayuntamiento.

La entidad debería, además, proceder a elaborar unos presupuestos que contengan de forma realista el plan económico de la entidad para el ejercicio presupuestario, en aras de una gestión económico-financiera más ordenada y transparente.

12. El Ayuntamiento de Narón debería adoptar medidas efectivas para atender la reducción estructural de los ingresos, como consecuencia de la crisis económica, en especial de contención de gasto y de racionalización administrativa.

13. El Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera debería adoptar medidas y reforzar los procedimientos de tesorería y de gestión recaudatoria con el objetivo de mejorar los ratios de liquidez inmediata de la entidad y eludir la realización de pagos fuera de los plazos previstos en la normativa. La entidad debería continuar la senda de medidas iniciada, de forma que pueda generar el ahorro bruto necesario para atender los vencimientos de la deuda y los gastos financieros que la misma genera.

14. El Ayuntamiento de Toledo debería adoptar medidas y reforzar los procedimientos de tesorería, con el objetivo de mejorar los ratios de liquidez inmediata y eludir la realización de pagos fuera de los plazos previstos en la normativa. Igualmente, debería intensificar las medidas financieras, presupuestarias y administrativas, de forma que la entidad pueda generar el ahorro bruto necesario para atender los vencimientos de la deuda y los gastos financieros que la misma genera.

15. El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès debería seguir implementando los procedimientos de gestión presupuestaria y de contención del gasto, que han permitido a la entidad la obtención de buenos resultados a pesar de la crisis económica, prestando la atención en el necesario cumplimiento de los objetivos de regla de gastos, sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, revisados por la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sin embargo, deberían adoptarse medidas y reforzarse los procedimientos de tesorería con el objetivo de mejorar los ratios de liquidez inmediata de la entidad y eludir la realización de pagos fuera de los plazos previstos en la normativa.

16. El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz deberá acometer una reestructuración profunda, así como intensificar las medidas a adoptar para reducir el gasto e incrementar los ingresos, de forma que pueda generar el ahorro bruto necesario para atender los vencimientos de la deuda y los gastos financieros que la misma genera.

17. Dada la situación económica del Ayuntamiento de Oviedo al final del período fiscalizado, se presenta un escenario para los ejercicios 2013 y siguientes en el que no se plantea la necesidad de afrontar medidas profundas en relación con los ingresos y gastos de la entidad, recomendándose que la entidad continúe con la aplicación de medidas de racionalización administrativa y de reducción del nivel de endeudamiento.

Madrid, 23 de diciembre de 2013.—El Presidente, **Ramón Álvarez de Miranda García.**

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

- ANEXO I. Cuestionario remitido a las entidades de la muestra.
- ANEXO II. Representatividad y variación de los ingresos corrientes por estratos de población.
- ANEXO III. Imputación presupuestaria de los ingresos urbanísticos.
- ANEXO IV. Ratios utilizadas.

ANEXO I

CUESTIONARIO REMITIDO A LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

CUMPLIMENTE LOS SIGUIENTES CUADROS

- 1) Número de concejales en cada régimen de dedicación a 1 de enero de cada uno de los ejercicios que se indican:

	2009	2010	2011	2012
Con dedicación exclusiva				
Con dedicación parcial				
Sin dedicación				

- 2) Plantilla de personal en las fechas que se indican (presupuestada y ocupación media):

	2009	2010	2011	2012
Plantilla presupuestada				
Personal directivo				
Personal funcionario				
Personal laboral				
Personal eventual				
N.º medio de empleados				
Personal directivo				
Personal funcionario				
Personal laboral				
Personal eventual				

MARQUE LAS RESPUESTAS CON UNA "X"

3) De las siguientes medidas del Gobierno de España, marque aquellas a las que se ha acogido el Ayuntamiento.

