

Informe Situación Económico Presupuestaria

Excmo. Ayuntamiento de Novelda

INTRODUCCIÓN.....	3
1. SITUACIÓN ECONÓMICO PRESUPUESTARIA Y PATRIMONIAL.....	4
1.1. Presupuesto de ingresos.....	6
1.1.1. Composición	7
1.1.2. Ejecución y Realización	10
1.2. Presupuesto de gastos.....	13
1.2.1. Composición	14
1.2.2. Ejecución y Realización	16
1.3. Resultado presupuestario	19
1.4. Algunos indicadores	21
2. SITUACIÓN FINANCIERA Y SOSTENIBILIDAD	26
3. ENDEUDAMIENTO	29
4. ANÁLISIS COMPARADO.....	31
5. LA ACTUACIÓN MUNICIPAL. LOS PLANES DE AJUSTE	32
5.1. Causa principal.....	34
5.2. Evaluación medidas relacionadas con ingresos	35
5.2.1. Impuestos directos	39
5.2.2. Tasas y otros ingresos	40
5.2.3. Ingresos patrimoniales	41
5.2.4. Subvenciones y transferencias recibidas.....	42
5.3. Evaluación medidas relacionadas con gastos	43
5.3.1. Gasto de personal.....	44
5.3.2. Gasto en bienes corrientes y servicios	49
5.3.3. Gasto en materia de subvenciones concedidas	55
5.4. Tareas pendientes.....	56
5.4.1. Política fiscal	56
5.4.2. Mejoras en la recaudación	57
5.4.3. Mejora en la gestión del patrimonio	58
5.4.4. Gestión y organización de recursos humanos	58
5.4.5. Minoración/supresión de servicios	61
6. CONCLUSIONES.....	64

INTRODUCCIÓN

El Excmo. Ayuntamiento de Novelda (en adelante el Ayuntamiento), encarga al Departamento de Estudios Económicos y Financieros de la Universidad Miguel Hernández de Elche la prestación de servicios consistente en: “Redacción de Informe sobre situación presupuestaria y económico financiera del Excmo. Ayuntamiento de Novelda”.

Para este cometido se va a realizar un análisis crítico de la información de las Cuentas Anuales del Ayuntamiento, en el que se pongan en contexto sus principales magnitudes (liquidación presupuestaria, situación de tesorería, endeudamiento, etc.), que permita realizar un diagnóstico de la situación actual y, desde una perspectiva más amplia, la evolución seguida en los últimos años para poder identificar aspectos de mejora.

En ningún caso constituye un objeto de este informe evaluar la actividad municipal más allá de lo que se pueda deducir de la información contenida en las Cuentas Anuales y Planes de ajuste de la Corporación, así como de las diferentes aclaraciones y puntualizaciones manifestadas por la intervención municipal en el desarrollo del mismo.

En ese sentido hay que destacar que no se analiza la actividad presupuestaria o contable, ni de rendición de cuentas, en relación con los preceptos de la normativa reguladora de las haciendas locales, leyes de estabilidad presupuestaria o cualquier otra que resulte de aplicación, ni las implicaciones que se derivan de esas normas.

Por tanto, este trabajo no puede calificarse de auditoría, ni por los objetivos que persigue, ni por las metodologías de trabajo que se han llevado a cabo.

1. SITUACIÓN ECONÓMICO PRESUPUESTARIA Y PATRIMONIAL

El Ayuntamiento de Novelda vive instalado en una situación de déficit presupuestario permanente en la que los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos en que necesariamente incurre, ejercicio a ejercicio.

Decimos “en que necesariamente incurre” ya que, como se analizará en los apartados siguientes, lo que subyace es un problema estructural que afecta a costes fijos y no a gastos sobre los que pueda existir discrecionalidad en su ejecución.

En los diferentes informes y planes de actuación que se han presentado al Pleno de la Corporación se ha hecho referencia a esta estructura de costes permanentes en términos de “estructura rígida ineludible del gasto”¹.

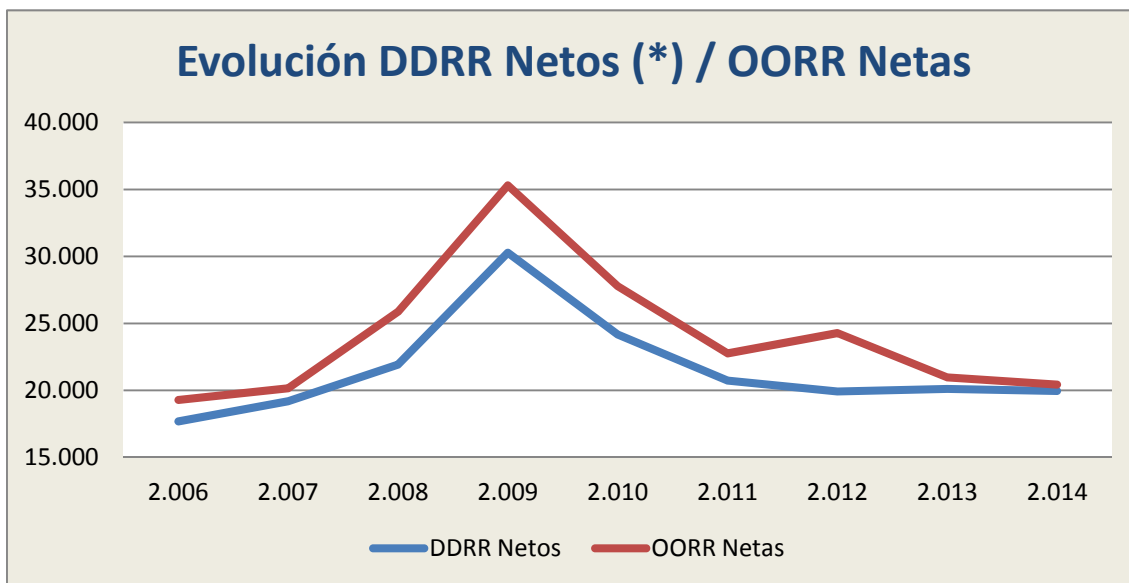
Esta situación de déficit continuado produce una quiebra de carácter financiero que únicamente ha sido capaz de mantenerse en el tiempo por la inyección de fondos proveniente del Estado a través de los diferentes mecanismos puestos en marcha en los últimos años para facilitar el pago de la deuda de las Administraciones Públicas con sus proveedores.

Así, el Ayuntamiento de Novelda (o el Estado, en su nombre) fue capaz de hacer frente a obligaciones reconocidas pendientes de pago (gastos realizados, facturas recibidas pendientes de pago, deuda comercial en definitiva) por importe de 9.500.500,00 euros en 2009, de 17.512.945,72 euros en 2012 y de 6.141.065,97 euros en 2013.

Sin embargo, estos mecanismos únicamente han supuesto un diferimiento del problema en el tiempo, ya que con su aplicación se ha intercambiado la deuda comercial por deuda financiera, al formalizarse los pasivos financieros correspondientes (operaciones que básicamente podríamos calificar de “préstamos”). El déficit presupuestario persiste, y con él la falta de liquidez, el impago de obligaciones reconocidas y, nuevamente, la acumulación de nueva deuda comercial.

¹ “Plan Económico Financiero 2012-2014” (Pleno de fecha 7 de noviembre de 2011) y “Plan de Ajuste 2015-2026” (Pleno de fecha 15 de agosto de 2015)

En el siguiente gráfico se puede apreciar esta brecha entre los ingresos presupuestarios que genera en cada ejercicio el Ayuntamiento de Novelda² y los gastos cuya obligación reconoce³. La diferencia para el periodo analizado alcanza -2,5 millones de euros en promedio anual.



Debe tenerse en cuenta que el impacto que sobre la situación de la tesorería viene generando esta situación es todavía mayor que la que aquí se ha representado, ya que una parte de esos derechos reconocidos se han anulado sin llegar a cobrarse, y otra parte se encuentra en situación de difícil o imposible recaudación. Por otro lado, podrían existir gastos realizados pendientes de aplicación al presupuesto (aunque esta circunstancia se ha reducido significativamente respecto a ejercicios anteriores y apenas alcanza 0,5 millones de euros, a cierre de 2014).

En particular, sólo en el ejercicio de 2014 se han anulado derechos reconocidos correspondientes a ejercicios anteriores, y que se encontraban en situación de pendiente de cobro, por un importe de: 1.375.604,99 euros. Pero además, de los que todavía figuran en los estados contables como derechos pendientes de

² Se han excluido los correspondientes a las inyecciones de fondos del Estado destinados íntegramente al pago de gastos ya realizados

³ Al incluir los importes de los reconocimientos extrajudiciales, estas obligaciones reconocidas pueden corresponder a gastos efectivamente realizados en el mismo ejercicio, o en ejercicios anteriores.

cobro, se consideran de difícil o imposible recaudación (según el informe de la Cuenta General correspondiente al ejercicio de 2014) derechos por un importe de: 2.263.760,74 euros.

En los apartados siguientes vamos a analizar con más detalle, a partir de la información contenida en las Cuentas Anuales, la situación presupuestaria y económico-financiera en que se encuentra en la actualidad el Ayuntamiento.

Para poder poner en contexto las magnitudes y ratios que se comentan, se ha procedido a obtener información, además, de las Cuentas Anuales de una muestra de Ayuntamientos que pudieran ser comparativos⁴. En adelante, nos referiremos a los datos generados a partir de esta muestra como los datos del “sector”.

Se debe tener en cuenta que en la obtención de la información de los municipios que integran el sector definido anteriormente, se ha realizado previamente una consolidación de estados patrimoniales y presupuestarios en aquellos casos en los que existen entidades dependientes de los Ayuntamientos. Esta consolidación es vital a efectos de cualquier comparación, pues existen determinadas actividades o servicios que van a ser muy relevantes en este informe y que en estos municipios se desarrollan por sociedades mercantiles o entidades públicas dependientes (es el caso, por citar un par de ejemplos, de la emisora de radio municipal de Ibi, o el Conservatorio de Carcaixent).

1.1. Presupuesto de ingresos

Analizamos en primer lugar cuáles son en la actualidad el volumen, composición y niveles de ejecución (volumen de derechos liquidados/reconocidos sobre los presupuestados) y realización (volumen de derechos cobrados sobre los liquidados) del presupuesto de ingresos del Ayuntamiento, poniendo en relación estas magnitudes con las de su sector.

⁴ Esta muestra comprende todos los Municipios de la Comunidad Valenciana, con una población similar a la de Novelda (+/- 20%), pero descartando aquellos que poseen algún tipo de singularidad que pudiera invalidar la comparación (municipios costeros, municipios en el área metropolitana de Valencia, etc.)

1.1.1. Composición

Lo primero que llama la atención al analizar la composición del presupuesto de ingresos de la Corporación es que no existen ingresos de capital, más allá de la formalización de las operaciones de endeudamiento correspondientes a la adhesión a los planes de pago a proveedores, a los que ya se ha hecho referencia, por importes de: 17.512.945,72 euros en 2012 y de 6.141.065,97 euros en 2013.

No hay derecho reconocido alguno por enajenación de inversiones, subvenciones/ transferencias de capital recibidas o activos financieros (capítulos 6, 7 y 8 de la clasificación económica del presupuesto de ingresos). Tampoco ninguna operación de crédito (pasivo financiero, capítulo 9) destinada a la realización de inversiones.

Para analizar la composición del presupuesto de ingresos corrientes, vamos a repasar los derechos reconocidos netos que se han producido en los últimos ejercicios (2012-2014) y calcular el promedio por capítulos. A efectos de su comparación, incluimos el promedio que para el mismo periodo se obtiene de los datos de ejecución presupuestaria de los Ayuntamientos que conforman el sector de referencia:

COMPOSICIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS CORRIENTE					
Derechos Reconocidos Netos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	10.719	10.181	10.586	10.496	10.449
2	132	104	141	125	93
3	3.285	3.444	3.227	3.319	4.551
4	5.375	6.328	5.740	5.814	6.178
5	404	57	254	238	338
TOT. CTE.	19.915	20.114	19.949	19.993	21.609
Pesos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	53,8%	50,6%	53,1%	52,5%	48,1%
2	0,7%	0,5%	0,7%	0,6%	0,4%
3	16,5%	17,1%	16,2%	16,6%	21,3%
4	27,0%	31,5%	28,8%	29,1%	28,6%
5	2,0%	0,3%	1,3%	1,2%	1,5%
TOT. CTE.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La distribución por capítulos del presupuesto de ingresos es bastante similar a la de los municipios que conforman el marco comparativo, destacando únicamente un mayor peso del capítulo correspondiente a impuestos directos (capítulo 1) en el caso de Novelda (52,5% en promedio frente al 48,1% del sector), y ello en detrimento del capítulo 3 (tasas y otros ingresos) que pesa un 21,3% en el promedio del sector mientras que en Novelda supone tan solo el 16,6%.

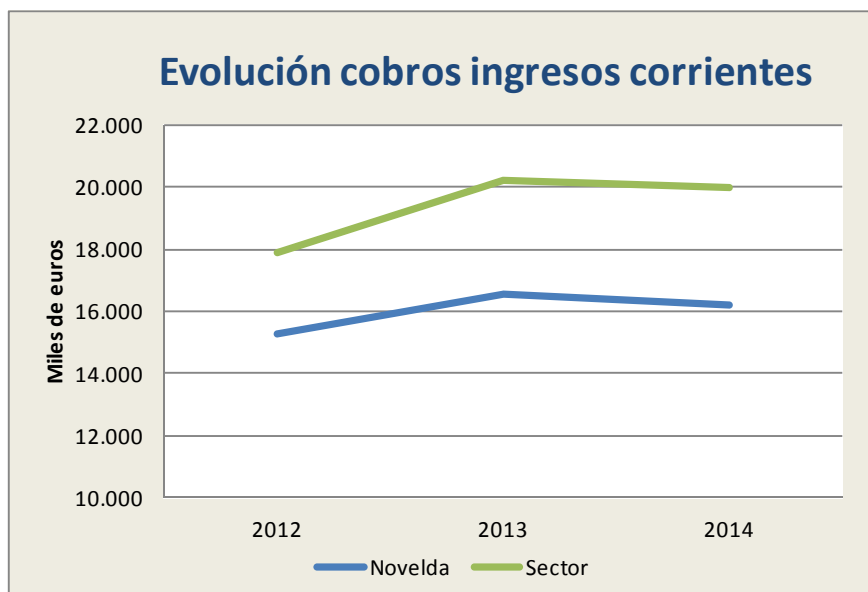
Sin embargo, es de destacar cómo el volumen de ingresos por operaciones corrientes que reconoce el Ayuntamiento en el periodo analizado (2012-2014) es inferior al promedio de ingresos que obtiene el sector en un 8,1%.

La mayor parte de esta desventaja en términos de derechos reconocidos proviene del capítulo 3 (tasas y otros) en el cual el sector ha reconocido 1,2 millones más que Novelda en promedio cada año del periodo.

Se debe vigilar la dependencia existente respecto a las transferencias corrientes (capítulo 4). Un peso del 28,8% sobre el total de ingresos en 2014 (no existen ingresos de capital) supone que un importante volumen de recursos municipales provienen de decisiones y gestiones adoptadas externamente al Ayuntamiento, pudiendo llegar a afectar a su autonomía.

Sería fundamental llevar a cabo un estudio comparativo de las figuras tributarias existentes en Ayuntamientos similares a Novelda, para detectar nuevas fuentes de ingreso, así como analizar para las figuras tradicionales (recogida de residuos sólidos, entrada de vehículos, etc.) los tipos de gravamen que resultan aplicables en aquéllos.

La comparación respecto al Sector resulta todavía mucho más desfavorable para Novelda si analizamos el volumen de derechos cobrados:



Los ayuntamientos incluidos en el grupo de referencia vienen obteniendo un volumen de cobros por los ingresos corrientes superior al que obtiene Novelda en un porcentaje que ha pasado del 17,0% en 2012 a un 23,2% en el ejercicio de 2014. En ese ejercicio los Ayuntamientos de referencia ingresaron en promedio casi cuatro millones de euros más que Novelda, únicamente por operaciones corrientes.

Consecuentemente, concluimos que debe existir importante margen de mejora en los ingresos de carácter corriente, tanto en la definición de los objetos tributarios, como en el proceso de recaudación.

