

Informe de supervisión continua 2022

Administración institucional del Ayuntamiento de Toledo

Introducción

Atribución de la función

De conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), las entidades que integran el sector público institucional están sometidas en su actuación a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera así como al principio de transparencia en su gestión; a tal efecto, todas las Administraciones Públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objetivo de comprobar si subsisten los motivos que justificaron su creación y si son sostenibles financieramente. A tal efecto, la revisión tiene la obligación de formular propuestas sobre el mantenimiento, transformación o extinción de dichas entidades.

La LRJSP, a nivel estatal, asigna la función de supervisión continua a la Intervención General de la Administración del Estado. En el ejercicio de dicha atribución, la IGAE ha dictado las normas por la que viene a desarrollar las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación (OHFP/371/2018, de 9 de abril).

La Intervención General del Ayuntamiento de Toledo es el órgano encargado de comprobar si los entes dependientes cumplen los requisitos establecidos por la Ley y, como mínimo, los siguientes:

- Que subsisten las circunstancias que justificaron su creación
- Que son sostenible financieramente
- Que no concurre causa legal de disolución por incumplimiento de los fines que justificaron su creación o que su subsistencia sigue siendo el medio más idóneo para lograrlos

Principios de aplicación

Las Administraciones Públicas están obligadas a ser eficientes y, en consecuencia, a dirigir sus políticas hacia la obtención del máximo de los resultados esperados con el mínimo coste posible. A tal efecto, es esencial que realicen una asignación óptima de los recursos públicos que permita contener el gasto, siendo un instrumento adecuado para ello la simplificación de sus estructuras administrativas (planteamiento que se ajusta a lo establecido en el artículo 7 de la Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

Las Administraciones disponen de distintas técnicas de organización:

- La descentralización funcional, mediante la creación de entes con personalidad jurídica propia con los que ejecutar sus competencias
- La desconcentración, mediante la distribución de sus competencias entre los distintos órganos de la entidad

La decisión de adoptar una u otra forma organizativa ha de justificarse en la obtención de la máxima eficiencia posible; de ello dependerá, por lo tanto, la idoneidad o no del ente elegido para la consecución de los fines que tenga encomendados. Así, será más idónea la forma organizativa que sea más eficiente con los medios de los que disponga.

Objetivo del informe

El objetivo de este informe de supervisión continua es manifestar opinión fundada sobre si la actual estructura institucional del Ayuntamiento es la más idónea para la consecución de los fines públicos que tienen encomendados.

FECHA DE FIRMA: HASH DEL CERTIFICADO:
20/04/2023 FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFCAZ7A3E

PUESTO DE TRABAJO:
Interventor

NOMBRE: Francisco Javier Sánchez Rubio
Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071DDOCZ2A44ED1238219348BE

En este sentido, es importante advertir que los trabajos de supervisión continua parten con una limitación a su alcance derivada de la ausencia de Planes de actuación en cada ente en los que se recojan sus líneas estratégicas conforme a las cuales desarrollan su actividad.

El mayor nivel de planificación que actualmente existe se encuentra en los presupuestos y estados de previsión que anualmente aprueba cada ente; pero, dichos documentos son insuficientes para evaluar su eficiencia puesto que no establecen ni objetivos ni indicadores de gestión. Por este motivo resulta complicada la tarea de comprobar si los actuales entes son o no los más idóneos para el cumplimiento de los objetivos que tienen asignados. Es por ello que los trabajos desarrollados por la Intervención para la evaluación de los entes instrumentales han partido del análisis de los elementos organizativos de los que disponen (estatutos, presupuestos, memorias, etc.) para, a partir de todo ello, manifestar opinión basada en criterios de buena gestión pública.

Al igual que en el resto de las actuaciones de control interno ejercidas por la Intervención General, el presente informe de supervisión continua está sujeto al principio de contradicción que garantiza la existencia de un plazo de alegaciones para los afectados antes de la formular las conclusiones y recomendaciones definitivas.

Normativa de aplicación

En el ejercicio de la función de supervisión continua, la Intervención General ha tenido presente la siguiente normativa:

- Constitución Española de 1978 (CE)
- Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)
- Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)
- Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL)
- Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL)
- Reglamento de organización y funcionamiento de las entidades locales (ROF)
- Reglamento por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades locales (RCIL)
- Orden ministerial por la que se regulan las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua de las entidades integrantes del Sector Público Institucional Estatal (OHFP/371)

Delimitación de los ámbitos del informe

Ámbito temporal

El presente informe se circunscribe a la evaluación realizada sobre los entes que integran la administración institucional del Ayuntamiento de Toledo referida al ejercicio 2020.

