

Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

## **Resumen ejecutivo sobre el “Informe de análisis y diagnóstico de la situación económico financiera para el periodo 2006 a 2010”**

---

Fecha: 12 de diciembre de 2011

El “Informe de análisis y diagnóstico de la situación económico financiera para el periodo 2006 a 2010<sup>1</sup>” (en adelante, el Informe) fue emitido por ATD Auditores S.L. (en adelante, ATD) con fecha de 11 de noviembre de 2011. Dicho informe **presenta el trabajo realizado, resultados alcanzados, conclusiones y recomendaciones** del análisis de los datos y documentos facilitados por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (en adelante, el Ayuntamiento), en virtud del contrato suscrito para llevar a cabo “*un análisis y diagnóstico de la situación económico financiera*” del municipio.

El presente documento representa un **resumen ejecutivo** de dicho Informe, y nos remitimos a éste para los detalles del desarrollo del trabajo, sus conclusiones y recomendaciones.

El objetivo concreto del encargo, presentado en la oferta remitida, se fijó en:

- La realización de un análisis y diagnóstico de la situación económica del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y sus entidades dependientes, así como la elaboración de propuestas de medidas a tomar.
- Asimismo se analizará el Plan económico elaborado por el Ayuntamiento.

El Informe se centra en el análisis y diagnóstico de la situación económica. En relación al análisis del Plan Económico del Ayuntamiento (Plan Integrado 2012-2014), se realizó la “*Nota sobre la revisión del Plan Integrado 2012-2014 (Plan Económico-Financiero de reequilibrio del Grupo Municipal y Plan de Saneamiento Financiero del Ayuntamiento de Jerez)*”, cuyo objetivo específico es constatar la coherencia de las principales figuras contables y económicas empleadas en el Plan con la información contable disponible sobre el Ayuntamiento y entidades dependientes, así como considerar la razonabilidad de la metodología utilizada. Se incluye como Anexo 1 de este Resumen.

---

<sup>1</sup> El Informe no es un informe de auditoría de cuentas anuales ni refleja una opinión de auditoría en los términos descritos en el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas; ni tampoco se refiere a ninguno de los tipos o clases de auditoría de las Normas de Auditoría del Sector Público aprobadas por Resolución del Interventor General de la Administración del Estado de 14 de febrero de 1997. Asimismo, no persigue la detección de incumplimientos o vulneraciones de la legalidad, sin perjuicio de que en los casos en que sí se detecten hechos significativos en este aspecto, quedarán reflejados en los resultados del trabajo.

## **Principales conclusiones y recomendaciones<sup>2</sup>**

Con **carácter general**, toda vez se ha concluido sobre la razonabilidad del Plan Integrado 2012-2014, se ha recomendado integrar las recomendaciones incluidas en el Informe con las acciones incluidas en el Plan en un programa de implantación de medidas que planifique en el tiempo las actuaciones a emprender.

Asimismo, se recomienda la creación de un grupo de control y seguimiento del Plan Integrado 2012-2014 y el programa definido con anterioridad, que evite la dilución de responsabilidades y garantice su adecuada ejecución.

Del análisis realizado, expuesto con detalle en el Informe, se extraen las siguientes conclusiones generales más relevantes.

### **1. Elaboración, ejecución y estructura del presupuesto municipal (2006 a 2010).**

#### **1.1. Elaboración y ejecución del presupuesto.**

##### **Conclusiones**

- Los presupuestos no se ajustan adecuadamente a la realidad económica, y el exceso de gastos sobre ingresos explica el déficit presupuestario acumulado y parte del endeudamiento y de las tensiones de tesorería actuales.
- Los recursos propios de la entidad (ingresos fiscales) están destinados en su totalidad a cubrir los gastos de personal, corrientes y financieros, imposibilitando el desarrollo de actuaciones municipales a través de transferencias corrientes y de capital, o el desarrollo del patrimonio municipal.
- Es constante el déficit presupuestario en el periodo, y significativo el dato de crecimiento del mismo, a una tasa interanual promedio del 31,3%.