Respecto al presupuesto de ingresos correspondiente a la agrupación de capital tenemos la siguiente distribución:

COMPOSICIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS DE CAPITAL					
Derechos Reconocidos Netos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
6	0	0	0	0	92
7	0	0	0	0	849
8	0	0	0	0	29
9	17.513	6.141	0	7.885	655
TOT. K	17.513	6.141	0	7.885	1.625

Pesos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
6	0,0%	0,0%		0,0%	8,5%
7	0,0%	0,0%		0,0%	61,3%
8	0,0%	0,0%		0,0%	2,2%
9	100,0%	100,0%		100,0%	27,9%
TOT. K	100,0%	100,0%		100,0%	100,0%

Es importante destacar como Ayuntamientos de similares características al Ayuntamiento de Novelda, sí que obtienen recursos de capital (fundamentalmente transferencias y subvenciones, en un promedio que alcanza casi el millón de euros al año). Estos recursos les permitirán la financiación de inversiones sin poner en peligro la actividad ordinaria.

Por otro lado, el volumen de endeudamiento adquirido por estos Ayuntamientos en el periodo es de apenas 655.000 euros en promedio anual, mientras que Novelda tuvo que formalizar esas importantes operaciones en 2012 y 2013 a las que ya se ha hecho referencia y que van a incrementar su nivel de endeudamiento de manera importante.

1.1.2. Ejecución y Realización

No existiendo ejecución del presupuesto de capital más allá de las dos operaciones de endeudamiento citadas, el análisis sobre los niveles de ejecución y realización del presupuesto de ingresos deberá ceñirse exclusivamente a los derechos provenientes del presupuesto de ingresos corriente.

Como puede observarse en los cuadros que siguen, el Ayuntamiento de Novelda ha corregido significativamente los niveles de ejecución del presupuesto de ingresos corrientes:

NIVELES DE EJECUCIÓN Y REALIZACIÓN					
Presupuesto de ingresos corriente					
	2012	2013	2014	Promedio	Sector
P.D.	23.238	20.478	20.689	21.468	21.046
P.L.	19.915	20.114	19.949	19.993	21.609
P.C.	15.286	16.559	16.221	16.022	19.363
Ejecución	85,7%	98,2%	96,4%	93,4%	102,7%
Realización	76,8%	82,3%	81,3%	80,1%	89,6%
Presupuesto de ingresos de capital					
	2012	2013	2014	Promedio	Sector
P.D.	3.194	2.095	1.432	2.241	3.378
P.L.	17.513	6.141	0	7.885	1.625
P.C.	17.513	6.141	0	7.885	1.403
Ejecución	548,3%	293,1%	0,0%	280,5%	48,1%
Realización	100,0%	100,0%		100,0%	86,3%

De este modo, frente a los escasos niveles de ejecución que se destacaban en el informe de la Sindicatura relativo a la liquidación del ejercicio de 2009, que apenas alcanzaban el 85%, se han alcanzado unos porcentajes de ejecución en 2013 y 2014 por encima del 95%.

Aunque el Ayuntamiento de Novelda está lejos todavía del nivel que alcanzan los Ayuntamientos del sector de referencia, que obtienen en promedio unos niveles de ejecución por encima del 100%. Estos niveles de ejecución indican prudencia en la actividad de presupuestación.

El Ayuntamiento de Novelda, no obstante, se encuentra en una situación en la que ha de resultar muy complejo definir y ajustar un presupuesto municipal, ya que la estructura fija del gasto agota totalmente la capacidad disponible de generación de recursos. Será difícil que se puedan corregir estos niveles de ejecución sin acometer las reformas estructurales que permitan escapar de la situación de déficit en la que se encuentra.

Por otro lado, el nivel de realización de los derechos reconocidos (indica qué parte de estos derechos se convierten en cobros materiales en el propio ejercicio) es

extremadamente bajo, apenas llegando al 80%, casi diez puntos porcentuales por debajo del promedio del sector (89,6%).

Dicho de otro modo, de cada 100 euros que se han consignado en los presupuestos de ingresos corrientes del Ayuntamiento en los últimos ejercicios (2012-2014), apenas han acabado cobrándose en el propio ejercicio 74,81 euros.

Analizamos a continuación estos niveles de ejecución y realización de ingresos, detallados a nivel de capítulo de la clasificación económica de ingresos.

NIVELES DE EJECUCIÓN Y REALIZACIÓN INGRESOS (DETALLADO)					
Nivel de ejecución (PL / PD)					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	114,4%	108,7%	95,6%	106,2%	105,5%
2	43,9%	34,7%	70,3%	49,6%	62,9%
3	67,1%	74,9%	95,4%	79,1%	102,8%
4	70,6%	105,0%	98,3%	91,3%	102,4%
5	38,0%	31,0%	131,5%	66,8%	240,9%
6	0,0%	0,0%		0,0%	
7	0,0%	0,0%		0,0%	123,5%
8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,5%
9	775,9%	8772951,4%		4386863,7%	57,1%

Es importante destacar la mejora en los niveles de ejecución que se manifiestan en los capítulos 3 y 5 en el año 2014 respecto a los dos anteriores, alcanzando cuotas del 95,4% y 98,3%. También mejora el nivel de ejecución del capítulo de impuestos indirectos (básicamente el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) que por el modo en que se tramita es normal que su ejecución pueda no ser tan elevada.

Por el contrario, el nivel de ejecución del capítulo de impuestos directos ha bajado al 95,6% cuando estaba por encima del 100% en 2012 y 2013. Es un dato que convendría revisar.

Podemos ver a continuación cómo los niveles de realización de ingresos (presupuesto cobrado respecto a presupuesto liquidado) son todos inferiores a los que presenta el sector, con la excepción del capítulo 4 (subvenciones y transferencias corrientes) que tiene un nivel muy similar.

Este capítulo 4 contiene principalmente los ingresos provenientes de la participación en los tributos del Estado, cuya liquidación se aproxima bastante a un criterio de caja.

Nivel de realización (PC / PL)					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	71,6%	75,2%	74,6%	73,8%	86,5%
2	95,9%	66,1%	61,9%	74,6%	89,4%
3	71,0%	81,6%	85,0%	79,2%	90,1%
4	89,2%	94,4%	94,8%	92,8%	94,4%
5	86,8%	95,3%	18,2%	66,7%	89,4%
6					51,5%
7					80,0%
8					52,7%
9	100,0%	100,0%		100,0%	52,9%

Como tendrá ocasión de mostrarse en el apartado 5.2.1 del presente informe, el bajo nivel de realización del capítulo 1 (impuestos directos) está ocasionado por el tratamiento presupuestario que a partir del ejercicio de 2012 se realiza a la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. No existe este desfase en los ejercicios precedentes, y es una cuestión que sería conveniente revisar.

También llama la atención la escasa realización de los derechos reconocidos por los ingresos patrimoniales (capítulo 5), al estar muy lejos de los porcentajes que se obtienen en los municipios de referencia. En este sentido y como también se incidirá más adelante, es preciso avanzar hacia una gestión planificada y ordenada del conjunto del patrimonio municipal.

1.2. Presupuesto de gastos

Repasamos a continuación la composición y ejecución de los gastos del Ayuntamiento.

1.2.1. Composición

Como ya ocurriera en el caso de los ingresos presupuestarios, el presupuesto de gastos de capital tiene características que lo convierten en diametralmente distinto al que encontramos en los municipios del sector. Por ello, vamos a analizar la composición del presupuesto de gastos diferenciando primero la agrupación de gastos de carácter corriente.

COMPOSICIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS CORRIENTE					
Obligaciones Reconocidas Netas					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	10.258	9.906	9.592	9.919	8.219
2	8.065	5.143	4.751	5.987	7.485
3	1.163	1.426	1.451	1.347	578
4	1.068	863	789	906	1.502
5	0	0	0	0	4
TOT. CTE.	20.554	17.337	16.583	18.158	17.788
Pesos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	49,9%	57,1%	57,8%	55,0%	46,2%
2	39,2%	29,7%	28,6%	32,5%	42,4%
3	5,7%	8,2%	8,8%	7,5%	3,3%
4	5,2%	5,0%	4,8%	5,0%	8,1%
5	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOT. CTE.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Observamos dos diferencias claras en la distribución del presupuesto de gastos de Novelda respecto a los municipios del sector:

Por un lado, aunque el peso en conjunto que los capítulos 1 (personal) y 2 (gastos en bienes corrientes y servicios) representan sobre el total del gasto corriente es prácticamente el mismo (87-88%); en el caso de Novelda el peso del capítulo de personal es muy superior, y de hecho viene mostrando una tendencia creciente.

Como se analizará en los apartados siguientes, el recorte en el gasto corriente producido en los últimos años ha sido superior al que se ha producido en el gasto de personal.

Por otro lado, aunque el peso de las subvenciones y transferencias corrientes otorgadas (capítulo 4) ha sido objeto de minoración hasta mínimos históricos, es inferior al del sector; al revés que ocurre con el capítulo 3 (gastos financieros) en el que se recogen los pagos de los intereses de préstamos.

Esas diferencias relativas entre capítulos son también importantes desde un análisis cuantitativo:

El Ayuntamiento ha disminuido, no sin esfuerzo, sus gastos del capítulo 2 de manera importante (se analizará con detalle en apartados posteriores), llegando a gastar en 2014 un 57,5% menos que el promedio en los ayuntamientos de referencia para estos años (2012-2014). Sin embargo, a pesar de que el gasto en personal estos tres años ha descendido un 6,5%, todavía es superior en 2014 al promedio de los Ayuntamientos similares en un 16,7%.

La distribución del presupuesto de capital es la siguiente:

COMPOSICIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS DE CAPITAL					
Derechos Reconocidos Netos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
6	561	15	74	217	1.898
7	0	0	0	0	51
8	0	0	0	0	34
9	3.161	3.616	3.770	3.516	1.033
TOT. K	3.722	3.631	3.844	3.732	3.016
Pesos					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
6	15,1%	0,4%		7,7%	62,6%
7	0,0%	0,0%		0,0%	1,6%
8	0,0%	0,0%		0,0%	1,1%
9	84,9%	99,6%		92,3%	34,6%
TOT. K	100,0%	100,0%		100,0%	100,0%

Las inversiones reales en el caso de Novelda, son prácticamente inexistentes, mientras que los gastos por amortización de capital correspondiente a los préstamos en vigor prácticamente triplica el promedio del gasto que por este capítulo 9 alcanzan los municipios de referencia.

En otros casos, una deficiente gestión del capítulo de inversiones podría ser indicativa de la existencia de dificultades en los procedimientos de licitación, la falta de definición o deficiente planificación en un contexto plurianual. En el caso de Novelda esta falta de ejecución responde, sin embargo, al propio escenario en que se encuentra el Ayuntamiento, con un remanente de tesorería para gastos generales negativo, año tras año, que impide la disposición de los remanentes incluso afectados.

1.2.2. Ejecución y Realización

Al revés que ocurría con los ingresos, el presupuesto correspondiente a los gastos corrientes se encuentra totalmente ajustado, de modo que el nivel de ejecución supera el 95% (dos puntos por encima del promedio del sector).

El nivel de realización (volumen pagado en el año sobre el total reconocido), sin embargo, es tremendamente deficiente, no alcanzando ni el 80%, aspecto que evidencia los graves problemas que atraviesa la tesorería municipal.

NIVELES DE EJECUCIÓN Y REALIZACIÓN					
Presupuesto de gastos corriente					
	2012	2013	2014	Promedio	Sector
P.D.	21.353	18.003	17.408	18.921	19.071
P.L.	20.554	17.337	16.583	18.158	17.788
P.C.	14.873	13.424	12.565	13.621	16.614
Ejecución	96,3%	96,3%	95,3%	95,9%	93,3%
Realización	72,4%	77,4%	75,8%	75,2%	93,4%

En el caso del presupuesto de gastos de capital, al corresponderse casi en exclusiva con el pago de la amortización de los préstamos, cuyo pago está establecido con la domiciliación bancaria, el grado de realización es prácticamente del 100%.

Únicamente es algo inferior el nivel de realización de 2012 porque en este ejercicio sí hubo alguna ejecución de inversiones (capítulo 6).

Presupuesto de gastos de capital					
	2012	2013	2014	Promedio	Sector
P.D.	4.282	4.571	4.714	4.522	4.849
P.L.	3.722	3.631	3.844	3.732	3.016
P.C.	3.318	3.616	3.825	3.586	2.603
Ejecución	86,9%	79,4%	81,6%	82,6%	62,2%
Realización	89,1%	99,6%	99,5%	96,1%	86,3%

Veamos con detalle esos volúmenes de ejecución y realización.

NIVELES DE EJECUCIÓN Y REALIZACIÓN GASTOS (DETALLADO)					
Nivel de ejecución (PL / PD)					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	95,1%	95,7%	94,8%	95,2%	94,9%
2	97,9%	97,0%	97,2%	97,4%	91,9%
3	100,0%	99,4%	93,0%	97,5%	91,0%
4	91,6%	94,8%	94,3%	93,6%	88,7%
5			0,0%	0,0%	5,5%
6	50,0%	1,6%	7,9%	19,8%	53,9%
7					40,8%
8	0,0%	0,0%		0,0%	54,8%
9	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%	86,6%

Es normal que la ejecución asociada a los capítulos en que se recogen el pago de las cuotas correspondientes a los préstamos (capítulos 3 y 9) presenten unos niveles de ejecución próximos al 100% (aunque no ocurre para el caso del pago de intereses en el ejercicio de 2014). También es normal que obtenga niveles bajos de ejecución en el capítulo 6 de inversiones si se presupuesta pero se renuncia o aplaza su ejecución por la situación actual.

Al margen de estas dos características, el nivel de ejecución de los gastos del capítulo 1 de personal es muy razonable, en la misma línea que el sector (en torno al 95%). Pero el dato que realmente indica lo ajustado del presupuesto de gastos corrientes es ese porcentaje de ejecución, siempre por encima del 97%, en el capítulo 2 (gasto en bienes corrientes y servicios).

Los niveles de realización (pagado en el ejercicio sobre el total reconocido) son muy indicativos de la difícil situación de la tesorería:

Nivel de realización (PP / PL)					
Cap.	2012	2013	2014	Promedio	Sector
1	98,6%	99,6%	99,6%	99,3%	99,0%
2	43,5%	35,1%	25,2%	34,6%	87,0%
3	90,0%	98,6%	100,0%	96,2%	95,5%
4	18,7%	39,9%	45,7%	34,8%	84,9%
5					4,6%
6	32,8%	0,0%	73,6%	35,5%	78,8%
7					35,9%
8					77,7%
9	99,1%	100,0%	100,0%	99,7%	95,3%

Necesariamente, se pagan los gastos del personal y las cuotas de los préstamos (niveles de pago en los capítulos 1, 3 y 9 muy próximos al 100%); mientras que con los gastos del capítulo 2 (bienes corrientes y servicios) y 4 (transferencias y subvenciones corrientes) se hace lo que se puede. Y lo que se puede no alcanza en promedio ni tan solo el 35%.

Este dato es realmente significativo y demuestra cómo la situación de déficit y bloqueo de la tesorería municipal persiste, a pesar de los esfuerzos realizados en términos de ahorro. De cada 100 euros que gasta el Ayuntamiento que no sea personal o préstamos, es decir, de cada 100 euros gastados en: contratos de suministro, contratos de limpieza, prestaciones de servicio, actividades de ocio, culturales, de todo tipo, publicidad, reparaciones, mantenimientos, etc... en cualquier actividad que podamos imaginar, no ha podido pagar más de 35 euros en el mismo año en el que se ha producido el gasto.

1.3. Resultado presupuestario

Como ya se avanzó en la introducción de este apartado 1, de análisis de la situación económico presupuestaria y patrimonial, y se ha podido deducir el repaso que hemos dado a los ingresos y gastos presupuestarios, el Ayuntamiento se encuentra en una situación de déficit permanente, en la que los ingresos que genera no son suficientes para financiar sus gastos. Veamos alguna medida de este desfase.

A efectos de este informe, vamos a definir el ahorro neto como la diferencia entre los ingresos corrientes menos el gasto corriente y la carga financiera de los préstamos, sin depurar ninguna de sus magnitudes, ni otras cifras, que las propias extraídas de la ejecución presupuestaria aprobada⁵.

En el caso de Novelda, no existiendo ingresos por enajenación de inversiones, subvenciones de capital o pasivos financieros que pudieran destinarse a la financiación de inversiones (directamente o a través de subvenciones de capital); el déficit presupuestario empieza y acaba en este indicador. No hay déficit ni superávit en las agrupaciones del presupuesto de capital. Simplemente no existe.