Ámbito subjetivo

Los entes que integran la administración institucional del Ayuntamiento de Toledo que se sujetan a evaluación son los siguientes:

- I. Organismos autónomos
 - a. Patronato Deportivo Municipal
 - b. Patronato Municipal Teatro de Rojas
 - c. Patronato Municipal de Música
 - d. Patronato Municipal de Turismo
- II. Sociedades mercantiles
 - a. Empresa municipal de la vivienda y suelo de Toledo SA

La empresa pública Toletum Visigodo SL, si bien se incluye dentro del Inventario como ente dependiente del Ayuntamiento de Toledo, se encuentra fuera del perímetro de control que tiene asignado esta Intervención General

(artículo 2 del Real Decreto 424/2017) al carecer esta entidad de la mayoría de su capital social. Por lo tanto, en el presente informe no se evalúa su situación por carecer este órgano de control de competencia para ello.

Ámbito objetivo

La supervisión continua llevada a cabo tiene por finalidad verificar si los entes que se incluyen dentro de su ámbito subjetivo:

- Mantienen las circunstancias que justificaron su creación
- Son financieramente sostenibles
- Y no presentan causa legal de disolución por incumplimiento de los fines que justificaron su creación o continúan siendo el medio más idóneo para lograrlos

Como resultado de las actuaciones de verificación llevadas a cabo, el informe concluye con:

1. Recomendaciones de mejora referidas a aspectos organizativos y estratégicos de las entidades, así como de gestión económica, presupuestaria y financiera, de recursos humanos y materiales, de gestión compartida, y, en general, relativas a cualesquiera otros elementos establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para cada tipo de entidad.
2. Propuestas de supresión en los casos previstos legalmente.
3. Propuestas de transformación cuando la forma jurídica de las entidades no sea la adecuada de conformidad con los requisitos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Informe

Antecedentes

La Intervención General emitió informe de supervisión continua correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 de los que se dio cuenta al Pleno de la Corporación.

Las conclusiones que contenían eran las siguientes:

Recomendaciones a los entes

Patronato Deportivo Municipal

Para superar la ineficiente detectada en la gestión de las infraestructuras deportivas se recomienda analizar otras formas o modalidades más idóneas:

1. *La aprobación periódica de planes de renovación de equipamientos, consensados entre el gestor (PDM) y el titular (Ayuntamiento), en los que se comprometan (de manera alineada con la planificación general del Ayuntamiento) recursos financieros y técnicos de la entidad matriz.*
2. *La atribución permanente al gestor (PDM) de la gestión integral de los equipamientos, acompañada de los medios técnicos y financieros necesarios para que ejecute por sí mismo los planes de renovación.*

Empresa municipal de la vivienda

En relación con la citada entidad, esta Intervención vienen a realizar dos recomendaciones:

1. *Respecto de la encomienda de nuevos servicios o de la opción de retomar el anterior nivel de promoción de viviendas, se advierte que su actual estructura podría ser insuficiente.*
2. *Por otro lado, si se retoma la actividad de promoción de viviendas, el Ayuntamiento debería revisar su actual modelo relacional con la empresa para la gestión del patrimonio municipal suelo a través de la promoción de vivienda pública con el objetivo de eliminar la ineficiencia provocada por la separación jurídica y patrimonial que actualmente existe.*

Propuestas de transformación de entes

Patronato Municipal Teatro de Rojas

A la vista de las ineficiencias detectadas en la gestión administrativa de la entidad derivadas de su actividad única, se propone que se revise su actual forma jurídica con el objetivo de encontrar la forma más idónea a los fines perseguidos, así como la más eficiente para los recursos públicos.

Patronato Municipal de Música

A la vista de las ineficiencias detectadas en la gestión administrativa de la entidad derivadas de su actividad única, se propone que se revise su actual forma jurídica con el objetivo de encontrar la forma más idónea a los fines perseguidos, así como la más eficiente para los recursos públicos.

Propuestas de supresión de entes

Patronato Municipal de Turismo

Como consecuencia de las ineficiencias detectadas en el ente, esta Intervención General eleva para su toma en consideración la propuesta de integrar el servicio personificado dentro de la estructura general del Ayuntamiento.