- ☐ Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos
- ☐ Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- ☐ Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

4) Marque la casilla si el Ayuntamiento aplicó las reducciones en las retribuciones establecidas en las siguientes normas:

- ☐ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- ☐ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

5) Marque la casilla si el Ayuntamiento ha realizado alguna de las siguientes actuaciones:

- ☐ El Ayuntamiento realiza periódicamente una evaluación de su situación económica en la que se identifican los riesgos y oportunidades y las fortalezas y debilidades.
- ☐ El Ayuntamiento elabora planes globales en los que se contemplan objetivos en relación con la estabilidad presupuestaria y la solvencia financiera de la entidad en el medio y largo plazo.

6) En relación con el escenario de crisis económica y fiscal, marque la casilla si el Ayuntamiento ha realizado alguna de las siguientes actuaciones:

- ☐ El Ayuntamiento ha realizado estudios para valorar la incidencia del escenario de crisis económica en los ingresos de la entidad.
- ☐ El Ayuntamiento ha adaptado las previsiones de ingresos de sus presupuestos en los ejercicios 2009, 2010, 2011 y 2012 a consecuencia del escenario de crisis económica.

Si señala esta última casilla, especifique, a continuación, el ejercicio o ejercicios en el que se adaptan las previsiones de ingreso, e indique la importancia que ha tenido en dicha adaptación la disminución de los ingresos urbanísticos:

--

- 7) Marque la casilla si el Ayuntamiento ha adoptado alguna de las siguientes medidas de reducción del tamaño de su estructura administrativa o de servicios en el período 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012
Reducción del número de personal directivo al servicio del Ayuntamiento o de sus entidades dependientes				
Reducción del personal eventual al servicio del Ayuntamiento o de sus entidades dependientes				
Reducción del personal funcionario y laboral al servicio del Ayuntamiento o de sus entidades dependientes				
Reducción de las entidades dependientes del Ayuntamiento (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios)				
Reducción de servicios complementarios no obligatorios (artículo 28 LRBRL)				

- 8) Marque la casilla si el Ayuntamiento ha aprobado alguna medida de reducción de los gastos que se relacionan, indicando el ejercicio de inicio de vigencia de la medida:

	2009	2010	2011	2012
Gastos de personal				
Retribuciones de los concejales				
Retribuciones del personal directivo				
Complementos de funcionarios				
Conceptos retributivos del personal laboral				
Incentivos al rendimiento				
Gastos sociales del personal				
Gastos corrientes en bienes y servicios				
Arrendamientos y cánones				
Reparaciones, mantenimiento y conservación				
Protocolo y representación				
Publicidad y propaganda				
Indemnizaciones por razón del servicio				
Otros gastos en bienes y servicios				
Transferencias y subvenciones				
Corrientes a organismos autónomos, entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad				
De capital a organismos autónomos, entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad				
Otras transferencias y subvenciones				

	2009	2010	2011	2012
Inversiones				
Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general				
Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general				
Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios				
Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios				
Inversiones de carácter inmaterial				
Otras inversiones				

- 9) Marque la casilla con una X si el Ayuntamiento ha adoptado entre 2009 y 2012 alguna de las siguientes medidas relacionadas con los ingresos, indicando el ejercicio de inicio de vigencia de la medida:

	2009	2010	2011	2012
Subida de tipos impositivos del IBI				
Revisión de los valores catastrales del IBI				
Subida de tipos impositivos del IAE				
Subida de tipos impositivos del IIVTNU				
Subida de tipos impositivos del IVTM				
Subida de tipos impositivos del ICIO				
Establecimiento del Impuesto sobre viviendas desocupadas				
Supresión de exenciones y bonificaciones en impuestos				
Subida de tasas o establecimiento de nuevas tasas				
Subida de precios públicos o establecimiento de nuevos precios				
Enajenación de inversiones reales				
Aumento del endeudamiento				

- 10) Marque la casilla si el Ayuntamiento ha adoptado entre 2009 y 2011 alguna medida de racionalización administrativa o por la que se revisen los procedimientos de gestión y sistemas de control de alguna de las siguientes áreas.