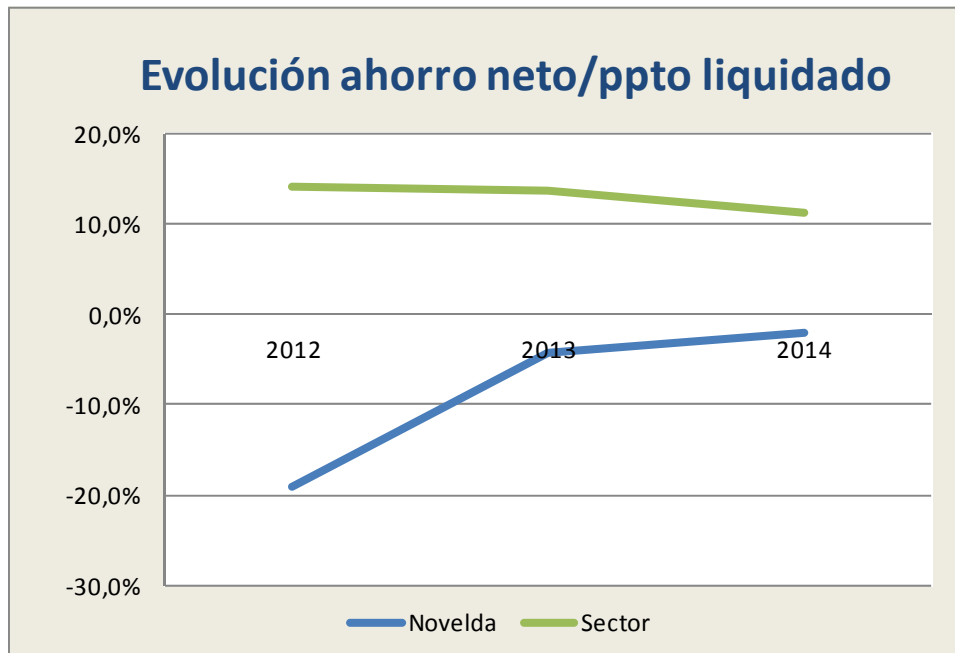
A pesar de que el Ayuntamiento se encuentra en una especie de “economía de subsistencia”, en la que se ha reducido al máximo⁶ cualquier gasto sobre el que pudiera existir cierto nivel de discrecionalidad (incluidos contratos y subvenciones) y prácticamente no se lleva a cabo inversión alguna (ni tan siquiera de reposición o actualización de las existentes) el ahorro neto continúa siendo negativo.

VOLUMEN DE AHORRO				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	-3.800	-839	-405	-1.681
Sector	2.778	3.054	2.531	2.788

⁵ No se trata, por tanto, del ahorro neto definido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

⁶ Se describe con detalle esta actuación sobre el presupuesto de gastos en el apartado 5.3 del presente informe.

Si comparamos este nivel de ahorro con el volumen del presupuesto liquidado, obtenemos un índice que nos permite medir la magnitud del desfase producido.



La generación de ahorro neto, proveniente de las operaciones corrientes, debería ser una prioridad a medio plazo, pues esta magnitud es la que permitirá mejorar la Inversión en el Municipio y conseguir alguna tasa de retorno a los ciudadanos en forma de bienes de capital.

Sin embargo, como se analizará con detalle más adelante, esto no será posible por la vía del ahorro en el capítulo 2 de gastos. Entendemos que esa vía está totalmente explotada, y que el Ayuntamiento de Novelda tiene un problema estructural, de sobre dimensión, que va a requerir necesariamente medidas de carácter estructural.

1.4. Algunos indicadores

Completamos el análisis presupuestario del Ayuntamiento aportando el cálculo de algunos ratios normalizados de aplicación para el estudio de las Administraciones Públicas, tratando con ello de proporcionar mayores elementos de diagnóstico que permitan realizar una valoración más certera, facilitando alcanzar conclusiones de interés para mejorar la gestión.

- Presión fiscal

El indicador de la presión fiscal viene a representar el margen de mejora que respecto a los datos del sector puede existir en relación con la definición y fijación de los ingresos de naturaleza tributaria (capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos).

PRESIÓN FISCAL POR HABITANTE				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	529,60 €	517,75 €	530,74 €	526,03 €
Sector	553,84 €	588,67 €	581,59 €	574,70 €

En ambos casos vemos como la presión fiscal por habitante es un valor bastante estable en estos tres ejercicios. Apenas se ha movido el valor en el caso del Ayuntamiento de Novelda, que se encuentra un 9,3% en promedio por debajo de los datos de los Ayuntamientos del Sector.

En cualquier caso, sería necesario en primer lugar llevar a cabo un estudio más detallado de las diferentes figuras tributarias del Ayuntamiento para configurar un mapa tributario municipal que propicie mayor eficiencia fiscal.

Pero por otro lado, además, sería necesario reflexionar si podría defenderse una mayor presión fiscal si ésta no viene acompañada de una mayor tasa de retorno, aspecto que se analiza más adelante.

- Gasto público no financiero por habitante

Con este indicador tratamos de medir el volumen de gasto que realiza el Ayuntamiento para el conjunto de sus inversiones, actividades y servicios. Tratamos de obtener una medida el volumen de gasto público “productivo” por habitante.

Tomamos para ello el volumen de las obligaciones reconocidas totales, exceptuando aquellas relacionadas con el pago de los préstamos (capítulos 3 y 9 del estado de gastos) y lo ponemos en relación con el número de habitantes. El resultado es el siguiente:

GASTO PÚBLICO POR HABITANTE (NO FINANCIERO)				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	747,47 €	600,61 €	578,37 €	642,15 €
Sector	704,46 €	736,37 €	739,72 €	726,85 €

Como se puede ver. Este volumen de gasto por habitante es muy estable en los Ayuntamientos que forman el sector de referencia y se sitúa en torno a los 730 euros por habitante, en promedio.

El Ayuntamiento de Novelda se encontraba en un nivel similar en 2012 y ha ido reduciendo el volumen de gasto público, de modo que en 2014 es un 21,8% inferior al del sector.

En los siguientes indicadores se desarrolla más la naturaleza del gasto público, entendido como retorno del esfuerzo tributario, y motor para la generación de actividad y empleo.

- Inversiones por habitante y esfuerzo inversor

El índice de inversiones por habitante, relaciona el volumen de las Inversiones Reales y Transferencias de Capital (capítulos 6 y 7 del estado de gastos) respecto al número de habitantes.

ÍNDICE DE INVERSIONES POR HABITANTE				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	21,01 €	0,56 €	2,83 €	8,14 €
Sector	80,71 €	80,07 €	56,51 €	72,43 €

En promedio, cada habitante noveldense ha obtenido inversiones por valor de 8,14 euros al año, mientras que en los ayuntamientos similares de la Comunidad Valenciana esta cantidad se ha situado en 72,43 euros por habitante y año.

Si ponemos esta cifra en relación con el total del presupuesto de gastos liquidado, obtenemos la medida del esfuerzo inversor, que podríamos definir como aquella parte del gasto público que se dedica a la financiación directa o indirecta⁷ de inversiones en el municipio.

ESFUERZO INVERSOR				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	2,3%	0,1%	0,4%	0,92%
Sector	10,9%	10,0%	7,2%	9,37%

El esfuerzo inversor en el caso de Novelda es prácticamente nulo. Esta realidad es consecuencia de los ajustes a que obligan los desequilibrios presupuestarios.

- Tasa de retorno

La tasa de retorno mide en términos porcentuales la proporción del índice de inversiones, respecto a la presión fiscal por habitante. Es decir, lo que desde el presupuesto municipal se le devuelve al ciudadano en forma de inversiones públicas, respecto a los tributos que paga al Ayuntamiento cada año.

⁷ Directa por la propia ejecución de inversiones por parte de la Corporación (capítulo 6 de gasto) e indirecta por la financiación de subvenciones o transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto de gastos)

TASA DE RETORNO POR HABITANTE				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	4,0%	0,1%	0,5%	1,54%
Sector	15,6%	14,7%	10,3%	13,56%

En el caso de Novelda, esta tasa de retorno es prácticamente nula, mientras que en los municipios similares que conforman el sector se ha situado en el 13,6% en estos años.

Si a esta nula tasa de retorno por habitante unimos el hecho de que el Ayuntamiento ha reducido al máximo el gasto corriente destinado a financiar actividades y servicios con carácter general (capítulo 2) y también subvenciones o transferencias corrientes (capítulo 4), podría existir en el ciudadano dificultad para percibir una sensación de retorno, o de utilidad, respecto a los impuestos que paga.

- Índice de gasto de personal

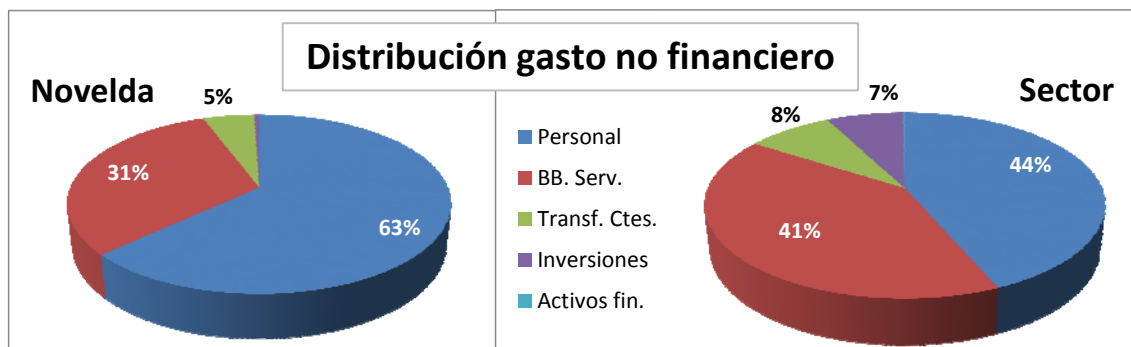
Hemos visto, por un lado, como el volumen de gasto público (no financiero) por habitante es en la actualidad bastante menor en Novelda que el que se ejecuta en los Ayuntamientos del sector. Además, hemos visto también que de ese gasto público ejecutado, la aportación que se hace en términos de inversión directa o indirecta es prácticamente nula. Sin embargo, en el caso del gasto de personal va a ocurrir exactamente lo contrario.

Si relacionamos aquella primera definición de gasto público no financiero (total de obligaciones reconocidas excepto las correspondientes a pago de préstamos) con el capítulo de gastos de personal obtenemos los siguientes resultados:

ÍNDICE DE PERSONAL S/GTO. NO FINANCIERO				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	63,1%	62,2%	63,1%	62,78%
Sector	43,4%	42,1%	43,4%	42,96%

El peso del gasto de personal en el caso de Novelda, está 20 puntos porcentuales por encima del peso que tiene en los Ayuntamientos del sector.

Este es sin duda un dato que debe ser objeto de reflexión y de actuación ya que está condicionando mucho la capacidad presupuestaria municipal, mermando la capacidad de gasto en otros capítulos.



Este conjunto de ratios e índices analizados nos afirma en la idea de que el Ayuntamiento de Novelda tiene un problema de sobre dimensión de plantilla. La asunción de actividades y servicios fuera de la propia competencia, pero sobre todo la ausencia de una gestión de personal eficiente y coherente con el entorno económico, como se comentará más adelante, han sido las causas de esta desproporción.

2. SITUACIÓN FINANCIERA Y SOSTENIBILIDAD

El déficit continuado, año tras año, ha lastrado la situación de la tesorería que viene sufriendo tensiones importantes.

En este sentido, de poco sirvieron las operaciones de pago a proveedores financiadas por el Estado, ya que estas importantes cantidades a las que se acogió el Ayuntamiento estaban destinadas al pago de deuda existente, por lo que fueron de manera más o menos directa a parar a los proveedores.

Esta falta de liquidez continuada obliga a un incumplimiento sistemático de los plazos legales de pago de obligaciones (actualmente en los 30 días), poniendo seriamente en duda la capacidad de que dispone el Ayuntamiento para hacer frente a los compromisos de gasto presentes y futuros, es decir, su sostenibilidad financiera.

Según la información publicada en web el periodo medio de pago a proveedores asciende a 252,51 días (dato tercer trimestre de 2015).

El dato que podemos estimar⁸ desde la ejecución presupuestaria, y que nos permite la comparación con los Ayuntamientos del sector de referencia, se sitúa en la misma línea:

PERIODO MEDIO DE PAGO				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	208,7	237,2	270,3	238,7
Sector	71,8	48,5	34,7	51,7

Esta situación genera una pérdida de la confianza que los proveedores, prestadores de servicios y suministradores pudieran tener en la Corporación, y un incremento en los costes, ya fuera vía reclamación de intereses de demora, vía incremento en el precio que aplica el proveedor que sabe que tiene que asumir, financiar, una demora muy importante.

⁸ = $365 * \text{OORR Pdtes.Pago (Cap.2 y 6)} / \text{OORR Netas (Cap.2 y 6)}$

El importe de deuda comercial que queda fuera de los periodos legales de pago es muy elevado. Según información publicada en la propia web del Ayuntamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 15/2010, de modificación de la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, existen a 30 de junio del presente año 2015 un total de 1.482 documentos pendientes de pago que han superado el plazo fijado en la mencionada Ley por un importe de 5.059.071,87 euros. Esta deuda comercial que va a pagarse con demora supone el 24,5% del total del presupuesto para 2015 prorrogado (el 46,5% del presupuesto, si descontamos los gastos de personal).

Cualquier indicador que podamos representar indicará la difícil situación en la que se encuentra la tesorería del Ayuntamiento de Novelda, muy lejos, de los volúmenes de que disponen Ayuntamientos similares. Reproducimos a modo de síntesis el cálculo del ratio de liquidez y el índice de tesorería.

- Ratio de liquidez

Este ratio compara los fondos líquidos más las derechos de cobro a corto plazo (deduciendo de esta suma los saldos de dudoso cobro y el remanente afectado) frente al volumen de acreedores pendientes de pago a corto plazo.

Es una muestra de hasta qué punto nuestra posición actual sería capaz de atender las deudas a corto plazo. Cuanto mayor es el valor indica mejor posición de liquidez, siendo el mínimo el valor 1 y el intervalo recomendable entre 2,0 y 2,5.

RATIO DE LIQUIDEZ				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	1,22	1,46	1,19	1,29
Sector	2,02	1,98	2,66	2,22

- Índice de tesorería

Este ratio relaciona las existencias de tesorería al cierre del ejercicio respecto al presupuesto definitivo. Relaciona el volumen de liquidez respecto al volumen total de operaciones previsto y de la evolución seguida de los cobros y pagos globales consecuencia de la ejecución presupuestaria acumulada.

Dicho de otro modo, representa qué proporción del importe total de gastos previstos podría cubrirse con la tesorería existente si no se percibieran ingresos.

INDICE DE TESORERIA				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	2,5%	5,8%	5,9%	4,74%
Sector	12,5%	12,3%	14,9%	13,25%

Como puede verse, la situación de déficit y las tensiones de tesorería permanecen vigentes, a pesar del esfuerzo realizado en la contención del gasto corriente, que no será suficiente para salvar esta situación.

3. ENDEUDAMIENTO

La quiebra en la tesorería que produce la situación de déficit continuado, fue generando una acumulación de deuda comercial importante. Obligaciones reconocidas pendientes de pago o incluso gastos efectivamente realizados a la espera de obtener cobertura presupuestaria que facilite su reconocimiento (el cual se producirá, en muchos casos, en ejercicios posteriores vía expediente de reconocimiento extrajudicial).

Con la ineludible adhesión a los planes de pago a proveedores puestos en marcha por el ejecutivo, como única vía posible para obtener la liquidez que permita hacer frente a los pagos pendientes, el Ayuntamiento intercambia deuda comercial por deuda financiera, repartida en el tiempo aunque con un coste financiero asociado.

El importe de estas operaciones ya ha sido expuesto: 9.500.500,00 euros en 2009, 17.512.945,72 euros en 2012 y 6.141.065,97 euros en 2013.

El nivel de endeudamiento que soporta el Ayuntamiento en la actualidad es consecuencia fundamentalmente de aquellas operaciones. El importe del capital vivo a 31 de diciembre de 2014 asciende a 27.659.637,25 euros, de los cuales el 86,8% proviene de las operaciones descritas (23.994.147,69 euros).

Mostramos a continuación alguna medida del nivel de endeudamiento, poniéndola en relación con el resto de ayuntamientos.