Organismos autónomos

Planteamiento general

Los organismos autónomos son entes funcionales de derecho público con personalidad jurídica propia que actúan de forma descentralizada, en ejecución de programas específicos atribuidos a una concejalía o similar, para la realización de actividades administrativas de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.

Conforme a la normativa vigente, los organismos públicos se contraponen a las entidades públicas empresariales que son los organismos públicos que encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 85bis 1, i) de la LBRL, los organismos autónomos están sometidos al control de eficacia ejercido por la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local a la que estén adscritos.

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia, que serán, en todo caso, conformes con la legislación sobre las Haciendas Locales.

Patronato Deportivo Municipal

Fines

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de sus Estatutos:

El Patronato es un organismo público con personalidad jurídica pública y patrimonio y tesorería propios, independientes de los del Municipio, al que se encomienda en régimen de descentralización la gestión y administración de la actividad deportiva de Toledo con el fin de fomentar y difundir el deporte y todo tipo de espectáculos y actividades deportivas, velando por la calidad de éstas y procurando la mayor rentabilidad social y deportiva para la ciudad de Toledo.

Adscripción

El Organismo Autónomo Local, Patronato Deportivo Municipal, se adscribe a la Concejalía Delegada de Deportes, dependiente del Área de Gobierno de Promoción Socio Cultural y Deportiva del Ayuntamiento de Toledo.

Evaluación

Se mantiene la evaluación realizada en el último informe de 2021.

1. La entidad presenta una organización consolidada y, en lo esencial, suficiente para la gestión ordinaria de las competencias que actualmente desarrolla.

2. En el ejercicio 2022, la entidad ha acreditado disponer de estabilidad presupuestaria y de solvencia financiera suficiente, si bien se alcanzan gracias a las transferencias que recibe del Ayuntamiento para cubrir el déficit tarifario establecido por la política fiscal aplicada.
3. La entidad tiene atribuida *la gestión y administración de la actividad deportiva de Toledo*, pero no adscritas las infraestructuras deportivas sobre las que se desarrolla. Esta organización lastra una administración integral de los equipamientos deportivos y provoca que exista una disfunción en la toma de decisiones: se encuentra la evaluación (PDM) y por otro la decisión-financiación (Ayuntamiento). Además, tratándose de prestaciones de servicios cuyo nivel de calidad está muy ligado a la percepción que tiene el usuario de las instalaciones, cualquier intento de mejora siempre estará vinculado a como se encuentre su estado de conservación. En consecuencia, esta limitación se evalúa como un obstáculo para la obtención de la máxima eficiencia posible en la gestión del servicio (expresada en términos de calidad de la prestación).

Patronato Municipal Teatro de Rojas

Fines

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de sus Estatutos:

El Patronato es un organismo público con personalidad jurídica pública y patrimonio y tesorería propios, independientes de los del Municipio, al que se encomienda en régimen de descentralización la gestión y administración del Teatro de Rojas de Toledo con el fin de fomentar y difundir el teatro y todo tipo de espectáculos y actividades culturales y artísticas, velando por la calidad de éstas y procurando la mayor rentabilidad cultural para la Ciudad.

Adscripción

El Organismo Autónomo local, Patronato Municipal Teatro de Rojas, se adscribe al área de Cultura del Ayuntamiento de Toledo, a cuyo titular le corresponde la dirección estratégica del mismo, así como la evaluación y control de los resultados de su actividad.

Evaluación

Se mantiene la evaluación realizada en el último informe de 2021.

1. La entidad presenta una organización consolidada y, en lo esencial, suficiente para la gestión ordinaria de las competencias que tiene atribuidas.
2. En el ejercicio 2022, la entidad ha acreditado disponer de estabilidad presupuestaria y de solvencia financiera suficiente, si bien se alcanzan gracias a las transferencias que recibe del Ayuntamiento para cubrir el déficit tarifario establecido por la política fiscal aplicada.
3. La entidad tiene como única actividad, en régimen de concurrencia con el sector privado, la programación de espectáculos y actividades culturales y artísticas en las instalaciones del Teatro y en dos salas ajenas al Patronato: la Sala Thalía y el Palacio de Congresos de la Ciudad de Toledo. En contadas ocasiones, la entidad ha producido espectáculos propios o participado en su producción. Si comparamos esta actividad, en términos estrictos, con la que los organismos autónomos tienen establecida en la normativa vigente (*la realización de actividades administrativas de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos*), se aprecia que existe una disfuncionalidad evidente: los patronatos no están configurados para funcionar como operadores económicos sino, más bien, como operadores jurídicos; y ello, con independencia de que sean instrumentos válidos para la ejecución de políticas públicas. A tal efecto, existe la posibilidad de que la entidad adopte otra modalidad de organización de carácter público que actúe de forma más eficiente en el ámbito de la promoción y producción de espectáculos artísticos, tanto desde un punto de vista presupuestario como fiscal.

