



**Ayuntamiento de Jerez**

# **AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA**

---

# **PLAN DE VIABILIDAD**



# SUMARIO

## I) EL PLAN DE VIABILIDAD: NECESIDAD, ALCANCE Y CRITERIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

1. Finalidad	4
2. Las razones del actual desequilibrio	4
3. Situación actual	5
4. Escenario si no se toman medidas correctoras inmediatas	6
5. Objetivos del plan	8
6. Absorción del déficit acumulado en un horizonte a largo plazo. Período de vigencia del plan	9
7. Supresión de la generación de déficit y salida de la zona de riesgo. Ajuste duro a corto plazo	11
8. Medidas del plan	14
9. Responsabilidad y gestión del plan	15

## II) PRIMERA FASE (2009-2015): ANÁLISIS DE SITUACIÓN

1. Cierre presupuestario 2008. Situación financiera	18
1.1. Liquidación presupuestaria. Resultado	18
1.2. Ratios presupuestarios	19
1.3. Las razones del desequilibrio. Análisis por capítulos	20

## III) PRIMERA FASE (2009-2015): MEDIDAS DE ACTUACIÓN

1. Medidas políticas y presupuestarias	26
1.1. Propuesta de reducción del presupuesto corriente para el ejercicio 2010 y siguientes de la primera fase del plan (hasta 2015)	26
1.2. Política de ingresos	28
2. Medidas estructurales	28
2.1. Ajuste de personal	28
2.2. Otros gastos corrientes: capítulos II y IV	31
2.3. Medidas organizativas	32
3. Medidas de gestión	38
4. Previsiones de liquidación para la primera fase (2009-2015)	41

## IV) RESUMEN Y CONCLUSIONES

El plan: características y alcance	43
------------------------------------	----

### Anexos

- (I) Certificado de incoación de expediente para la autorización de suspensión de contrato de trabajo a la Delegación Provincial de Empleo de la Junta de Andalucía
- (II) Certificado de acuerdo de reducción de las retribuciones de los miembros de la Corporación Municipal y del personal eventual
- (III) Certificado de inicio de expediente para la reducción de las retribuciones del personal municipal
- (IV) Acuerdo del Ayuntamiento de Jerez y los sindicatos sobre el establecimiento de negociaciones relativas a la tramitación de un expediente voluntario de regulación temporal de empleo



**I) EL PLAN DE VIABILIDAD:  
NECESIDAD, ALCANCE Y CRITERIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN**

---



## **1. FINALIDAD**

La finalidad del plan es conseguir la estabilidad económico financiera de la Hacienda Municipal de Jerez, mediante una profunda reforma de la política económica y un ajuste en los recursos y servicios que, en todo caso, asegure su prestación de forma sostenible, respetando criterios de suficiencia, calidad y equidad.

## **2. LAS RAZONES DEL ACTUAL DESEQUILIBRIO**

Las razones del actual desequilibrio financiero hay que buscarlas en los últimos treinta años, prácticamente, desde la reinstauración de los ayuntamientos democráticos que, en el caso particular de Jerez, tienen que ver, además, con la singularidad de la Ciudad, caracterizada por una enorme extensión territorial y una fuerte dependencia económica del sector vinícola, y –sobre todo- con el modelo de desarrollo económico y social, fuertemente vinculado al liderazgo y tutela del Ayuntamiento.

La dificultad de mantener y dar servicios públicos a un territorio tan amplio, con una fuerte dispersión de la población, juntamente con la aportación masiva y continuada de recursos municipales para el desarrollo territorial, ha generado a la Hacienda Local jerezana una fuerte necesidad de ingresos que la actividad económica local –poco diversificada y muy vulnerable a los ciclos económicos- no ha podido garantizar, ni en tiempo ni en magnitud.

El aumento sostenido de la estructura municipal en los últimos treinta años, claramente sobredimensionada para unos niveles de prestación de servicios e inversión razonables desde el punto de vista de la dimensión del Municipio, y, en todo caso, para los niveles de financiación posibles, ha



llevado al Ayuntamiento a un incremento del gasto corriente excesivo para la evolución de la capacidad recaudatoria municipal.

En relación a los ingresos, la política fiscal del municipio no se centró en la realización de los análisis de costes necesarios para la correcta fijación de tipos y tarifas de impuestos, tasas y precios públicos, determinando en términos generales un claro desajuste estructural entre ingresos y gastos; simultáneamente, los procesos de regularización fiscal no se han llevado a cabo con la intensidad necesaria hasta muy recientemente.

El periodo comprendido entre los años 1995 y 2007, caracterizado por un importante crecimiento económico, sirvieron en gran medida para enmascarar esta realidad. Durante estos años, el Consistorio jerezano, gracias al ciclo económico, pudo acceder a ingresos abundantes y crédito fácil, lo cual, junto con la continuación de la práctica sistemática de medidas poco ortodoxas y nada prudentes en la gestión del presupuesto municipal, supuso un importante alivio, de la tesorería local y, en definitiva, un enmascaramiento de la situación financiera real de la institución.