(En millones de euros)	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
Resultado presupuestario	-7,6	-28.2	-16,7	-21,8	-16,8

(\*) El resultado ajustado no incluye Operaciones Pendientes de Aplicación (OPA) por -15 millones de euros, lo que ampliaría el déficit a -31,8 millones de euros.

##### **Recomendaciones.**

- Dada la delicada situación financiera del municipio y el elevado déficit acumulado, así como las dificultades de gestión observadas, se recomienda la adopción de la metodología de “presupuesto base cero<sup>3</sup>” para la elaboración del presupuesto, más adecuada que la metodología incrementalista.
- Se recomienda, para la elaboración del presupuesto, ajustar los gastos a los ingresos esperados (y no viceversa), y estimar estos últimos de forma prudente e, incluso, a la

<sup>2</sup> No se incluyen todas las conclusiones alcanzadas y recomendaciones propuestas, ni el desarrollo detallado del Informe. Ver el Informe para obtener el mayor nivel de detalle.

<sup>3</sup> Básicamente, la metodología de presupuesto base cero parte del principio de necesidad de justificación de cada gasto, sin tener en cuenta la experiencia anterior (ejercicios anteriores) y asignando créditos en función de las prioridades fijadas por los objetivos.

baja respecto de ejercicios anteriores, habida cuenta de la evolución histórica comentada en apartados anteriores y la situación económica general.

## 1.2. Estructura y evolución del presupuesto de ingresos.

### Conclusiones.

- Sobre los **impuestos directos** (Capítulo 1), es destacable la dependencia de los relativos al sector inmobiliario y construcción (impuesto de bienes inmuebles, IBI, y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos), que alcanza un promedio del 69,3% del total de ingresos del capítulo.
- En relación a las **tasas** por servicios municipales (Capítulo 3) y **otros ingresos**, su evolución interanual ha sido errática, y pone en evidencia la carencia de un control adecuado de los ingresos y los costes que las motivan. El concepto más relevante del capítulo son los “Otros ingresos”, principalmente referente a los generados por convenios puntuales con terceros para determinadas actuaciones (urbanísticas esencialmente). No son ingresos habituales y pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un análisis y normalización de este tipo de ingresos.
- La alta variabilidad de los **ingresos patrimoniales** evidencia cierta falta de normalización, que, no obstante, muestra una tendencia al alza. Las concesiones administrativas representan la mayor fuente de ingresos, si bien es uno de los conceptos con mayor variabilidad, siendo necesario establecer un mayor control y normalización.
- Sobre la **enajenación de inversiones**, el Ayuntamiento ha estado realizando una fuerte desinversión en solares cuyos ingresos. A tenor de la escasa inversión realizada, las tensiones de tesorería actuales y la acumulación de remanentes afectados, se evidencia que se ha estado financiando gastos distintos a los de inversión, incumpliendo el artículo 5 del TRLRHL.

### Recomendaciones.

- En el caso de **los ingresos fiscales**, fijar objetivos de recaudación reales, y establecer sistemas flexibles de liquidación de impuestos (fraccionamientos, aplazamientos y compensaciones) que tengan en cuenta situaciones específicas de los contribuyentes, a fin de asegurar el cobro, aunque sea diferido.
- En el caso específico de las **tasas y precios**, se recomienda hacer un análisis en profundidad, que incluya la revisión pormenorizada de los costes de prestación y el ajuste de las tasas y precios en consecuencia.
- Se recomienda también asegurar mayores niveles de cobrabilidad en la recaudación ejecutiva de vencimiento de elevada antigüedad.
- En el caso de los **ingresos patrimoniales** derivados de concesiones administrativas, se recomienda realizar una revisión en profundidad de las condiciones de los contratos de concesión, con el fin de detectar posibles debilidades en contra de los intereses municipales y crear una unidad específica de control de concesiones.