- Ratio de endeudamiento

Calculado como la parte que supone la carga financiera respecto a los ingresos corrientes liquidados, expresa qué parte del presupuesto de ingresos corriente debo destinar en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas (ejecución de los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos)

Esta ratio ofrece una visión cuantificada del esfuerzo presupuestario que para el tema de préstamos tiene que acometer la entidad. Esfuerzo que, como ocurre con otros gastos ineludibles (como los correspondientes al personal), irá en detrimento de la capacidad de gasto en otros capítulos.

RATIO DE ENDEUDAMIENTO				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	21,7%	25,1%	26,2%	24,32%
Sector	6,4%	9,0%	7,2%	7,50%

El ratio de endeudamiento, en el caso de Novelda ha ido creciendo conforme han ido finalizando los periodos de carencia que se han podido establecer en las operaciones formalizadas en 2012 y 2013, dado que, además los derechos reconocidos por operaciones corrientes se han mantenido prácticamente constantes.

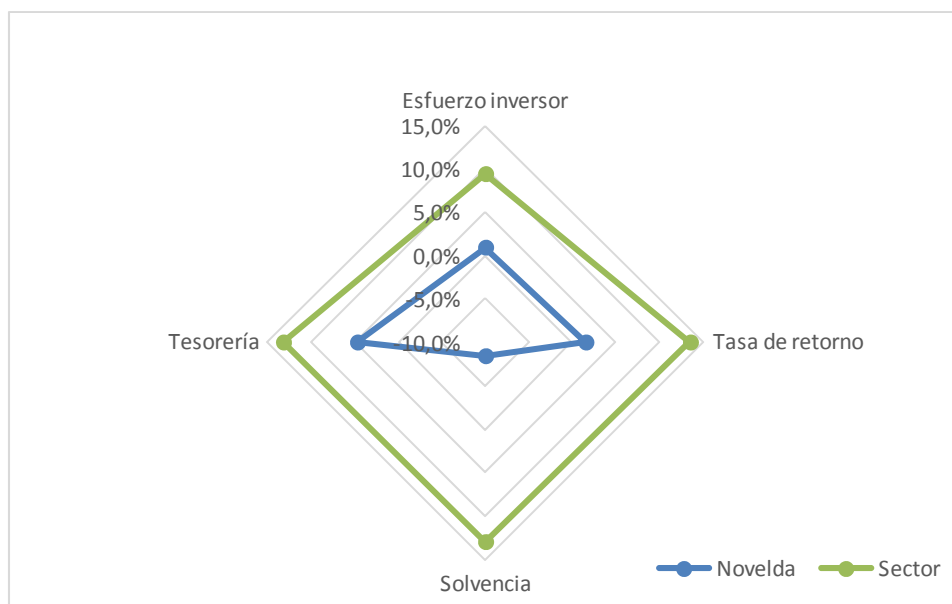
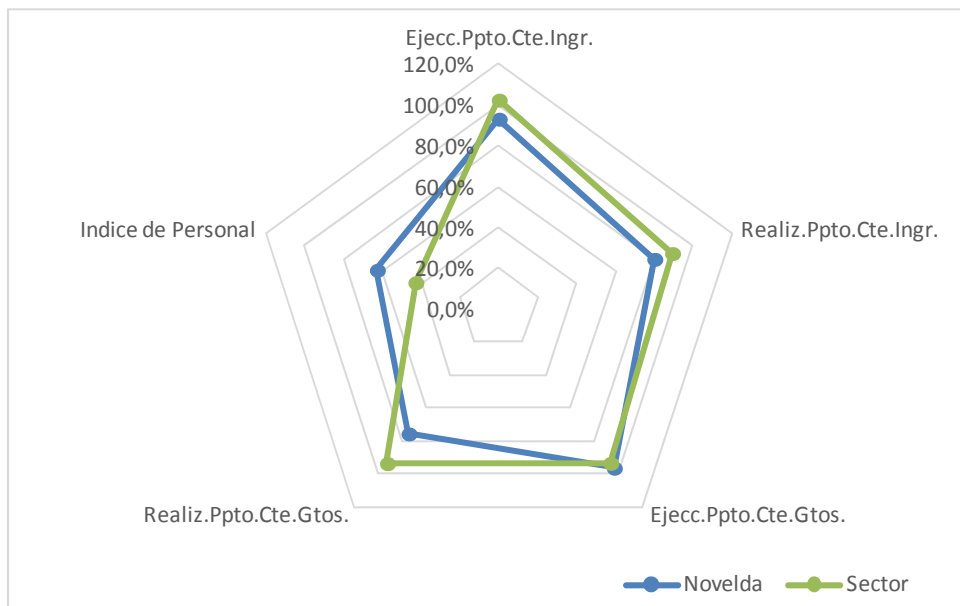
La comparación con la carga financiera que tienen que soportar los Ayuntamientos que conforman el sector de referencia es significativa.

Exactamente igual si la expresamos por número de habitantes:

CARGA FINANCIERA POR HABITANTE				
	2012	2013	2014	Promedio
Novelda	162,01 €	190,12 €	198,59 €	183,57 €
Sector	49,66 €	75,00 €	60,42 €	61,70 €

4. ANÁLISIS COMPARADO

Resumimos una visión comparada con un par de gráficos en formato tela de araña, agrupando los relativos a la ejecución y realización del presupuesto, por un lado, y por otro algunos ratios de carácter económico y financiero. En ambos casos, la comparación con los datos del sector resulta significativa.



5. LA ACTUACIÓN MUNICIPAL. LOS PLANES DE AJUSTE

En este apartado vamos a analizar de manera sintetizada el conjunto de los esfuerzos que ha venido realizando el Ayuntamiento de Novelda en los últimos años para tratar de revertir la situación en la que se encuentra.

Hemos analizado la evolución tomando como punto de partida el ejercicio de 2009, al existir sobre el mismo un informe de fiscalización emitido por la Sindicatura de Cuentas, en el cual, entre otros muchos aspectos, se analizan el resultado presupuestario y el remanente de tesorería, poniéndose de manifiesto diferentes cuestiones relacionadas con la elaboración de los presupuestos y su liquidación, que resultan significativos para entender la actuación municipal en los últimos años⁹.

En el informe de Sindicatura citado, así como en el Informe correspondiente a la liquidación del ejercicio de 2010 se pone de manifiesto el incumplimiento del Plan Económico Financiero que había adoptado la Corporación para acogerse a la ocasión extraordinaria que supuso la promulgación del Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril (BOE núm. 101, de 25 de abril), de medidas excepcionales y urgentes para facilitar a las Entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.

A partir de ese momento en el Ayuntamiento de Novelda se suceden diferentes planes de actuación, solapándose unos y otros, consecuencia fundamentalmente del desarrollo normativo que se produce en los últimos ejercicios en relación con la norma fundamental que constituye la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y las medidas para facilitar el pago de las deudas comerciales de las entidades locales.

⁹ Las referencias que al citado informe de Sindicatura se realizan en este documento son únicamente fruto de la observación de los datos de las Cuentas Anuales, los Planes de Ajuste del Ayuntamiento y la información relacionada que ha sido facilitada por la Concejalía de Hacienda. En ningún caso, se ha realizado seguimiento alguno sobre las observaciones o recomendaciones de Sindicatura, ni se ha llevado a cabo auditoría alguna.

Estos son los planes de actuación aprobados¹⁰:

1. “Plan Económico Financiero 2012-2014” (Pleno de fecha 7 de noviembre de 2011), elaborado a causa del resultado de “desequilibrio financiero” que arrojó la liquidación del ejercicio de 2010.

Como desarrollo de este plan se emite a continuación el “Plan de austeridad, optimización y racionalización del gasto”, definido como “instrumento táctico que busca la reducción del gasto público, mediante su optimización y, búsqueda de la excelencia en la gestión, al tender a alcanzar el mayor grado de eficiencia posible”.

2. “Plan de Ajuste 2012-2022” (Pleno de fecha 30 de marzo de 2012), elaborado por acogerse el Ayuntamiento al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, en virtud del RDL 4/2012, de 24 de febrero.
3. “Plan de Ajuste 2013-2023” (Pleno de fecha 11 de abril de 2013), ampliación del anterior, elaborado por acogerse el Ayuntamiento a la ampliación del ámbito de aplicación del mecanismo de pago a proveedores, a que se refieren el RD Ley 4/2012 de 24 de febrero y del RD Ley 7/2012 de 9 de marzo, según el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
4. Plan de Ajuste 2015-2026 (Pleno de fecha 15 de agosto de 2015), modificación del anterior motivada por la solicitud de adhesión a realizar por el Ayuntamiento al Compartimento del Fondo de Ordenación, dentro del Fondo de Financiación a Entidades Locales, regulado en el Título III del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, “de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico”, al encontrarse en situación de riesgo financiero según se define en esa norma.

¹⁰ En lo sucesivo, haremos referencia a cada uno de estos planes como: Plan 1, Plan 2, Plan 3 y Plan 4.

5.1.Causa principal

“Los ingresos corrientes se muestran insuficientes para cubrir los gastos corrientes más las cuotas de amortización de operaciones de crédito” (Plan1)

Hemos comprobado en el análisis de la situación actual que esta afirmación continua plenamente vigente. El endeudamiento obligado por la situación de la deuda comercial, a pesar del ahorro en gastos del presupuesto corriente, que se verá a continuación, mantiene la situación de déficit.

Los diferentes planes aprobados coinciden plenamente en el diagnóstico del problema principal: el coste asociado al conjunto de las actividades o servicios que se desarrollan desde el Ayuntamiento exceden de la capacidad de generación de recursos que posee.

“No obstante lo anterior y como ya se hizo en el mencionado Plan de 2009, es necesario aquí afirmar y recordar una vez más que las Haciendas Locales en la actualidad, ni en el más óptimo de sus casos ni en el supuesto más eficiente de su gestión, resultan en la realidad autosuficientes para la totalidad de los servicios que prestan a los ciudadanos” (Plan 1)

“Resulta así que la financiación genuina de la Hacienda Local, que debiera destinarse a la prestación de los servicios de exclusiva competencia propia (recursos de por sí escasos) resultan insuficientes si se ven –como se ven- mermados por todo un conjunto de gastos que, por la prestación de servicios que de hecho realizan las Entidades Locales, en un ejercicio supuestamente ‘delegado’ de aquellas facultades que de iure pertenecen o son competencia exclusiva de otra Administración Pública, ha de hacer frente con carácter ejecutivo y en su totalidad” (Plan1)

Obsérvese que estas anotaciones del Plan 1 se producen un par de años antes de la reforma del ejercicio 2013 introducida por la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Ahora, justo cuatro años después de aquel plan, la necesidad de ajuste organizativo en la realización de actividades es la gran tarea pendiente de la Corporación.

“De la misma manera los objetivos de este Plan se encuadran en el cumplimiento de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que clarifica las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizando un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas” (Plan 4)

Efectivamente, en nuestra opinión, esta sobredimensión no es cuestión únicamente de la prestación de determinados servicios que no son de competencia municipal, sino también de la ausencia de rigor organizativo, de una necesaria revisión y adecuación de los medios (fundamentalmente humanos) que se emplean para el desarrollo del conjunto de las actividades del Ayuntamiento.

Consideramos que es la otra gran tarea pendiente, como tendremos ocasión de explicar en el apartado correspondiente.

Empezamos por el principio. Análisis de las medidas propuestas, y los efectos obtenidos con aquellas que efectivamente han sido puestas en marcha.

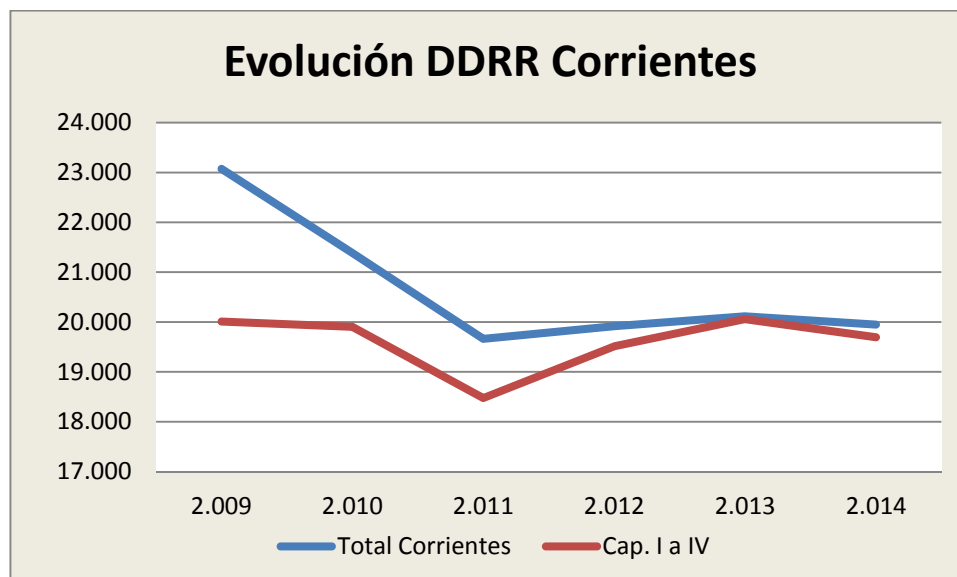
5.2. Evaluación medidas relacionadas con ingresos

Ya se ha comentado en el primer apartado de este informe como a lo largo de los ejercicios se han ido acumulando derechos reconocidos pendientes de cobro, que han resultado fallidos (directamente anulados) o se encuentran clasificados como de “dudoso cobro”.

Por esta circunstancia y en términos generales, el análisis de la evolución de los derechos reconocidos del presupuesto de ingresos no va a permitir determinar si el Ayuntamiento ha seguido una política fiscal activa y coherente con la situación que atraviesa la economía municipal. Sería necesario llevar a cabo un estudio más profundo en el que se analizara la evolución de los padrones fiscales y las modificaciones que se hayan producido en los tipos de gravamen correspondientes a los diferentes impuestos y tasas, el cual queda fuera del ámbito de este informe.

Sin embargo, podemos extraer algunas conclusiones respecto a la voluntad mostrada en las medidas recogidas en los diferentes planes de ajuste y el resultado final obtenido.

Como puede observarse en el gráfico siguiente, los derechos reconocidos por operaciones corrientes, descontando el efecto de los ingresos patrimoniales que con carácter puntual se han podido obtener¹¹, se encuentran totalmente estancados en torno a los 20 millones de euros en el periodo analizado (2009-2013).



Podríamos clasificar las medidas de los diferentes planes en tres grandes grupos de actuaciones:

- Respecto a la propia gestión de los ingresos

Se trata de medidas orientadas a la mejora de diferentes aspectos de la gestión de ingresos tanto interna, como la delegada en el organismo de la Diputación (SUMA). Generalmente descritas en términos muy generales, es difícil conocer lo que pueda realmente haberse realizado en ese sentido.

¹¹ Fundamentalmente se trata de cánones por declaraciones de interés comunitario (importes de un millón de euros en 2010 y 2011) y el anticipo de canon por la concesión del servicio de abastecimiento de aguas (3.000.000 de euros en el ejercicio de 2009).

“[...] implantación del sistema de autoliquidación en los tributos que se está realizando en la actualidad, y en la delegación en la Excma. Diputación Provincial, a través de su organismo autónomo SUMA, Gestión Tributaria, la gestión integral del máximo posible de los recursos del Ayuntamiento de Novelda”.(Plan 1)

“Refuerzo de la eficacia de la recaudación ejecutiva y voluntaria (firma de convenios de colaboración con el Estado y/o CCAA)” (Plan2 y Plan3).

“Deberá realizarse un esfuerzo por parte de los servicios recaudatorios municipales con el fin de mejorar los porcentajes de realización de los ingresos gestionados por la propia entidad”. (Plan 3)

En la misma línea el Plan 4, algo más concreto:

“[...] pudiendo delegarse nuevos conceptos que recauda en la actualidad el ayuntamiento, como las sanciones administrativas, con el fin de reducir la morosidad”.

- Respecto al desarrollo de determinados planes de actuación

Se trata de medidas, planes de actuación, definidos de un modo más concreto y encaminados a incrementar el número de contribuyentes, por desarrollo de actividades de inspección tributaria, o bien a explorar nuevas fuentes de ingreso.