Patronato Municipal de Música

Fines

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de sus Estatutos:

El Patronato es un organismo público con personalidad jurídica pública y patrimonio y tesorería propios, independientes de los del Municipio, al que se encomienda en régimen de descentralización la gestión y administración de la Escuela de Música de Toledo con el fin de fomentar y difundir la música, sus enseñanzas y todo tipo de actividades musicales y artísticas, velando por la calidad de éstas y procurando la mayor rentabilidad cultural para la Ciudad.

Adscripción

El Organismo Autónomo local, Patronato Municipal de Música “Diego Ortiz”, se adscribe al área de Cultura del Ayuntamiento de Toledo, a cuyo titular le corresponde la dirección estratégica del mismo, así como la evaluación y control de los resultados de su actividad.

Evaluación

Se mantiene la evaluación realizada en el último informe de 2021.

1. La entidad presenta una organización consolidada, pero de mínimos, que, en lo esencial, resulta suficiente para la gestión ordinaria de las competencias que actualmente tiene atribuidas.
2. En el ejercicio 2022, la entidad ha acreditado disponer de estabilidad presupuestaria y de solvencia financiera suficiente, si bien se alcanzan gracias a las transferencias que recibe del Ayuntamiento para cubrir el déficit tarifario establecido por la política fiscal aplicada.
3. La entidad tiene como única función la gestión y administración de la Escuela de música, para lo cual se ha dotado de una estructura permanente y fija de profesorado. Esta forma de organización administrativa genera rigideces no compatibles con la dinámica de un centro educativo (limitaciones para la realización de nuevas asignaturas, de cursos temporales, etc.). Procede, por lo tanto, plantearse si es la forma de organización más idónea para maximizar los fines públicos que se persiguen.

Patronato Municipal de Turismo

Fines

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de sus Estatutos:

El Patronato tendrá por objeto la promoción, fomento y desarrollo del Turismo en el Municipio de Toledo.

Adscripción

El Organismo Autónomo local, Patronato Municipal de Turismo, se adscribe orgánicamente a la Concejalía de Turismo del Ayuntamiento de Toledo, a cuyo titular le corresponde la dirección estratégica del mismo, así como la evaluación y control de los resultados de su actividad.

Evaluación

Se mantiene la evaluación realizada en el último informe de 2021.

1. La entidad presenta un déficit de estructura organizativa, tanto en lo funcional como en lo material, que dificulta una gestión administrativa completa.
2. En el ejercicio 2022, la entidad ha recuperado la estabilidad presupuestaria; no obstante, se mantiene el riesgo de insolvencia financiera como consecuencia las incidencias que sufren los ingresos de los contratos de explotación vinculados al turismo. La entidad matriz ha tenido que realizar una aportación específica de 50 mil €uros. La financiación del patronato proviene del producto de cuatro contratos municipales de explotación del dominio público municipal que, por acuerdo de la Junta de Gobierno, ceden sus rentas al patronato. Al contrario que el resto de los patronatos, carece de ingresos tributarios propios.
3. La entidad tiene una doble función:
 - a. La representación de la Ciudad en el ámbito de promoción del turismo
 - b. La prestación del servicio gratuito de información turística

A la vista de la estructura administrativa de la entidad, así como de la naturaleza de las funciones que efectivamente desarrolla, esta Intervención entiende que el servicio se prestaría de manera más eficiente si se integrase dentro de la administración general del Ayuntamiento.

Sociedades mercantiles

Planteamiento general

Las sociedades mercantiles locales, cualquiera que sea su forma jurídica, se constituyen como técnica de funcionamiento para gestionar de forma más eficaz actividades industriales, comerciales y de servicios.

Las sociedades mercantiles locales se rigen íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias de carácter presupuestario, de control interno y consolidación de cuentas.

Empresa municipal de la vivienda y suelo de Toledo, S.A.