Asimismo, para la prestación de servicios municipales, evaluar las ventajas de los contratos que impliquen la colaboración del sector privado mediante un análisis coste-beneficio, a través de los distintos tipos de contratos regulados en la LCSP.

### 1.3. Estructura y evolución del presupuesto de gastos.

#### Conclusiones.

- En lo que respecta a los **gastos de personal**, representan la mayor partida del presupuesto, el 34% del total de gasto, habiéndose incrementado un 60% en el periodo analizado. El coste del personal laboral (empleados laborales fijos, indefinidos o eventuales) supone el 32% de los gastos de personal y un 120% del coste de personal funcionario municipal.

La plantilla de la administración municipal se sitúa en 1.998 empleados en 2010, de los que 619 son funcionarios de carrera, 8 son funcionarios interinos, 1.311 son laborales (fijos e indefinidos), 32 laborales eventuales y 18 cargos políticos.

El tercer concepto en importancia es el de “Gratificaciones”, con 11,5 millones de euros en 2010, y un incremento del 86% en el periodo.

Resulta significativo elevado número de conceptos salariales aplicados (81 conceptos en 2010), detectándose algunos conceptos ligados a la productividad con un importe y volumen de perceptores relevante, así como otros cuyo devengo resulta revelador (Plus ordenador, Quebranto de moneda).

- Los **gastos corrientes** representan el 24% de los gastos. El 78% se corresponde con la facturación de las empresas que prestan los servicios más importantes: limpieza urbana y colegios, mantenimiento de parques y jardines y asistencia social. Los suministros (energéticos, comunicaciones, agua, etc.), que suponen el 10% del capítulo, se han incrementado un 32% en el periodo, evidenciando el fracaso de las políticas de reducción de este tipo de consumos.
- En relación a los **gastos financieros**, el dato más significativo es su incremento, un 67%. Los intereses por préstamos tienen un peso inferior en el capítulo que los intereses de demora, un 43% y un 44% respectivamente, evidenciando de manera significativa el problema de endeudamiento comercial (con proveedores) del Ayuntamiento.
- Las **transferencias corrientes** se han incrementado del 52% en el periodo. El 39% se corresponden con las emitidas a empresas del grupo para el desarrollo de sus funciones y financiar el déficit de explotación. La carga del grupo empresarial para el Ayuntamiento supone, aproximadamente, un 4% del total del presupuesto total del gastos (unos 10 millones de euros anuales).
- Las **inversiones** suponen el 7% del gasto municipal. En 2010 la actividad inversora municipal decrece un 15%, al limitarse los fondos estatales y autonómicos evidenciando la absoluta dependencia de la financiación ajena para acometer proyectos de inversión. En promedio, los proyectos con financiación estatal o autonómica (principalmente FEELS, FEIL, URBAN y PROTEJA) representan más del 85% del gastos.

#### Recomendaciones

- Para los **gastos de personal**, se recomienda realizar una revisión en profundidad de los conceptos salariales. También se recomienda limitar o anular la contratación de personal laboral (eventual, fijo e indefinido) adicional y favorecer los programas de

movilidad interna. Se recomienda asimismo elaborar en detalle la RPT municipal, que incorpore las necesidades reales de recursos, basándose en un estudio de las mismas pormenorizado por áreas y objetivos.

- Sobre los **gastos corrientes**, se recomienda realizar un estudio en profundidad de los contratos de prestación de servicios. También, llevar a cabo un estudio sobre eficiencia energética.
- En lo que respecta a las **transferencias**, se recomienda eliminar completamente las subvenciones nominativas, otorgando la totalidad de los fondos mediante procedimientos de concurrencia competitiva.
- En relación a las **inversiones**, se recomienda revisar en profundidad las inversiones en curso, priorizando las absolutamente necesarias, y analizar la posibilidad de acudir a los sistemas contemplados en la LCSP de colaboración público privada y otras figuras contractuales.