“Realizar la inspección de altas en el I.B.I., Vados, etc., por parte de SUMA Gestión Tributaria”. (Plan2 y Plan3)

“[...] para la incorporación al Catastro y valoración a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tanto de las construcciones omitidas total o parcialmente, como de las modificaciones en los datos físicos de los inmuebles que sean incorrectos o incompletos, con el fin de asegurar su concordancia con la realidad [...] Proceder a una revisión del padrón de vados de la ciudad y otros servicios, potenciando la inspección por parte de los servicios municipales” (Plan4)

“Establecer nuevas tasas por utilización de espacios municipales y culturales, publicidad, bodas civiles, etc.” (Plan2 y Plan3)

“La concesión del uso de actividades en instalaciones municipales como el conservatorio, pistas deportivas, eco-albergue y eco-parque, facultará la obtención de nuevos ingresos en este apartado.” (Plan4)

“El presente ejercicio se contempla el ingreso del canon por varias declaraciones de interés comunitario...” (Plan2)

“Está pendiente de abono por parte de Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A., empresa concesionaria del Servicio de Agua Potable [...] correspondientes a intereses por reintegro del canon cobrado indebidamente.” (Plan4)

En realidad, estos dos últimos apuntes no podemos considerarlos como medidas en sentido estricto. No responden al resultado de una planificación y voluntad de mejora, sino que se trata de ingresos extraordinarios con los que se encuentra el Ayuntamiento de manera puntual en esos ejercicios.

- Respecto a la definición de la política fiscal

Medidas encaminadas a incrementar los ingresos por la vía de la modificación de las ordenanzas fiscales correspondientes, bien incrementado los tipos de gravamen, bien disminuyendo las bonificaciones o beneficios fiscales.

“Asimismo, se prevé el incremento de los conceptos tributarios municipales en relación con el IPC, referido a septiembre de cada año” (Plan 1)

“Subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones tributarias. En el presente ejercicio ya se han producido algunas como en el Impuesto de Bienes Inmuebles [...] Al mismo tiempo se han actualizado la gran mayoría de Impuestos, tasas y precios públicos en función del IPC interanual, práctica que seguirá llevándose a cabo en los ejercicios posteriores”. (Plan2 y Plan3)

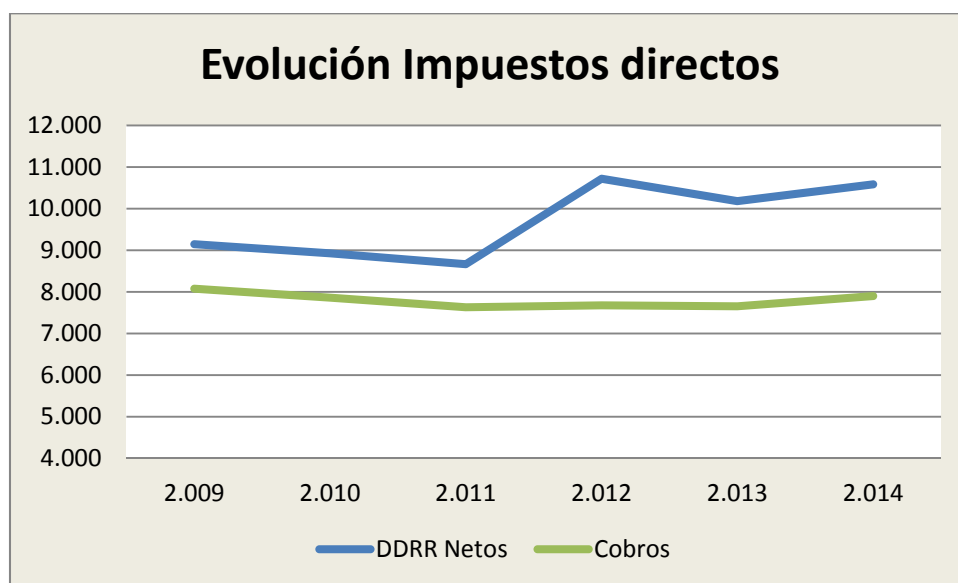
“Correcta financiación de tasas y precios públicos” (plan2, plan3 y plan4)

“En el Impuesto de Bienes Inmuebles, la entidad deberá actualizar los valores catastrales para el 2016, en aplicación del art. 32.2 del R.D.L. 1/2004 de la Ley del Catastro Inmobiliario, ya que de no hacerlo se produciría un decremento recaudatorio en este concepto” (plan4)

Analizamos a continuación el resultado final obtenido, por tipologías de ingreso.

5.2.1. Impuestos directos

La evolución de los derechos reconocidos netos en el capítulo I del presupuesto de ingresos, con un crecimiento del 23,7% en el ejercicio de 2012, que se mantiene posteriormente en el tiempo, resulta del todo engañosa. El crecimiento de los derechos reconocidos no viene acompañado de un crecimiento equivalente del importe cobrado en cada ejercicio, que continúa siendo prácticamente el mismo:



Estas importantes diferencias que se observan de 2012 a 2014 provienen en su mayor parte del tratamiento presupuestario del impuesto sobre bienes inmuebles.

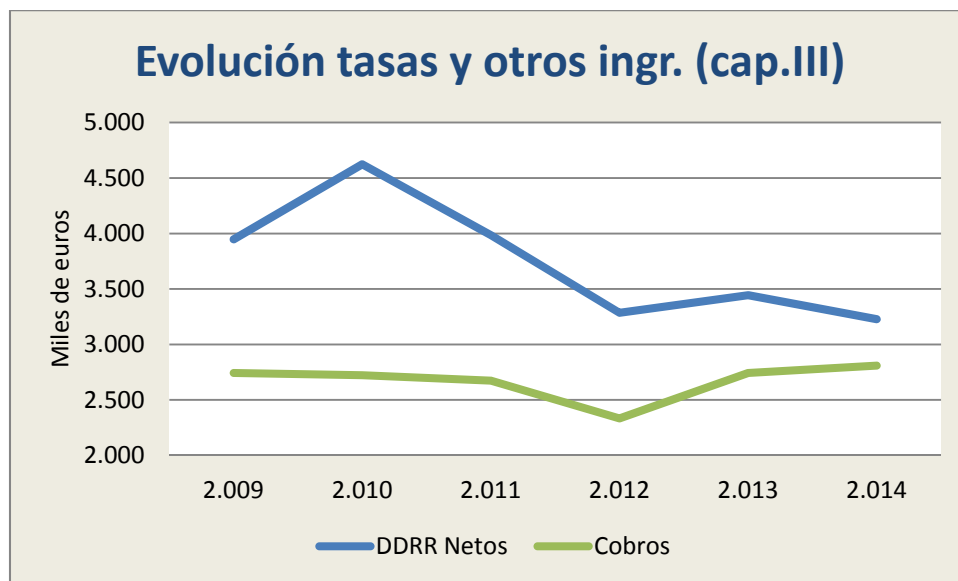
Sirva, a modo de ejemplo, el siguiente dato: el importe de los derechos reconocidos que se encuentra pendiente de cobro a cierre del ejercicio de 2014, correspondiente a este único tributo, supera con creces los cuatro millones de euros, entre el pendiente de cobro del ejercicio corriente y el que se arrastra de los ejercicios anteriores.

A falta del análisis más exhaustivo comentado, únicamente podemos concluir que no ha crecido absolutamente nada la recaudación por los impuestos directos que gestiona el Ayuntamiento y que difícilmente se habrá mejorado en términos de eficacia recaudatoria con esas diferencias entre derechos reconocidos y cobros realizados.

5.2.2. Tasas y otros ingresos

En este capítulo existen un gran número de conceptos de ingreso (diversas tasas y precios públicos, multas por infracciones urbanísticas, tributarias, de tráfico, etc), cada uno de ellos con sus circunstancias particulares (algunos con su padrón, su tipo impositivo, sus inspecciones o la falta de ellas, otros vinculados a la actividad económica y al desarrollo urbanístico,...) de modo que es complicado obtener conclusiones de carácter general.

Sin embargo, del mismo modo que en el caso de los impuestos directos, ocurre que el importe cobrado por los conceptos de este capítulo a lo largo de los ejercicios se muestra muy estable, mientras que la evolución del importe de los derechos reconocidos presenta aumentos y disminuciones importantes.



El concepto causante de estas diferencias en esos primeros ejercicios es el correspondiente a las infracciones urbanísticas. Entre 2009 y 2011 se reconocen por este concepto 4,7 millones de euros, de los cuales sólo se recaudan en el mismo ejercicio en que se reconocen 1,5 millones. Esta diferencia es consecuencia lógica de los procesos que se derivan de la actuación inspectora, de modo que la situación no es comparable con la señalada respecto al impuesto sobre bienes inmuebles.

Estos derechos reconocidos pendientes a cierre de cada ejercicio tienen un importante volumen de cobro en ejercicios posteriores. Valga como ejemplo el hecho de que en el 2014 se cobraron derechos reconocidos por infracciones urbanísticas de ese periodo (2009-2011) por importe de 311.628,09 euros.

5.2.3. Ingresos patrimoniales

Lo único que podemos decir respecto a la evolución de los ingresos de este capítulo es que en determinados ejercicios se producen circunstancias aisladas (el canon por el servicio de recogida de basura o las declaraciones de interés comunitario por actuaciones urbanísticas, fundamentalmente) que generan un importante volumen de derechos reconocidos, aunque no necesariamente de importes cobrados, como ya se ha comentado.



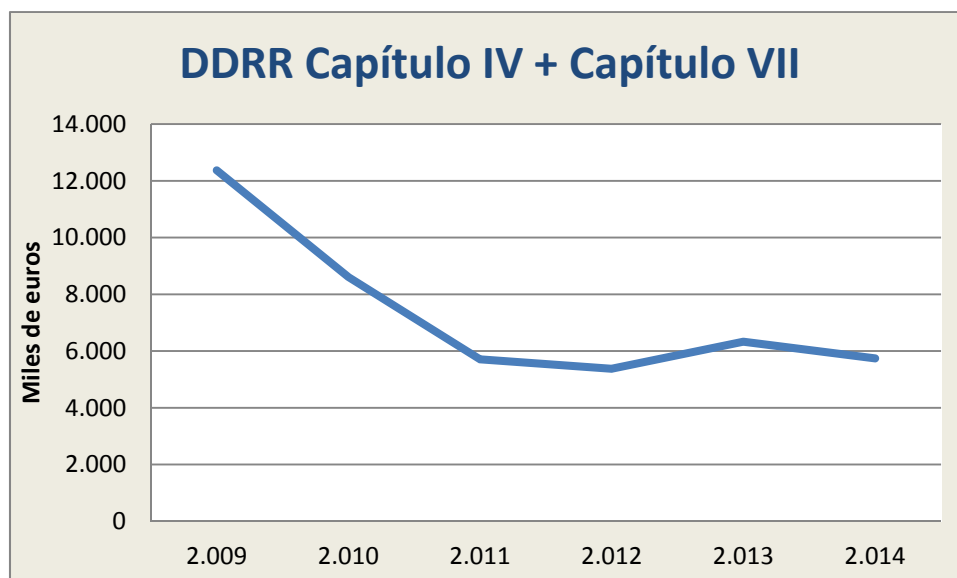
No existen más recursos que los que generan estas circunstancias, que no son consecuencia de una gestión municipal, ordenada y planificada en torno a su patrimonio. La próxima aprobación del inventario de bienes municipal puede ser un importante punto de partida para tratar de revertir esta situación de ausencia de gestión planificada.

De hecho, se ha observado en los datos correspondientes a los Ayuntamientos que conforman el sector de referencia que estos ingresos, aunque también representan un volumen bajo respecto a otros capítulos de ingreso, mantienen un nivel de ejecución más estable en el tiempo.

5.2.4. Subvenciones y transferencias recibidas

Se encuentran en la actualidad estancadas en torno a los 6 millones de euros, que viene a ser el importe correspondiente a la participación en los tributos del Estado, con el volumen de cobro habitual.

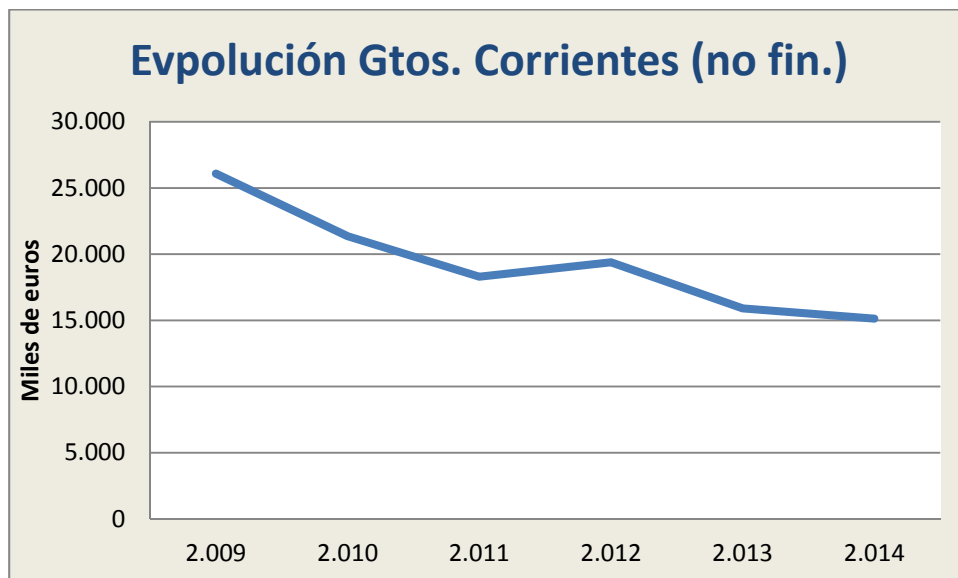
Únicamente en los años 2009 y 2010 se registraron ayudas de capital importantes (Fondo Estatal de Inversión Local, Centro Ocupacional, Sistema ptmo. Bicicletas y Rehabilitación Santuario).



El Ayuntamiento tiene una importante labor pendiente que afecta a la correcta delimitación de la prestación de determinadas actividades o servicios cuya competencia ya no le corresponde. En función de cómo se desarrolle esta delimitación, fundamentalmente respecto a la Comunidad Autónoma, se deberá producir un mayor o menor incremento en las subvenciones y transferencias recibidas, fundamentalmente de carácter corriente.

5.3. Evaluación medidas relacionadas con gastos

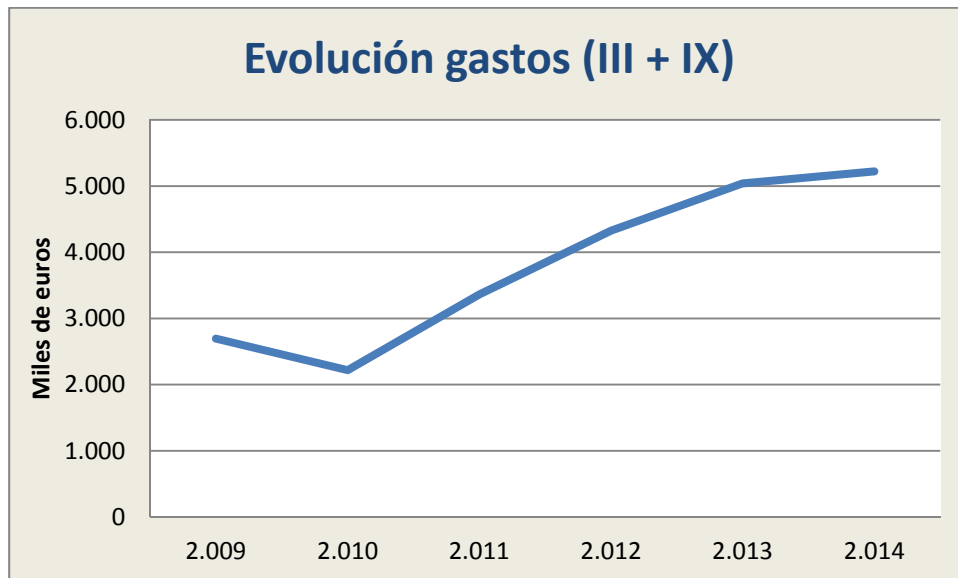
La primera valoración al analizar la evolución de los gastos corrientes ha de ser positiva. El ayuntamiento de Novelda ha sido capaz de reducir los gastos corrientes no financieros (es decir, excluyendo el montante correspondiente a los gastos destinados al pago de los intereses correspondientes a las operaciones de préstamo) un 42,0% en el periodo 2009-2014.



Está claro que a la consecución de este nivel de ahorro han contribuido las políticas de austeridad en materia de contratación y retribuciones del personal de las administraciones públicas, impuestas por la legislación vigente, pero es preciso destacar cómo el Ayuntamiento ha llevado a cabo esfuerzos en muchas áreas de actividad, como se comentará en los apartados siguientes.