	2009	2010	2011	2012
Procedimientos administrativos				
Impulso de la administración electrónica				
Revisión de los procedimientos y criterios de presupuestación				
Establecimiento de una contabilidad de costes				
Revisión del Inventario de bienes				
Gestión de los recursos humanos				
Contención de la plantilla y amortización de vacantes				
Reubicación de personal entre servicios				
Renegociación de los convenios colectivos				
Control y racionalización de las horas extraordinarias				
Revisión de la contratación estacional de personal				
Gestión del gasto y de la contratación				
Establecimiento de una central de compras				
Revisión de los procedimientos de contratación y compras				
Revisión de las necesidades y condiciones de prestación de los contratos administrativos				
Optimización del uso de los edificios				
Control de consumos de energía, materiales y comunicación				
Revisión de los procedimientos de gestión y control de las subvenciones				

	2009	2010	2011	2012
Gestión de ingresos y recaudatoria				
Actualización de los censos municipales				
Revisión de los procedimientos de recaudación y control de los derechos pendientes de cobro				
Potenciación de la inspección tributaria				
Búsqueda de nuevas fuentes de financiación				
Gestión financiera				
Negociación con las entidades bancarias de las comisiones, gastos financieros, periodos de carencia, cuotas y plazos de devolución				

- 11) Si el Ayuntamiento ha adoptado otras medidas presupuestarias, financieras o administrativas distintas de las que estén reflejadas en las preguntas anteriores, relaciónelas a continuación:

Otras medidas:	2009	2010	2011	2012
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				
11.				

- 12) En relación con las medidas identificadas en las preguntas 7 y siguientes, marque la casilla que se corresponda con la práctica del Ayuntamiento:

	En todos los casos	En algunos casos	En ningún caso
Las medidas adoptadas se incluyen en planes globales de la entidad.			
Las medidas adoptadas se incluyen en planes de saneamiento, económico-financieros, de reequilibrio, etc., aprobados en virtud de la normativa vigente.			
Para cada medida se valora el impacto en términos de ahorro (menor gasto o mayor ingreso).			
Se definen los procedimientos para el seguimiento de la adopción e implementación de las medidas acordadas.			
Se contempla la emisión de informes sobre el resultado de los controles y seguimientos realizados.			
Se da cuenta al Pleno de los informes a que se refiere el punto anterior.			
Se corrigen las previsiones a consecuencia de las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de las medidas.			

- 13) Marque la casilla que proceda:

- ☐ El Ayuntamiento ha implementado, en el periodo 2009-2012, políticas específicamente destinadas al logro de la igualdad de género.
- ☐ Las citadas políticas se concretan en acciones instrumentadas en programas presupuestarios, proyectos, planes de acción o normas.
- ☐ En el periodo 2009-2012 se evaluó el nivel de cumplimiento de las acciones programadas.
- ☐ Las acciones programadas para el periodo 2009-2012, destinadas a la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres:
- ☐ Se han ejecutado en su totalidad.
- ☐ Se han ejecutado en parte.
- ☐ No se ha ejecutado ninguna de las acciones previstas.
- ☐ Las evaluaciones realizadas analizan las causas por las que el nivel de ejecución de las acciones ha sido inferior al programado.
- ☐ Las evaluaciones realizadas incluyen entre estas causas la disminución de recursos disponibles de la entidad en el contexto de crisis económica.

INFORME RUBRICADO COMPRENSIVO DE LAS SIGUIENTES CUESTIONES

- 1) Breve descripción de la incidencia que ha tenido la crisis económica en los ingresos obtenidos por la entidad en el período 2009-2012, identificando el ejercicio en que se produce esta incidencia y los principales recursos afectados.

Descripción específica de la situación relativa a los ingresos de carácter urbanístico (se consideran en esta categoría los ingresos tributarios por el ICIO, las licencias urbanísticas, las cuotas, cánones y cédulas de urbanización, los aprovechamientos urbanísticos y las multas y sanciones urbanísticas).