## 2. Tesorería y endeudamiento a finales de 2010.

El **Estado de Remanente de Tesorería** es un saldo que muestra el superávit o déficit de tesorería acumulado a lo largo de distintos ejercicios en un ente público<sup>4</sup>. En definitiva, el Remanente de Tesorería es el Estado clave para explicar la situación financiera (de tesorería) de una entidad pública. Si el remanente es negativo (incapacidad para pagar las deudas) el Ayuntamiento se enfrenta a una crisis de liquidez.

### Conclusiones

- El **Remanente de Tesorería** es negativo en 2010 en -419 millones de euros, con un incremento del 150% desde 2006. Sobre esta situación, comentar que:
  - La cobrabilidad media del periodo analizado se sitúa en el 57% de los derechos pendientes del ejercicio inmediatamente anterior, y del 6% para los derechos más de un año de antigüedad.
  - Las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados (superiores a un año), principal causa del déficit en el remanente de tesorería, se ha incrementado un 135%.
  - Los saldos de dudoso cobro se han incrementado un 48% en el periodo analizado (44,4 millones de euros en 2010). Los criterios de provisión de deudores se consideran insuficientes, y no se ajustan a la realidad económica del municipio.
  - La financiación afectada (ingresos cuyo destino de gasto está fijado y no pueden emplearse en otro), en 2010 reduce el Remanente de Tesorería en 129 millones de euros, con un incremento del 1782% en el periodo.

<sup>4</sup> IGAE, “Manual de Contabilidad Pública” (2005), “El remanente de tesorería es una magnitud de carácter financiero que representa el excedente de liquidez a corto plazo que la entidad tiene (...). El remanente de tesorería viene a ser la liquidez con que contaría la entidad (...), después de recaudar los derechos pendientes de cobro y atender las obligaciones pendientes de pago, a corto plazo, bajo la ficción de que unos y otras vencieran en aquella fecha”.

- El **endeudamiento** del Ayuntamiento en 2010 se situaba en 663 millones de euros. De los cuales, 96 millones son a largo plazo y 567 a corto plazo. Por concepto, 162 millones se corresponden con acreedores financieros y 501 millones con otros acreedores (comerciales y Administraciones Públicas).
- La **solvencia** (liquidez a medio plazo) es del 37%, es decir, las disponibilidades (efectivo o equivalentes) sólo cubren algo más de un tercio de las obligaciones. El endeudamiento a corto plazo es el 84% del endeudamiento total.
- Además, se prevé un **deterioro de la situación financiera**, derivado del procedimiento de afectación de pagos ya reconocidos a terceros cuya financiación proviene de la recaudación futura de tributos municipales gestionados por la Diputación de Cádiz.

### Recomendaciones

- Se recomienda revisar los procedimientos de gestión de cobro, no únicamente acotado a los ingresos tributarios, sino, en general a todo tipo de ingresos, habida cuenta del deterioro que se está produciendo en los cobros, y el incremento de la morosidad.
- Por lo que respecta a las partidas de acreedores y deudores, se recomienda llevar a cabo un análisis en profundidad de las cuentas contables que forman cada partida, procediendo a regularizar los saldos antiguos, que incrementan notablemente el resultado del remanente, especialmente los saldos con entidades del grupo.
- Se recomienda llevar a cabo una revisión de los criterios de calificación de la deuda como de dudoso cobro, con el fin de adecuarlos a la situación real y coyuntura económica actual.
- Las enormes dificultades financieras que posee el Ayuntamiento a corto plazo, hace absolutamente necesario la renegociación de la deuda a corto plazo, en todos los ámbitos que la legislación lo permita.
- Analizar la posibilidad de modificar el sistema de anticipos con la Diputación para atender a los pagos de proveedores.

### 3. Otros aspectos.

#### 3.1. Contratación.

#### Conclusiones

- En el área de **contratación**, se han observado evidencias a cerca de un nivel de control ineficaz del área.

#### Recomendaciones.

- Acometer una revisión en profundidad de la vigencia de todos los contratos
- Realizar una auditoría de legalidad en el área con el alcance temporal de los 4 ejercicios inmediatamente anteriores, con el fin de estimar debilidades e incumplimientos significativos, y cuyo efecto pueda tener aún algún impacto de carácter económico.