Sin embargo, la débil posición de la tesorería municipal, y las consecuencias derivadas de la misma en términos de endeudamiento, hacen que este importante esfuerzo (que ha supuesto incluso anular completamente cualquier tipo de inversión en el municipio) no sea suficiente para que los ingresos que genera el Ayuntamiento financien la totalidad de los gastos en que necesariamente incurrirá.

En el gráfico siguiente se puede comprobar la evolución de los gastos asumidos por el pago de intereses y la devolución de préstamos:

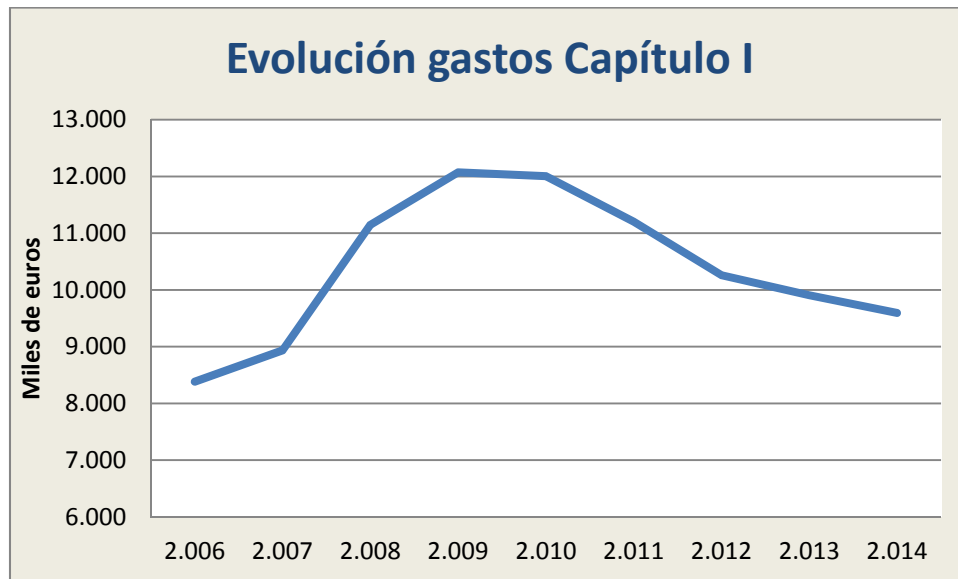


Las operaciones formalizadas en los ejercicios 2009, 2012 y 2013, a las que ya se ha hecho referencia y la finalización, en su caso, de los periodos de carencia correspondientes, son los causantes de esta evolución tan desfavorable, que no ha de mejorar en los ejercicios siguientes, por los propios calendarios de amortización de las operaciones..

Analicemos con detalle la evolución de los gastos por áreas de actividad.

5.3.1. Gasto de personal

Si analizamos la evolución del gasto de personal desde una perspectiva amplia, podemos ver que en el nivel del gasto en 2014 es todavía un 14,4% superior al del ejercicio de 2006.



En aquel ejercicio de 2006 el Ayuntamiento de Novelda contaba ya con un remanente de tesorería para gastos generales negativo y en el informe de intervención sobre la liquidación presupuestaria (emitido en 2008) se calculaba que este gasto se había incrementado un 41,09% desde el ejercicio de 2002, diciendo textualmente a continuación: *“Por ello es urgente sobre todo la actuación municipal respecto a la racionalización o contención del gasto de personal que, a pesar del límite anual de incrementos de retribuciones establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (varios años ya en el 2%), ha crecido a unas tasas muy superiores, y en el cual las obligaciones reconocidas en términos de productividad y gratificaciones desbordan, año tras año, las previsiones.”*

Dentro del ámbito de este informe, se han tratado de evaluar las medidas llevadas a cabo en esta materia desde el ejercicio de 2009. Y en este sentido, es oportuno reconocer que, a pesar de que el volumen del gasto de personal pueda considerarse todavía excesivo, como se ha descrito en el primer apartado de este informe, el gasto de personal ha descendido en el periodo 2009-2014 un 20,5%.

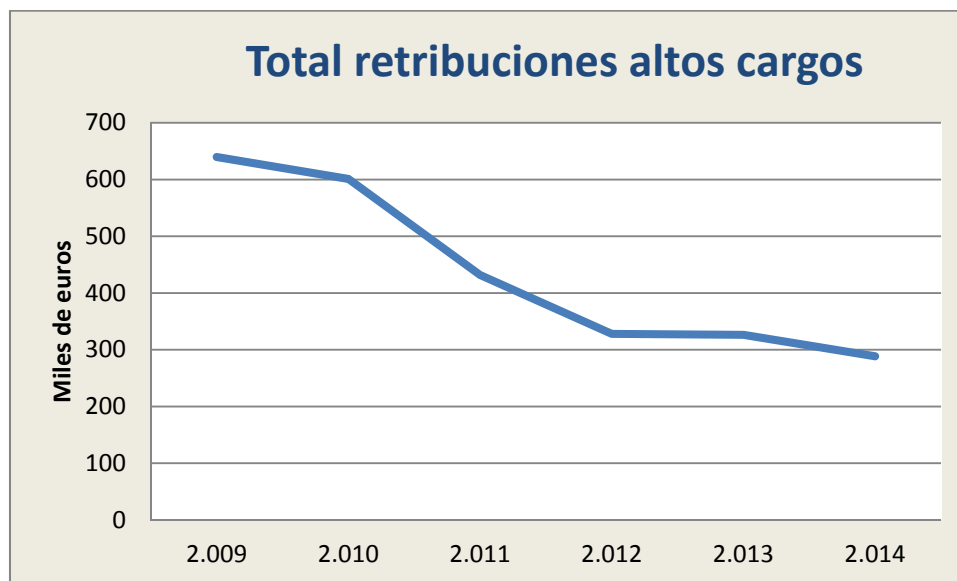
Al analizar la evolución de este capítulo de manera desglosada, se pueden apreciar los efectos de las diferentes medidas recogidas en los planes de actuación. En particular, destacamos las siguientes:

- Reducción de retribuciones de órganos de gobierno y personal de confianza.

Medidas que han supuesto un descenso del 54,9% en el conjunto del periodo analizado, y que se explicaban del siguiente modo en los planes de ajuste:

“Reducción del número de personal de confianza y su adecuación al tamaño de la Entidad”... “Ya se ha llevado a cabo una reducción de asignaciones a concejales sin dedicación exclusiva, se han eliminado las asignaciones a los portavoces de grupos políticos, así como la reducción de asignaciones a los grupos políticos” (Plan 2)

“Personal de confianza... De este personal del que existían 5 puestos en la plantilla de personal, estaban ocupados 2 en el anterior Plan de Ajuste. En la actualidad aparece sólo 1, que no va a ser ocupado. Se propondrá amortizar estas plazas en la plantilla de personal”. (Plan 4)¹²

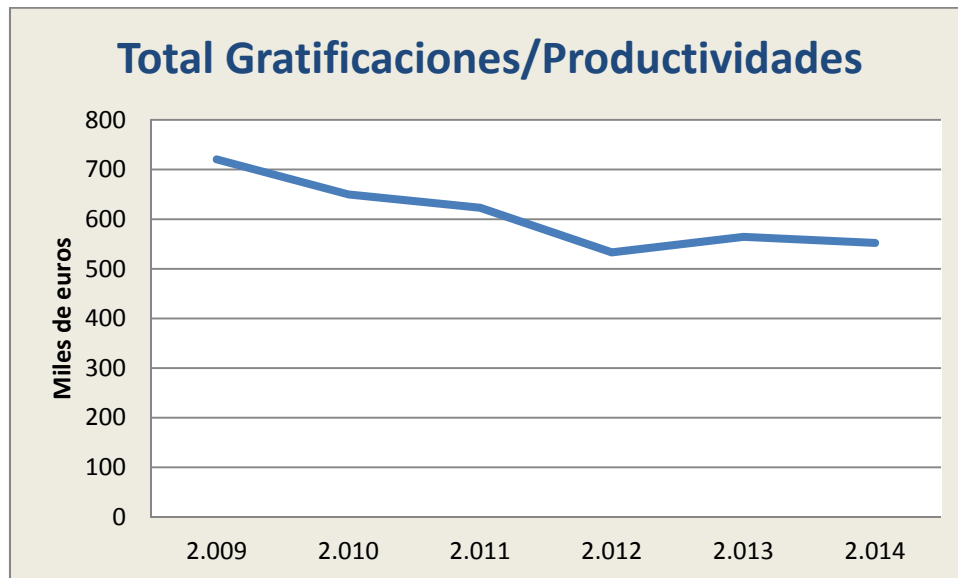


- Reducciones en aspectos como gratificaciones y productividades.

Aunque este apartado, igual que el anterior, es poco significativo dentro del total del capítulo I de gastos, es importante su observación en cuanto supone un

¹² Este Plan 4 incluye medidas con efectos previstos para los ejercicios 2015 y 2016, que quedan fuera del presente estudio.

intento de organizar la actividad ordinaria del personal. El descenso en el periodo ha sido del 23,4%.



La intención de reducir este apartado ya se recogía en el Plan 1, en los términos siguientes, que tendrán reflejo también en el Plan 3:

“Reducción sustancial de las horas extraordinarias y servicios extraordinarios, optimizando los tiempos de trabajo ordinario y adecuando la prestación del mismo a las necesidades temporales conocidas de antemano y cuya necesidad de prestación resulta ineludible” (Plan 1 y Plan 3)

- Reducciones de salarios y de jornadas laborales, amortización de plazas, jubilaciones, etc.

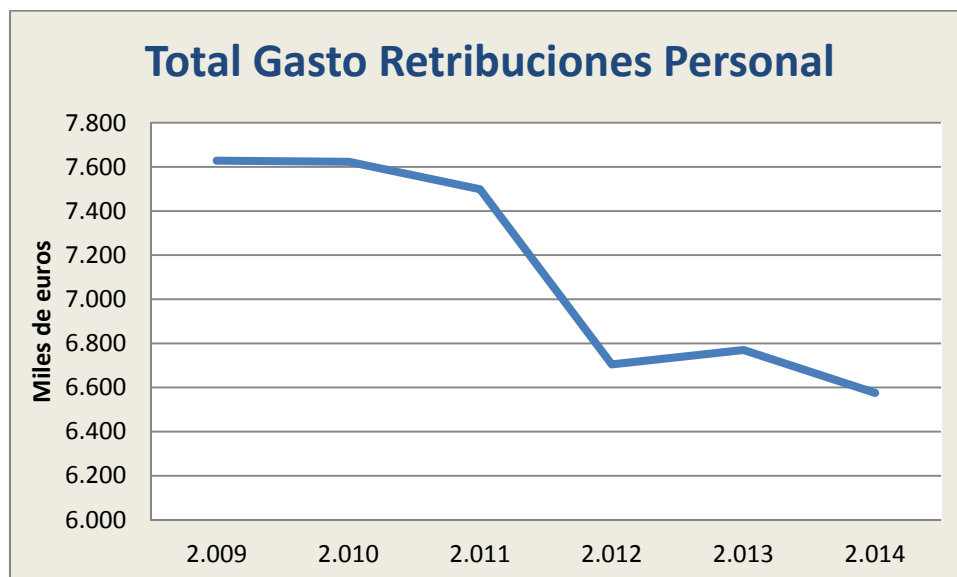
Descritas ya en los planes de ajuste desde el primer momento:

“Amortización de aquellos puestos de trabajo vacantes que permanezcan sin cobertura y que no respondan a las exigencias objetivas y organizativas de los distintos servicios”,... “Las contrataciones temporales únicamente se autorizarán para proyectos concretos que cuenten con la pertinente financiación presupuestaria por proceder de financiación externa prevista inicialmente en el Estado de Gastos del Presupuesto; o se generen por la concesión de subvenciones finalistas”. (Plan1)

Se trata de las actuaciones encaminadas a la reducción del grueso del capítulo de gastos de personal, que encuentran su desarrollo a partir del ejercicio de 2012, como podemos ver en el Plan 2, en que se hallan delimitadas y cuantificadas:

“Se han adoptado medidas tales como la no renovación de contratos laborales, ajustes de las partidas, etc. Esto ha supuesto un ahorro de 400.000 € [...] Además, entre el presente ejercicio y el siguiente, se va a llevar a cabo la reducción de jornadas laborales, amortización de plazas vacantes, reducción de gratificaciones (para lo que ya se han adoptado una serie de medidas de carácter interno), ajuste de horarios en determinados servicios como bibliotecas, radio municipal, turismo, cultura, así como la supresión de horarios especiales en determinados servicios” (Plan 2)

En ocasiones forzadas por la legislación Estatal, en otras por sentencias en contra de determinados incrementos salariales, aprovechando jubilaciones o plazas que quedan vacantes y otra parte, ahora sí, consecuencia de la reorganización puntual de determinadas actividades como las descritas; la disminución del gasto que finalmente se observa en los artículos 12 y 13 de la ejecución del presupuesto del capítulo de personal (retribuciones del personal funcionario y laboral), alcanza el 13,8% en el periodo señalado.

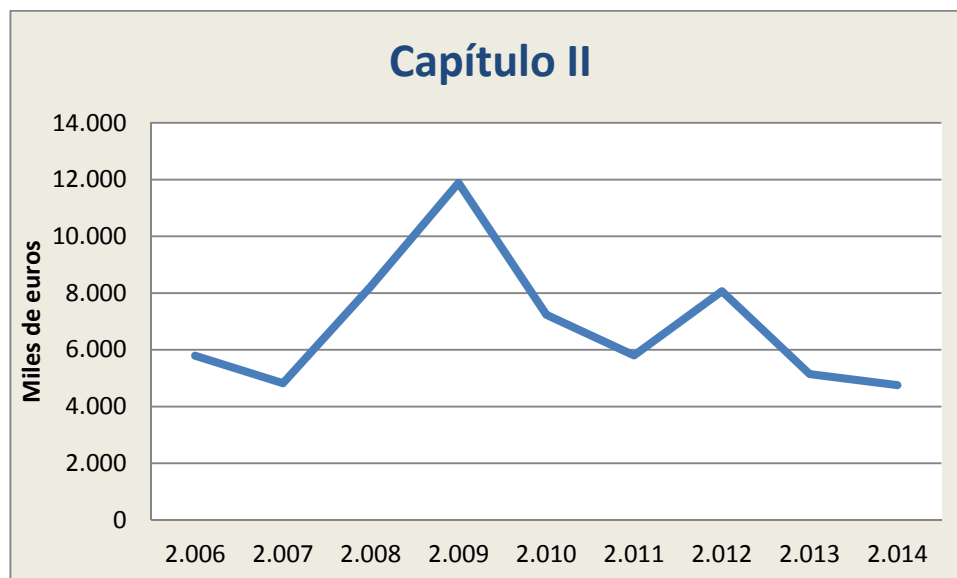


Llegados a este punto, no obstante, hemos de expresar que existe una parte importante de las recomendaciones recogidas en los planes de actuación, relacionadas con los gastos de personal, que no han sido desarrolladas: por un lado, las cuestiones relacionadas con la gestión y organización del personal (revisión de la Relación de Puestos de Trabajo, plantillas, catálogo, etc.); y, por otro, la minoración/supresión de actividades y servicios, con efectos también en los gastos del capítulo II, de bienes corrientes y servicios. En el apartado “Tareas Pendientes” se describen con más detalle estos incumplimientos.

5.3.2. Gasto en bienes corrientes y servicios

El análisis de la evolución mostrada por las obligaciones reconocidas en el periodo de referencia correspondientes a este capítulo, también permite concluir que se han desarrollado con éxito diversas actuaciones de ahorro.

Desde una perspectiva amplia podemos ver como el volumen de obligaciones reconocidas correspondientes al capítulo II en el ejercicio de 2014 es inferior en un 18,0% al correspondiente al ejercicio de 2006.