Fines

Según sus estatutos, el Ayuntamiento de Toledo constituye la Sociedad Mercantil EMPRESA MUNICIPAL DE SUELO Y VIVIENDA DE TOLEDO, S.A., Sociedad Urbanística y de gestión de servicios públicos de carácter mercantil, para la gestión directa de la actividad económica de gestión de suelo, urbanización y promoción, construcción y rehabilitación de viviendas, para el apoyo a la gestión administrativa de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento de Toledo en ejercicio de sus competencias, y para otras actividades vinculadas a estos fines.

Tiene carácter instrumental y se considera medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Toledo a los efectos previstos en el artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Dicha sociedad podrá también ser objeto de encomiendas de gestión por parte del Ayuntamiento de Toledo, al tener la consideración de medio propio y servicio técnico de éste.

Evaluación

Se mantiene la evaluación realizada en el último informe de 2021.

1. La entidad presenta una organización consolidada y, en lo esencial, suficiente para la gestión ordinaria de las competencias que tiene atribuidas.
2. En el ejercicio 2022, la entidad ha acreditado disponer de estabilidad presupuestaria y de solvencia financiera suficiente gracias al equilibrio que obtiene por la cobertura de sus gastos generales a través de los ingresos de las encomiendas de gestión que tiene atribuidas. Esta situación se ha visto favorecida por la caída en la actividad tradicional de la empresa que ha liberado medios personales y materiales para atender los encargos. No obstante, la presente estructura de la empresa no admitiría retomar sus anteriores actividades o iniciar nuevas encomiendas de gestión manteniendo el actual nivel de ocupación.
3. En la actualidad, la entidad no realiza actividades de promoción de vivienda. En este sentido, analizando su trayectoria, se observa que, en sus actuaciones anteriores, han existido importantes ineficiencias motivadas por el hecho de que la gestión del patrimonio municipal del suelo ha estado absolutamente separada de la promoción.

Conclusiones

Recomendaciones a los entes

Patronato Deportivo Municipal

Para superar la ineficiente detectada en la gestión de las infraestructuras deportivas se recomienda analizar otras formas o modalidades más idóneas:

3. La aprobación periódica de planes de renovación de equipamientos, consensuados entre el gestor (PDM) y el titular (Ayuntamiento), en los que se comprometan (de manera alineada con la planificación general del Ayuntamiento) recursos financieros y técnicos de la entidad matriz.
4. La atribución permanente al gestor (PDM) de la gestión integral de los equipamientos, acompañada de los medios técnicos y financieros necesarios para que ejecute por sí mismo los planes de renovación.

Empresa municipal de la vivienda

En relación con la citada entidad, esta Intervención vienen a realizar dos recomendaciones:

3. Respecto de la encomienda de nuevos servicios o de la opción de retomar el anterior nivel de promoción de viviendas, se advierte que su actual estructura podría ser insuficiente.
4. Por otro lado, si se retoma la actividad de promoción de viviendas, el Ayuntamiento debería revisar su actual modelo relacional con la empresa para la gestión del patrimonio municipal suelo a través de la promoción de vivienda pública con el objetivo de eliminar la ineficiencia provocada por la separación jurídica y patrimonial que actualmente existe.

Propuestas de transformación de entes

Patronato Municipal Teatro de Rojas

A la vista de las ineficiencias detectadas en la gestión administrativa de la entidad derivadas de su actividad única, se propone que se revise su actual forma jurídica con el objetivo de encontrar la forma más idónea a los fines perseguidos, así como la más eficiente para los recursos públicos.

Patronato Municipal de Música

A la vista de las ineficiencias detectadas en la gestión administrativa de la entidad derivadas de su actividad única, se propone que se revise su actual forma jurídica con el objetivo de encontrar la forma más idónea a los fines perseguidos, así como la más eficiente para los recursos públicos.

Propuestas de supresión de entes

Patronato Municipal de Turismo

Como consecuencia de las ineficiencias detectadas en el ente, esta Intervención General eleva para su toma en consideración la propuesta de integrar el servicio personificado dentro de la estructura general del Ayuntamiento.

Informe finalizado en abril de 2023

El Interventor General

NOMBRE: Francisco Javier Sánchez Rubio
Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071IDD0CZA244ED1238219348BE
PUESTO DE TRABAJO: Interventor
FECHA DE FIRMA: 20/04/2023
HASH DEL CERTIFICADO: FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E