- Actualizar el listado de contratos en vigor, a fin de tener un nivel de control mínimo y cumplir adecuadamente con la necesidad de remisión de información a la Cámara de Cuentas.
- Definir las condiciones para la creación de una Central de Compras.

### **3.2. Control interno y gestión económica.**

#### **Conclusiones**

- No existe otro tipo de control interno, además de la fiscalización previa, realizado, ni por el Servicio de Intervención, ni otras unidades municipales.
- No se tiene ningún tipo de control de gestión sobre las entidades dependientes del Ayuntamiento, así como de los Organismos Autónomos.
- Se ha evidenciado la escasez de informes que recojan el resultado de estudios y análisis económicos sobre el conjunto de las decisiones municipales.

#### **Recomendaciones**

- Separar o, al menos diferenciar de forma explícita, el área de contabilidad y el de control interno
- Potenciar los controles financieros y auditorías, que permiten obtener conclusiones más universales
- Se recomienda elaborar una Norma General de Control Interno.
- Se recomienda reforzar los medios y procedimientos para la realización de análisis económicos relativos a la toma de decisiones sobre la gestión municipal.

## Anexo 1

### **Nota sobre la revisión del Plan Integrado 2012-2014 (Plan Económico-Financiero de reequilibrio del Grupo Municipal y Plan de Saneamiento Financiero del Ayuntamiento de Jerez) pendiente de aprobación por el Pleno de la Corporación**

---

En Madrid, a 15 de noviembre de 2011.

La presente nota se enmarca en el contrato suscrito con el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, con objeto de realizar un análisis y diagnóstico de la situación económico financiera. Entre los objetivos del mencionado contrato se incluía analizar el Plan económico que se presentaría al Pleno de la Corporación para su aprobación, con el fin de mejorar y complementar las medidas previstas en dicho plan, denominado “Plan integrado 2012-2014” (en adelante “el Plan”). Esta nota se refiere a la copia del Plan que nos ha sido entregada.

De acuerdo con lo declarado en su Introducción, dicho Plan *“constituye una compilación de información jurídica, económica y financiera cuyo objeto es sintetizar la situación del Grupo Municipal a 31 de diciembre de 2010 a efectos de cuantificar los objetivos económicos necesarios para lograr la sostenibilidad económica del Grupo en general, y el equilibrio presupuestario en particular, mediante la articulación de un conjunto de medidas valoradas y temporalizadas desde junio de 2011 hasta finales de 2014”*.

El trabajo contratado abarca otros aspectos que no conciernen al Plan, y que por tanto no son objeto de esta nota. En consecuencia, solo se reflejan aquí algunos de los resultados parciales del trabajo realizado por nuestra firma. Nuestro informe sobre el análisis y diagnóstico de la situación económico financiera recoge la descripción del trabajo realizado, los resultados, las conclusiones y nuestras recomendaciones en su totalidad.

Nuestro trabajo, refiriéndonos exclusivamente al Plan, ha consistido fundamentalmente en efectuar una lectura del mismo con el fin de detectar incoherencias en los datos e hipótesis utilizados; en cotejar la concordancia de los datos contables más significativos utilizados en el Plan con la información contable del Ayuntamiento y entidades dependientes que nos ha sido proporcionada (tales como liquidaciones del presupuesto del Ayuntamiento y organismos autónomos, cuentas anuales de sociedades dependientes, etc.); y en la aplicación de ciertos procedimientos analíticos y otros procedimientos de revisión. El alcance de estos

procedimientos es sustancialmente menor que el de una auditoría, por lo que no es posible asegurar que todos los asuntos significativos que pudieran ser identificados en una auditoría o aplicando otro tipo de procedimientos hayan llegado a nuestro conocimiento.

Las cuentas anuales del Ayuntamiento y entidades dependientes no han sido auditadas por nosotros. Hemos dispuesto del informe de auditoría de cuentas anuales de algunas entidades dependientes legalmente obligadas a auditarse.