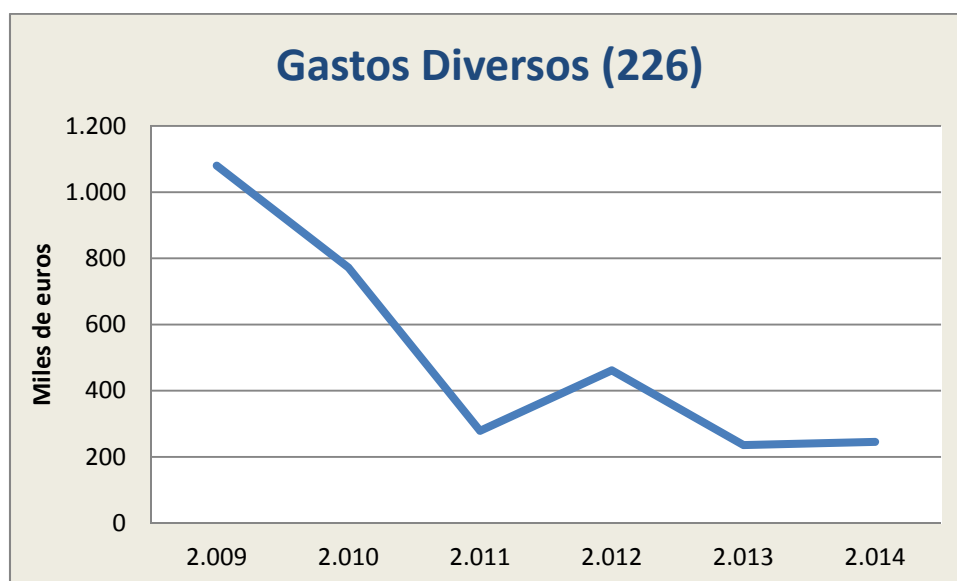
El descenso en términos de gasto realizado debe ser incluso superior, ya que determinados gastos realizados en los ejercicios 2006 a 2008 se imputarán al presupuesto mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos en el ejercicio de 2009.

No disponiendo de información detallada de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito llevados a cabo en el periodo analizado que hubiera permitido un análisis más profundo, la evolución que se analiza en este apartado debe entenderse de modo global, y no ejercicio a ejercicio, pues existen sin duda obligaciones reconocidas en determinados ejercicios (2009 y 2012 fundamentalmente) que corresponden a gastos efectivamente realizados en periodos anteriores.

Con estas salvedades, vamos a tratar de analizar el impacto de las medidas desarrolladas desde el ejercicio de 2009 por tipologías del gasto.

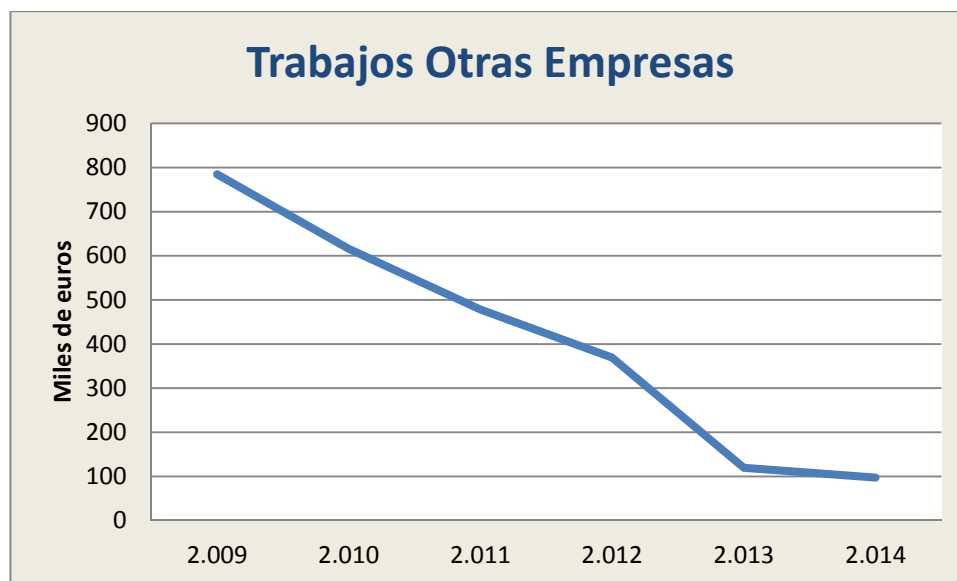
- Gasto en actividades diversas

Esta agrupación del gasto (concepto económico 226), es la más representativa de lo que podríamos denominar el gasto discrecional de las diferentes concejalías (festejos, actividades culturales, actividades promocionales, gastos diversos y actividades de todo tipo). Y tal vez sea la que mejor represente el esfuerzo realizado y el agotamiento de las posibilidades de encontrar nuevo ahorro presupuestario. La evolución gráfica de las obligaciones reconocidas habla por sí misma:



- Otros trabajos realizados por empresas

El concepto presupuestario que recoge este tipo de gastos (22706) muestra el descenso más claro en el volumen de las obligaciones reconocidas en el periodo de referencia.



Sin duda, las recomendaciones recogidas en los planes de actuación respecto a la disminución de los contratos externos, en general, y el abandono del contrato de mantenimiento de parques y jardines, en particular, para su prestación con medios propios, han tenido los efectos deseados.

“Se va a producir al asumir el servicio de limpieza de jardines, lo que conllevará el que parte del personal actual del Ayuntamiento realice las tareas propias de este servicio [...] También se han rebajado los consumos telefónicos y de telefonía móvil, así como las asesorías externas con las que contaba este Ayuntamiento en materias de contratación, urbanismo, agricultura, etc. que han sido eliminadas” (Plan2)

También las orientadas a reducir el gasto en comunicaciones, aunque son de poca cuantía:

“Se han rebajado los consumos telefónicos y de telefonía móvil (plan 2)



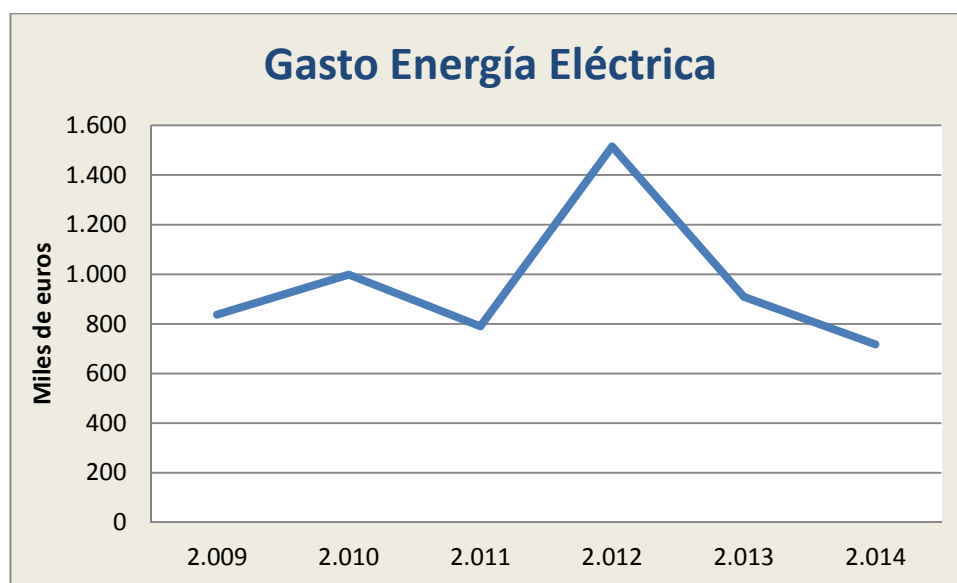
- Energía Eléctrica

Las actuaciones orientadas a la disminución de la factura eléctrica se recogen en los primeros planes de ajuste del siguiente modo:

“Disminución a la mitad del nivel luminoso del alumbrado público a partir de cierta hora, lo que permitiría un ahorro de entre el 35 y el 45% [...] Entrada al mercado libre de la adquisición de energía eléctrica, mediante la contratación con nuevas operadoras de comercialización Análisis de consumos y establecimiento de medidas correctoras en cada edificio [...] Análisis de los horarios” (Plan1)

“En materias como alumbrado público, analizando los consumos y estableciendo medidas correctoras, así como la sustitución paulatina de las luminarias por otras de bajo consumo” (Plan2)

La evolución del gasto presupuestario parece indicar que sí ha existido algún ahorro. Las obligaciones reconocidas en 2014 son inferiores a las del ejercicio 2006 en un 14,3%, y en un 21,0% respecto a 2013. Aunque sería conveniente realizar un análisis profundo de los consumos para cuantificar este ahorro correctamente, pues gasto realizado y gasto presupuestario no van siempre de la mano y cualquier mensualidad fuera de ejercicio distorsiona mucho la evolución.



Por otro lado, el Plan 4 contiene interesantes medidas que no se pueden evaluar todavía:

“El ayuntamiento se ha adherido al “Acuerdo Marco de suministro de energía eléctrica” de la Central de Contratación de la Excma. Diputación Provincial de Alicante, lo que supondrá un ahorro de alrededor del 10% en este servicio [...] Se va a proceder a depurar los contadores de luz, eliminando los que puedan estar instalados en edificios que no son propiedad del ayuntamiento, pero que figuran a su nombre, así como de diversas instalaciones municipales cuyo uso se ha cedido a colectivos y asociaciones privadas” (Plan 4)

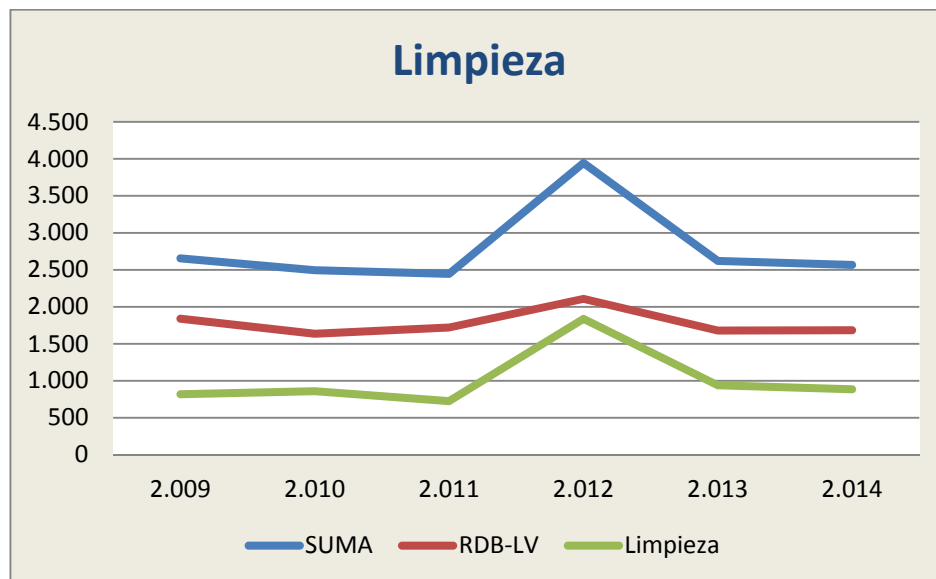
- Limpieza

Conclusiones similares a las descritas en el caso de los gastos de energía eléctrica podríamos decir respecto a la limpieza, aunque el efecto en el volumen de obligaciones reconocidas es más difuso.

Las medidas formuladas eran:

“Se va a llevar a cabo una reducción del contrato de recogida domiciliaría de basuras, así como el de limpieza viaria. En principio se puede cuantificar el ahorro en 160.000,00 Euros anuales a partir del ejercicio del 2013, y en aproximadamente 100.000 € dentro del presente ejercicio, dado el tiempo ya transcurrido” (Plan2)

El gasto presupuestario correspondiente a los contratos de recogida domiciliaria y limpieza viaria representa en 2014 un 8,5% menos que en 2009, mientras que el correspondiente al concepto 22700 (que incluye la limpieza de dependencias) se ha incrementado un 8,1%. El resultado conjunto de estos dos tipos de gastos supone un ahorro de apenas un 3,4%.



Existen en el Plan 4 propuestas de ahorro en este apartado, que no se pueden evaluar todavía:

“El contrato de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos, se minoró en 190.000,00 Euros anuales, este contrato se va a volver a revisar a la baja, en un

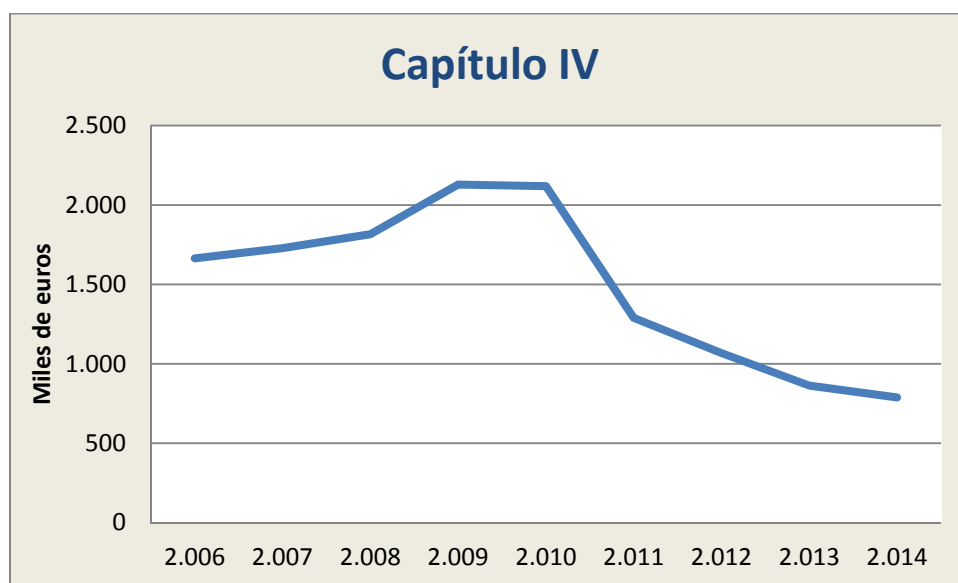
importe anual de 80.000,00 Euros. Igualmente, se está estudiando con la empresa adjudicataria una revisión en el contrato de limpieza de edificios municipales y colegios, que supondría un ahorro de alrededor de 80.000,00 Euros anuales, disminuyéndose así mismo de la facturación la limpieza de dependencias cedidas a diversas entidades, de la que hasta el momento se está haciendo cargo la corporación, pasando a mantenerlas los usuarios". (Plan 4)

5.3.3. Gasto en materia de subvenciones concedidas

Finalmente, dejamos constancia en este apartado del importante recorte en materia de subvenciones y transferencias concedidas, que desciende un 52,6% respecto a los niveles de 2006.

"El Capítulo 4 del Estado de Gastos del Presupuesto Municipal deberá decrecer en los Ejercicios 2012 y siguientes Contemplará, únicamente, las transferencias de la estructura rígida (a otras administraciones, consorcios, mancomunidades) y las llamadas de gasto sanitario o social" (Plan1)

"El Capítulo IV.- Transferencias corrientes se ha minorado ya en 658.580,00 Euros respecto al ejercicio pasado" (plan2)



La práctica eliminación de las subvenciones y transferencias en el ámbito local, ha sido destacada, junto a la inexistencia de inversiones reales, como indicadores de la nula tasa de retorno que debe estar percibiendo el contribuyente.

5.4. Tareas pendientes

Las que vamos a relacionar a continuación es, a nuestro juicio, el principal conjunto de tareas que, habiendo sido identificadas en los diferentes planes, reclamada su ejecución incluso con cierto cariz de urgencia en algunos casos, continúan todavía pendientes y, cada vez más, son ineludibles.

Entre ellas no se encuentra la búsqueda de un mayor ahorro en el presupuesto de gastos, más allá del que resulte como consecuencia de la redimensión de actividades y plantilla, en su caso.

Entendemos, además, que el esfuerzo realizado en los capítulos 2 y 4 del presupuesto de gastos ha sido muy importante y que incluso se ha de introducir en el escenario previsto que a largo plazo deberían recuperarse, con el control oportuno, gastos en servicios, mantenimiento, actividades varias y subvenciones corrientes. También, cuando la situación financiera lo permita, se deberían incrementar las inversiones reales y las transferencias de capital.

5.4.1. Política fiscal

Se ha podido comprobar cómo existe un importante margen de mejora en la gestión del presupuesto de ingresos. Es fundamental llevar a cabo un análisis comparativo profundo que permita el diseño de un mapa fiscal más completo y eficiente.

En ese escenario se habrán de mejorar sin duda los recursos asociados a los capítulos 3 (tasas y otros ingresos) en la línea ya apuntada:

“Establecer nuevas tasas por utilización de espacios municipales y culturales, publicidad, bodas civiles, etc.” (Plan2 y Plan3)

Aun existiendo margen para el incremento de la presión fiscal (comparativamente con Ayuntamientos similares), entendemos que determinados problemas no pueden solucionarse por la vía del incremento de tarifas.

En este sentido, existen determinados servicios que no soportan el más mínimo análisis financiero. El importantísimo patrimonio puesto a disposición y los costes que genera su prestación, son absolutamente incomparables con los ingresos que se recauda por ellos.