Finalmente, la actual crisis económica, con un fuerte impacto en los ingresos corrientes de los municipios (actualmente en términos negativos nominales y reales) y un incremento en la demanda de servicios sociales, ha venido a evidenciar con toda su crudeza la desesperada situación real de la Hacienda Municipal jerezana.

### **3. SITUACIÓN ACTUAL**

Para ilustrar la magnitud de la situación valgan los siguientes datos:

1. El Remanente Negativo de Tesorería junto con las facturas pendientes de incorporar al Presupuesto (que podríamos asimilar al déficit acumulado por el Ayuntamiento) suponen un total de 378,27 millones de euros, que



es más del doble del Presupuesto corriente de todo el Ayuntamiento para este año.

Dicho de otra forma, el Ayuntamiento precisaría los ingresos actuales durante dos años seguidos, sin prestar un solo servicio, para poder enjugar el déficit acumulado a lo largo de estos treinta años.

2. El Ayuntamiento presenta anualmente un déficit estructural (desequilibrio entre los ingresos que obtiene y los gastos en los que incurre) de más de 30 millones de euros.

Es decir, con independencia de la deuda acumulada, cada ejercicio la pesada estructura municipal genera un fuerte déficit que debe ser resuelto para no incrementar la deuda acumulada anteriormente reseñada.

Así pues, podemos avanzar que la actual y grave situación financiera del Ayuntamiento de Jerez, producto de un **modelo de gestión pública local de hace más de treinta años**, requerirá, no solo de enérgicas medidas estructurales para corregir los factores que generan el desequilibrio anual, sino de medidas adicionales que permitan absorber las deudas acumuladas durante este largo periodo de tiempo.

#### **4. ESCENARIO SI NO SE TOMAN MEDIDAS CORRECTORAS INMEDIATAS**

La situación financiera, tal y como ha sido expuesto en el punto anterior es de una extrema gravedad.

Atendiendo al nulo margen de maniobra que deja la actual situación de la tesorería local, la incapacidad de los proveedores para soportar financieramente una mayor morosidad municipal y la negativa actual de las entidades financieras a conceder nuevos préstamos, la no adopción de



medidas inmediatas llevaría a muy corto plazo a un escenario muy problemático, caracterizado por:

- Imposibilidad para hacer frente a la nómina de los trabajadores del ayuntamiento con las correspondientes consecuencias, políticas, jurídicas y laborales de afectación de servicios ciudadanos.
- Reajustes de plantillas en las empresas concesionarias de servicios públicos, con traslado de los conflictos laborales hacia el Ayuntamiento. Algunas de estas empresas tienen una deuda acumulada superior al contrato anual.
- Reducción de servicios por parte de las empresas concesionarias de servicios públicos, con repercusión ciudadana (limpieza, recolección RSU, mantenimiento de parques....).
- Eventuales reclamaciones judiciales de los proveedores al Ayuntamiento por impago con la consecuente reclamación de intereses de demora. Riesgo elevado en pequeños proveedores. Posible impacto mediático.
- Resistencia de las entidades de crédito a financiar la tesorería municipal. Dificultades crecientes para la renovación automática de pólizas de tesorería.
- Imposibilidad absoluta de obtener financiación en el mercado para nuevas inversiones, con la consiguiente imposibilidad para acceder a programas supramunicipales de inversión que requieran algún nivel de cofinanciación. Posible impacto político y mediático por la "perdida" de subvenciones.
- Suspensión generalizada de pagos a proveedores (incluidos los empleados municipales); retención de la participación en tributos del Estado por incumplimiento de los acuerdos con la Seguridad Social y



Hacienda; posibilidad de requerimiento de ejecución de las garantías del préstamo sindicado.

## **5. OBJETIVOS DEL PLAN**

De acuerdo con la finalidad -expresada al inicio de este documento- y para evitar el inmediato escenario descrito, caracterizado en el apartado anterior, se precisa la elaboración -e implementación urgente- de un Plan de Saneamiento que viabilice las cuentas públicas del Consistorio jerezano.

Éste deberá ser obviamente un Plan de Viabilidad a largo plazo (no tenemos posibilidades de digerir el déficit acumulado en un corto periodo de tiempo), pero también debe ser un Plan que implique la adopción de enérgicas medidas de contención del gasto a muy corto plazo, puesto que de lo contrario, como hemos tenido ocasión de exponer, la Tesorería Municipal no podría hacer frente a sus obligaciones más inmediatas.