Esta nota tiene como objeto principal constatar la coherencia de las principales figuras contables y económicas empleadas en el Plan con la información contable disponible sobre el Ayuntamiento y entidades dependientes, así como considerar la razonabilidad de la metodología utilizada.

De la revisión del Plan, efectuada con el alcance antes descrito, hemos constatado los siguientes aspectos.

- a) En relación a las magnitudes históricas relativas a ejecución presupuestaria y financiera, y al diagnóstico realizado por el área de Economía para la elaboración del Plan.
  - a. La descripción de la “Situación Actual” del Plan de Viabilidad de 2009, tomada como antecedente del Plan, referente al remanente de tesorería y déficit presupuestario, se corresponde razonablemente con los estados contables disponibles.
  - b. Las conclusiones alcanzadas en el informe de tesorería sobre la situación económico financiera 2009-2010 presentado en julio de 2011, y sintetizadas en el Plan, incluyendo las conclusiones del informe previo realizado en enero de 2011, se adecuan a los estados contables revisados y facilitados por el servicio de Intervención.
  - c. Las cifras de remanente de tesorería del Ayuntamiento y resultados de las sociedades mercantiles del grupo municipal, se corresponden razonablemente con los registros contables facilitados, habiendo encontrado diferencias no significativas en los datos referentes a resultados consolidados de sociedades mercantiles.
- b) En relación a la liquidación del presupuesto consolidado de 2010 como base para la delimitación del Plan.

- a. Se considera adecuado el perímetro de consolidación establecido.
  - b. Las cifras presentadas de ingreso y gasto en el presupuesto consolidado para 2010 concuerdan con los datos de los documentos contables recibidos del Ayuntamiento, Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles y Fundaciones.
  - c. Los ajustes practicados se consideran procedentes por concepto y conformes con el perímetro de consolidación definido, incluyendo lo expuesto en el Informe de la Intervención General del Ayuntamiento de fecha 24 de octubre de 2011.
- c) En relación a la metodología y estimaciones sobre evolución del plan económico financiero consolidado para el periodo 2012-2014.
- a. Sobre el plan económico financiero consolidado y el Plan de Saneamiento del Ayuntamiento:
    - i. Los criterios generales para delimitar las previsiones de ingresos esperados se consideran razonables, habida cuenta de que se basan en el principio de prudencia y de previsión a la baja de determinados ingresos, acorde con la situación económica general.
    - ii. En relación a las previsiones de gastos, éstas se basan y dependen del resultado esperado de actuaciones a efectuar en el corto plazo sobre los capítulos más significativos del presupuesto consolidado, que son los correspondientes a los gastos de personal y los gastos corrientes. En lo que respecta a los demás capítulos de gasto, se consideran criterios de evolución razonables.
  - b. Las magnitudes macroeconómicas empleadas para determinar determinados ingresos y gastos, esto es, evolución del IPC, PIB y tipos de interés, éstas se consideran razonables, dado que se han basado en estimaciones oficiales del gobierno de España o de organismos internacionales..

Asimismo, ponemos de manifiesto los siguientes aspectos derivados del análisis del Plan.

- a) La dependencia del equilibrio en tesorería a corto plazo de que se lleven a cabo las operaciones financieras del préstamo de legislatura y el préstamo de ICO, cuya concesión, a fecha de la emisión de la presente nota no está garantizada
- b) En relación a las medidas establecidas en el Plan, apartado 8.2 en adelante, si bien pueden ser consideradas como razonables para la consecución de los objetivos, hemos de remitirnos a las conclusiones y recomendaciones que se incluyen en nuestro informe.
- c) De la lectura del Plan, y para su exitosa consecución, observamos la necesidad de desarrollar en detalle las medidas previstas en el mismo, incluyendo el establecimiento de un sistema de seguimiento de su implantación. Para ello, se considera imprescindible determinar objetivos intermedios e indicadores.