Por ello, cuando de manera reiterada se viene reclamando en los planes de ajuste la “correcta financiación de tasas y precios públicos” tenemos que entender que también se está pidiendo una mayor coherencia, un ajuste, no tanto en tarifas, sino sobre todo en determinados niveles de prestación de este tipo de servicios.

5.4.2. Mejoras en la recaudación

También ha quedado patente la necesidad de mejorar los aspectos relacionados con la realización de los cobros.

Medidas como implantación de autoliquidaciones, firma de convenios de colaboración, estudio de nuevas delegaciones, etc.; que han sido descritas en el apartado 5.2 del presente informe, siguen sobre la mesa y deben tratar de concretarse y llevarse a cabo.

Para ello, sería conveniente realizar un proyecto completo de mejora de los procedimientos tributarios propios, con el objetivo de ir facilitando los trámites a los contribuyentes mediante administración electrónica, que permita la simplificación y la total realización de las gestiones tributarias y económicas en formato on-line.

En este sentido, destacamos los trabajos realizados desde la FEMP, COSITAL, INAP y la Agencia de Evaluación y Calidad, recogidos en un documento reciente donde se plantean 100 recomendaciones en materia de administración electrónica¹³.

¹³ “Manifiesto Administración Electrónica. 100 Recomendaciones para la mejora de la administración electrónica para la mejora de la eficiencia y la regeneración democrática” Víctor Almonacid Lamelas y Virginia Moreno Bonilla.

5.4.3. Mejora en la gestión del patrimonio

Es necesario que el Ayuntamiento comience a realizar una gestión activa de espacios y bienes municipales, para lo cual deberá revisar el patrimonio municipal existente, con especial incidencia en los bienes inmuebles de titularidad municipal, edificios y terrenos.

Será un primer paso la próxima la aprobación del Inventario de Bienes Municipales, en cuanto se trata de un instrumento de planificación y gestión del patrimonio.

El fin último debería ser alcanzar actividades de explotación o venta asociados a ese patrimonio, valorando adecuadamente aquellos elementos susceptibles de desafectación o los que tengan carácter patrimonial.

El Plan último, de hecho, ya avanza propuestas concretas en este sentido, marcando el camino en el que consideramos que se debe avanzar:

“La concesión del uso de actividades en instalaciones municipales como el conservatorio, pistas deportivas, eco-albergue y eco-parque, facultará la obtención de nuevos ingresos en este apartado.” (Plan4)

Es importante conocer la explotación que de su patrimonio se puede estar llevando a cabo en los Ayuntamientos que a efectos de este informe han sido utilizados como referencia, tanto para detectar nuevas oportunidades de explotación económica, como para conocer nuevos instrumentos para llevarla a término.

5.4.4. Gestión y organización de recursos humanos

Ha sido una constante todos estos años, la reclamación de actuaciones en aspectos relacionados con la gestión y organización del personal (revisión de la Relación de Puestos de Trabajo, plantillas, catálogo, etc.). Se describían en los primeros planes de ajuste del siguiente modo:

“En consecuencia, la planificación de los recursos humanos ha de convertirse en una pieza clave dentro de la planificación general de la Entidad, para que de acuerdo con las necesidades reales del Ayuntamiento pueda establecerse una estructura final que

responda íntegramente a las mismas”... “Los ámbitos de gestión y los instrumentos a través de los cuales se llevarán a cabo las actuaciones descritas serán: las Relaciones de Puestos de Trabajo, plantillas de personal, ofertas de empleo público, selección, formación, promoción, carrera profesional, relaciones laborales y otras medidas complementarias” (Plan 1)

“Debe realizarse una revisión anual del Catálogo de Puestos de Trabajo, para optimizar el contenido de cada uno de ellos, depurándose en el caso de duplicidad de tareas, ineficacia, o puestos no saturados” (Plan 2)

Se ha insistido en el hecho de que el Ayuntamiento no posee una Relación de Puestos de Trabajo actualizada. Y realmente es necesario, pero no debemos pensar que es un fin en sí mismo. De nada servirá una RPT si no se lleva a cabo un gestión de los recursos humanos que es de lo que adolece el Ayuntamiento.

Hay que tener en cuenta que hablamos de un instrumento¹⁴, una herramienta que ayudará a la toma de importantes decisiones de política de personal: selección, movilidad, carrera, retribuciones, estructura, etc.

En materia de personal, podemos diferenciar tres niveles de actuación:

- Política de Personal: Es el nivel político-directivo de fijación de las orientaciones básicas y los objetivos en relación con las personas que integran la institución.
- Gestión de Recursos Humanos: Establecimiento de los objetivos operacionales y su implantación mediante los sistemas que integran las funciones: selección y planificación; política de compensación; carrera administrativa y desarrollo estratégico; gestión del rendimiento; relaciones laborales y participación; diseño organizativo.
- Administración de Personal: Gestión operativa diaria, con sujeción a la normativa legal, convencional y presupuestaria (tareas administrativas de convocatorias, formalización de contratos, nóminas, seguros sociales etc.)

¹⁴ “Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares...” (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley EBEP)

En el Ayuntamiento de Novelda, pueden haberse definido políticas de personal y desde luego se lleva a cabo una administración de personal. Lo que no ha existido es ese segundo nivel de gestión capaz de poner en práctica las políticas de personal.

Por otro lado, a pesar de que se vienen apuntando como necesarios desde un primer momento, no se han llevado a cabo ajustes serios en la plantilla. Estos ajustes, en cualquier caso, deberían responder a ese estudio y reorganización del conjunto de las actividades de la Corporación.

“Fruto de la planificación de recursos humanos que se realice, se determinarán las necesidades de personal”... “La contención del gasto planteada como objetivo primordial, conlleva en primer lugar la congelación y, en su caso, reducción de Plantillas sin detrimento de la calidad de los servicios que se presten al ciudadano.” (Plan 1)

La definición, planificación y ejecución de estas medidas es compleja y costosa y el Ayuntamiento no posee medios humanos y técnicos disponibles para llevar a cabo estos trabajos sin menoscabo de su actividad diaria.

El recurso a trabajos de consultoría externa, por otro lado, encuentra las dificultades propias de la situación económica que atraviesa la corporación y encarece todavía más estos procesos que no van a producir ahorros de manera inmediata.

No obstante hoy en día, se pueden encontrar ofertas de empresas que se dedican a esta especialidad de consultoría externa y que hacen depender el cobro de sus honorarios a la efectiva reducción de gasto obtenida, aplicando sobre el mismo un porcentaje previamente establecido.

Sin embargo, al margen de los ahorros que se puedan derivar en el presupuesto de gastos, la realización de estos trabajos de optimización y reorganización del personal (incluyan o no ajustes en plantilla) van a ser cruciales también de cara al proceso de negociación que se pretende instaurar con la Generalitat Valenciana, en la asunción de las competencias que le son propias o la posible delegación y financiación de gastos necesarios para la prestación de determinados servicios.

Es impensable que el gobierno de la Comunidad vaya a asumir (o financiar) los costes que soporta en la actualidad el Ayuntamiento, de personal y corrientes, en la

realización de determinados servicios (desde las escuelas hasta los servicios sociales) sin llevar a cabo una revisión de los mismos bajo criterios de eficiencia y eficacia.

De conformidad con la disposición transitoria segunda de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, a partir del 31 de diciembre de este mismo año las Comunidades Autónomas asumen la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. En este sentido debería ser inminente la elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios por parte de las Comunidades Autónomas.

Reflexiones que enlazan con la siguiente tarea pendiente.

5.4.5. Minoración/supresión de servicios

Entendemos que es la medida que se debe plantear con carácter prioritario, desde el punto de vista que, encontrándose el Ayuntamiento en una situación de riesgo financiero según el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, existe una prohibición legal expresa que afecta a su desarrollo.

En los planes se viene insistiendo en reiteradas ocasiones en la minoración o supresión de los servicios prestados que no son competencia municipal. Hemos comentado que esta circunstancia se planteaba incluso antes de la reforma de 2013 con el Plan 1, pero por supuesto, también en los siguientes:

“Reducción en la prestación de servicios de tipo no obligatorio... Los servicios de tipo no obligatorio más deficitarios ya se han enumerado en la Medida 1.4”... “La reorganización de la enseñanza en los conservatorios de música y danza adaptando los niveles a impartir a la situación económica actual se cifra en un ahorro de 300.000 euros anuales. Para el presente ejercicio se considera el 50 %, alcanzo el 100% en los sucesivos ejercicios tal y como refleja la correspondiente tabla. Reducción del horario de prestación del servicio urbano de pasajeros, supone un ahorro de 60.000,00 Euros anuales, como se explica en la medida, para el presente ejercicio se estima el 50%, según se manifiesta en la tabla. En el área de Servicios Sociales se prestan subsidiariamente servicios de tipo no obligatorio junto con la

administración autonómica. Se derivan de convenios o cofinanciaciones que el Ayuntamiento tiene pactados o aceptados. En la medida que puedan ser adecuadamente asumidos por la Administración que le corresponda, irán reiterándose a ésta, cosa que también supondría una reorganización del personal actualmente existente” (Plan 2)

Cuando se vuelve a reclamar en el Plan 3, se califica en ese momento de “clave para el cumplimiento” del Plan de Ajuste y única vía posible de conseguir el “ansiado equilibrio presupuestario”.

Esta medida se configura como la clave en el cumplimiento del Plan de Ajuste. La Corporación debe la eliminación de servicios no obligatorios (o la obtención de ingresos que cubran el coste, o la asunción de estos servicios por parte de Administraciones superiores) [...] A pesar de la dureza que conlleva, esta medida es la única forma, dada la situación presupuestaria y de liquidez de este Ayuntamiento, de conseguir el ansiado equilibrio presupuestario. [...] Los servicios a eliminar serán fijados en el momento de aprobación de los correspondientes presupuestos debiendo dar cumplimiento a los ahorros previstos en el presente Plan. (Plan 3)

Téngase en cuenta que en el momento en que se redacta ese Plan 3 ya se han llevado a cabo la práctica totalidad de los ajustes en los capítulos I, II y IV que ha sido objeto de análisis anteriormente. Esta circunstancia avala la percepción de que la vía del ahorro está agotada y no ha sido suficiente:

“Se ha rebajado al máximo el gasto corriente en materias como alumbrado público, [...] También se han rebajado los consumos telefónicos y de telefonía móvil, así como las asesorías externas con las que contaba este Ayuntamiento en materias de contratación, urbanismo, agricultura, etc. [...] que han sido eliminadas [...] El Capítulo IV.- Transferencias corrientes se ha minorado ya en 658.580,00 Euros respecto al ejercicio pasado. Lo que supone un ahorro en estos capítulos de 982.771,00 Euros al año, más lo reducido en el Capítulo I que ya se ha explicado anteriormente. También se ha llevado a cabo una reducción del contrato de recogida domiciliaría de basuras, así como el de limpieza viaria que ha supuesto un importante ahorro superior a 150.000 euros” (Plan3)

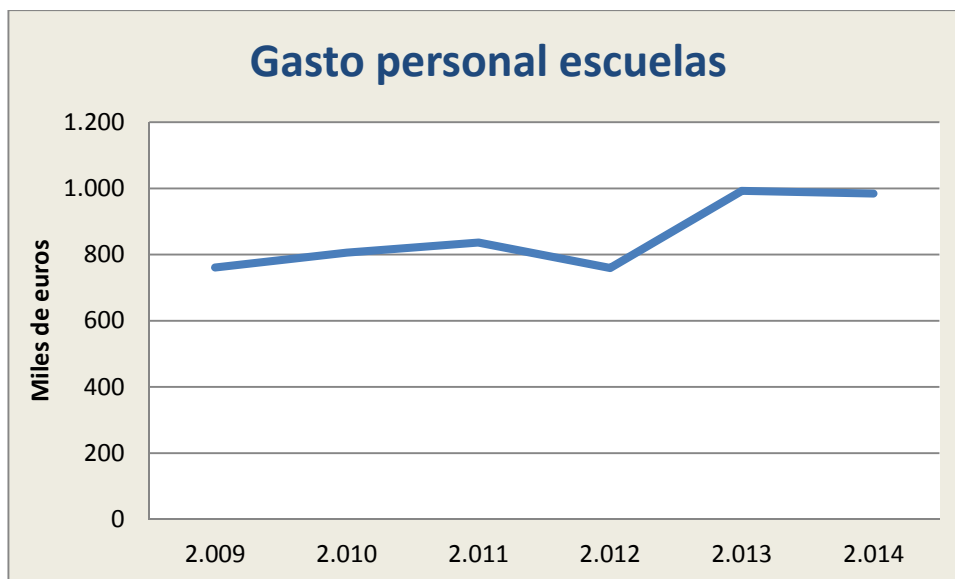
A fecha del presente informe, únicamente constan como realizados determinadas reducciones de horarios y servicios (descritos en el plan 2) y la eliminación del servicio de transporte público.

De hecho, también en el último plan, aprobado en agosto de este año, se reclama la reorganización de servicios, que no se ha producido:

Mientras no se resuelva por parte de la Generalitat Valenciana, se debe realizar una nueva reorganización de la enseñanza en los conservatorios de música y danza tal y como se inició en el vigente Plan, minorando los horarios del profesorado y de las materias a impartir. (Plan 4)

No sólo eso. Lo que se desprende de la ejecución presupuestaria parece indicar que lo que se ha seguido es el camino contrario.

Si en apartados anteriores habíamos destacado la reducción del gasto de personal un 20,5%, en el periodo 2009-2012, el mismo gasto correspondiente a los servicios de Escuela infantil, Conservatorio y Escuela de danza, ha aumentado un 29,4% en ese periodo.



6. CONCLUSIONES

El Ayuntamiento se encuentra desde hace muchos años en una situación de déficit presupuestario estructural motivado por el desarrollo a lo largo del tiempo de numerosos servicios que escapan del ámbito competencial local.

Este contexto de déficit pudiera haberse suavizado con una gestión económica encaminada a conseguir objetivos de eficiencia en la administración de los recursos públicos. En particular, mediante una gestión de los recursos humanos más eficaz, se hubiera podido evitar un sobredimensionamiento general del capítulo de gastos de personal.

El transcurso de un ejercicio tras otro en un escenario en el cual, además, se produjo un descenso de la actividad económica y de buena parte de los ingresos municipales, provocó un colapso de la tesorería y la acumulación de volúmenes importantes de deuda comercial, que se han sustituido por deuda financiera con los planes de pago a proveedores.

En los últimos ejercicios (se ha analizado la evolución desde 2009) el Ayuntamiento, ha elaborado diferentes planes de actuación para tratar de revertir esta situación, llevando a cabo importantes medidas de ahorro del gasto público.

Desde nuestro punto de vista, el Ayuntamiento, a través de la definición de esos planes de actuación, acierta en el diagnóstico y en la definición del camino a seguir, sin embargo todavía no se han puesto en marcha actuaciones que ataquen este problema principal, de carácter estructural.

Entendemos que el recurso al ahorro en la gestión del gasto se encuentra agotado y que tampoco se podrá salvar la situación exclusivamente mediante el incremento de la presión fiscal, aunque desde el ámbito de los ingresos presupuestarios existe margen de mejora.

Obviamente, las actuaciones de carácter estructural no son fáciles. Ni en su planificación y definición, ni tampoco en su ejecución y financiación. Con los planes de ajuste el Pleno del Ayuntamiento marca el camino, pero es preciso profundizar sin demora en la planificación, definición y control de la ejecución de las medidas que se han descrito en el apartado de tareas pendientes y que resumimos a continuación:

- Revisión, o supresión en su caso, de los niveles de prestación de los servicios que no son competencia municipal.
- Puesta en marcha de una gestión de los recursos humanos eficaz, destinada fundamentalmente al correcto dimensionamiento de la plantilla.
- Desarrollo de un mapa fiscal que permita la obtención de nuevas formas de ingreso, en el cual habrá de jugar un papel relevante la definición de una nueva gestión del patrimonio.
- Búsqueda de nuevas formas de gestión/colaboración con empresas privadas o entidades que permitan el desarrollo de trabajos técnicos especializados, actividades o servicios.
- Actualización de los tipos de gravamen y políticas fiscales, de manera coherente con la situación actual de riesgo financiero.
- Búsqueda de nuevos mecanismos de financiación que permitan la recuperación controlada de los niveles de gasto público, sobre todo en inversiones reales y transferencias de capital.