- 2) Breve descripción de hechos acontecidos en el período 2009-2012 que hayan afectado, en su caso, negativamente a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria y al mantenimiento de una situación de solvencia financiera, tales como la resolución de litigios de los que se deriven obligaciones económicas, el acaecimiento de catástrofes naturales, etc.
- 3) Identificación de las Medidas presupuestarias y administrativas que han sido más eficaces para la entidad en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de solvencia financiera y breve argumentación de los motivos de selección de las mismas.

Para cada una de estas medidas, indique, en caso de disponer de dicha información:

- i. Vigencia de la medida
- ii. Plan global o plan de saneamiento financiero, ajuste o de reequilibrio presupuestario en el que está prevista.
- iii. Planes o informes en los que se revisan las previsiones iniciales sobre el impacto de la medida.
- iv. Ahorro previsto (menor gasto o mayor ingreso), tanto en el plan inicial como en las sucesivas revisiones de la medida, en su caso.
- v. Grado de avance de la ejecución de la medida y ahorro efectivo alcanzado a 31 de diciembre de 2012.

ANEXO II

REPRESENTATIVIDAD Y VARIACIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES POR ESTRATOS DE POBLACIÓN

ESTRATO 1. Ayuntamientos entre 5.000 y 19.999 habitantes

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	2.057	27,9	1.382	19,1	675	48,9
Transf. corrientes del Estado (o Régimen foral)	1.356	18,4	1.474	20,4	-118	-8,0
Tasas	1.095	14,9	899	12,4	196	21,8
Transf. corrientes de la CA (sin régimen foral)	746	10,1	615	8,5	131	21,3
IVTM	458	6,2	413	5,7	45	10,8
IAE	213	2,9	195	2,7	18	9,2
IIVTNU	182	2,5	203	2,8	-21	-10,2
Ingresos patrimoniales	189	2,6	203	2,8	-15	-7,2
ICIO	141	1,9	546	7,6	-404	-74,1
Precios públicos	85	1,2	121	1,7	-36	-29,9
Resto de ingresos	838	11,4	1.172	16,2	-334	-28,5
Total ingresos corrientes	7.361	100,0	7.223	100,0	137	1,9

ESTRATO 2. Ayuntamientos entre 20.000 y 74.999 habitantes, excepto capitales de provincia y comunidad autónoma

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	2.609	30,4	1.815	21,7	795	43,8
Transf. corrientes del Estado (o Régimen foral)	1.679	19,6	1.815	21,7	-136	-7,5
Tasas	1.183	13,8	972	11,6	211	21,7
Transf. corrientes de la CA (sin régimen foral)	740	8,6	552	6,6	188	34,1
IVTM	506	5,9	478	5,7	28	5,9
IAE	303	3,5	282	3,4	21	7,6
IIVTNU	295	3,4	332	4,0	-37	-11,2
Ingresos patrimoniales	179	2,1	281	3,4	-101	-36,1
ICIO	150	1,8	506	6,0	-356	-70,3
Precios públicos	80	0,9	119	1,4	-40	-33,3
Resto de ingresos	847	9,9	1.205	14,4	-358	-29,7
Total ingresos corrientes	8.572	100,0	8.357	100,0	215	2,6

ESTRATO 3. Ayuntamientos de población igual o superior a 75.000 habitantes, capitales de provincia o comunidad autónoma.

	2011		2007		Variación 2011-2007	
	DRN	%	DRN	%	Importe	%
IBI	5.448	25,3	4.000	19,6	1.448	36,2
Transf. corrientes del Estado (o Régimen foral) + Cesión tributos	6.086	28,2	6.447	31,5	-362	-5,6
Tasas	2.493	11,6	1.467	7,2	1.026	69,9
Transf. corrientes de la CA (sin régimen foral)	1.079	5,0	838	4,1	241	28,8
IVTM	1.122	5,2	1.093	5,4	29	2,6
IAE	826	3,8	819	4,0	7	0,8
IIVTNU	817	3,8	911	4,5	-93	-10,3
Ingresos patrimoniales	646	3,0	576	2,8	70	12,1
ICIO	423	2,0	905	4,4	-482	-53,2
Precios públicos	195	0,9	161	0,8	34	20,9
Resto de ingresos	2.436	11,3	3.217	15,7	-781	-24,3
Total ingresos corrientes	21.573	100,0	20.436	100,0	1.137	5,6

ANEXO III

Imputación presupuestaria de los ingresos urbanísticos. 2007-2011 (%)

EJERCICIOS 2007-2009

Orden de 20 de septiembre de 1989 (Economía y Hacienda) por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales

Orden EHA de 1989		Imputaciones en otras partidas					
Concepto	nº imputaciones	Capítulo 2	Resto capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 5	Capítulo 6	Capítulo 7
ICIO	282	-	-	-	-	-	100,0
Tasas por licencias urbanísticas	312	0,3	35,2	-	-	-	100,0
Aprovechamientos urbanísticos	397	-	24,1	-	4,7	7,3	100,0
Cánones y cuotas de urbanización	396	0,1	47,7	0,1	1,0	0,6	100,0
Ingresos de disciplina urbanística	391	0,8	6,0	-	-	-	100,0

EJERCICIOS 2010-2011

Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales

Orden EHA 3565/2008		Imputaciones en otras partidas						Total
Concepto	nº imputaciones	Capítulo 2	Resto capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 5	Capítulo 6	Capítulo 7	
ICIO	290	-	-	-	-	-	-	100,0
Tasas por licencias urbanísticas	321	-	28,5	-	-	-	-	100,0
Aprovechamientos urbanísticos	397	-	5,2	-	2,4	7,6	0,2	100,0
Cánones y cuotas de urbanización	396	-	12,0	0,1	0,3	0,4	0,7	100,0
Ingresos de disciplina urbanística	391	-	0,7	-	-	-	-	100,0

ANEXO IV

RATIOS UTILIZADAS

Solvencia a corto plazo

$$\frac{\text{Fondos Líquidos} + \text{Derechos pendientes de cobro} - \text{Saldos de dudoso cobro}}{\text{Obligaciones pendientes de pago} + \text{Saldo cuenta 413} + \text{Saldo cuenta 408}}$$

Liquidez Inmediata

$$\frac{\text{Fondos Líquidos}}{\text{Obligaciones pendientes de pago} + \text{Saldo cuenta 413} + \text{Saldo cuenta 408}}$$

Realización de cobros corrientes (Cap. 1 a 3)

$$\frac{\text{Recaudación neta}}{\text{Derechos reconocidos netos}} \times 100$$

Realización de cobros cerrados (Cap. 1 a 3)

$$\frac{\text{Recaudación cerrados} + \text{Cancelaciones en especie}}{\text{Saldo inicial derechos cerrados} + \text{Modificaciones saldo entrante} - \text{Anulaciones}} \times 100$$

Realización de pagos corrientes (Cap. 2 y 6)

$$\frac{\text{Pagos corrientes}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}} \times 365$$

Realización de pagos cerrados (Cap. 2 y 6)

Pagos cerrados	
	X 365
Saldo inicial Obligaciones cerrados +- Modificaciones saldo inicial y anulaciones	

Periodo medio de pago corriente (Cap. 2 y 6)

Obligaciones pendientes de pago	
	X 365
Obligaciones reconocidas netas	

Pago exigible (financiero)

Subepígrafes del Balance de situación de acreedores a largo y corto plazo relativos a las "Emisiones de obligaciones y otros valores negociables" y "Otras deudas", excluidas las fianzas y depósitos recibidos.

Endeudamiento sobre ingresos corrientes

Pasivo exigible (financiero)
Derechos reconocidos netos (Cap. 1 a 5)

Periodo mínimo de amortización de la deuda

Pasivo exigible (financiero)
Derechos reconocidos netos (Cap. 1 a 5) – Obligaciones reconocidas netas (Cap. 1 a 4)

Periodo mínimo de amortización de la deuda

Pasivo exigible (financiero)
Población del municipio