Los objetivos, de marcado perfil político, que deben regir este Plan de Viabilidad serían los siguientes:

- Tiene que asegurar la viabilidad financiera de la institución, en un escenario económico inmediato de crisis y de recuperación de la actividad a medio plazo, bajo un enfoque realista de la capacidad del Municipio y de la Hacienda Local para obtener o generar recursos corrientes.
- El equilibrio financiero debe conseguirse de forma progresiva, considerando un periodo sostenido de recuperación de las finanzas municipales similar al que ha originado la situación actual.
- El Plan de Viabilidad debe asegurar la continuidad en la prestación de todos los servicios básicos para la población, tanto en cobertura como en niveles de prestación, de acuerdo con las competencias y normativa de





régimen local y garantizando, en todo caso, la equidad y la eficacia de las políticas públicas.

## **6. ABSORCIÓN DEL DÉFICIT ACUMULADO EN UN HORIZONTE A LARGO PLAZO. PERIODO DE VIGENCIA DEL PLAN**

La propuesta de Plan Financiero que se presenta respeta, en cuanto a plazos y objetivos, el artículo 21 del RD 1463/2007 de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

De acuerdo con estas consideraciones y con el objetivo de garantizar un Plan de Viabilidad asumible por la Corporación, el plazo de vigencia (hasta obtener el equilibrio financiero) vendrá determinado por la necesidad de repercutir en el número de años necesarios, la absorción del remanente negativo de tesorería (asimilable al "déficit acumulado"), con la finalidad de minimizar el impacto financiero anual sobre el Presupuesto corriente de la institución, salvaguardando de esta forma un nivel razonable de gasto corriente para la prestación de servicios básicos y ordinarios.

En este sentido, parece razonable que el periodo de "absorción" sea similar al que ha originado la situación: treinta años.

Sin embargo, la duración del periodo de "absorción" vendrá limitado, igualmente, por las actuales tensiones de tesorería y el riesgo de su excesiva tensión. En este sentido y de acuerdo con los datos disponibles y las previsiones efectuadas, se estima que el periodo de vigencia –hasta la obtención del equilibrio financiero- debiera situarse entre 20 y 30 años.

La absorción total del déficit acumulado actual (378,27 millones de euros), considerando un valor constante y sin contar con los gastos financieros de la gestión de tesorería, durante un periodo de 25 años representaría una necesidad de ahorro presupuestario anual en torno a los 20 millones de euros.



Esto representaría un recorte efectivo en el gasto público corriente de aproximadamente 15 millones y su mantenimiento durante el periodo de vigencia del Plan. Este recorte, también de acuerdo con los datos disponibles, permitiría no comprometer la prestación de los servicios básicos a los ciudadanos, respetando –de acuerdo con los objetivos del Plan- criterios de suficiencia, calidad y equidad de la prestación.

Así pues, puede establecerse la duración de la vigencia del Plan, hasta alcanzar el equilibrio financiero, en un horizonte en torno a 25 años, sensiblemente similar al periodo en el que se ha generado el déficit acumulado actual.

Resulta evidente que un periodo tan dilatado requiere de un amplio consenso en torno a la necesidad y orientación del Plan entre todas las fuerzas políticas susceptibles de gobernar, así como el apoyo de los principales sectores económicos, sociales y cívicos del Municipio y de las instituciones supramunicipales.

Este Plan de Viabilidad constituye el núcleo *imprescindible* que debe desembocar en la elaboración de un Plan Estratégico Municipal.



## **7. SUPRESIÓN DE LA GENERACIÓN DE DÉFICIT Y SALIDA DE LA ZONA DE RIESGO. AJUSTE DURO A CORTO PLAZO.**

La actual estructura presupuestaria y su gestión, heredera de una larga e invariable tradición política y gestora municipal en los últimos treinta años, es, como hemos visto, generadora de sucesivos desequilibrios anuales.

Un déficit que, año tras año, se va acumulando hasta generar el extraordinario remanente negativo de tesorería que hoy presenta el Ayuntamiento de Jerez.

Evidentemente la primera medida debe ser eliminar del Presupuesto y su gestión los factores generadores del déficit sistemático, que se produce año tras año.

Una vez tengamos “estabilizado” el Presupuesto –ajustando el gasto real a los ingresos reales- podremos de verdad empezar a aplicar el Plan de Saneamiento a veinticinco años para “absorber” poco a poco el déficit acumulado.

Así, de acuerdo con los datos actualmente disponibles, puede estimarse con bastante precisión que el déficit anual se sitúa en torno a los 30 millones de euros. Por tanto, la primera medida debe ser inmediata: reducir este desequilibrio “generador de déficit”, dado que –si no se aborda- no permite que se pueda producir el necesario ahorro (“superávit”) presupuestario que prevé el Plan.

Así, aunque el conjunto del Plan se referencia a largo plazo (Plan de Viabilidad), es imprescindible un ajuste muy intenso en un primer tramo (Plan de Saneamiento) para suprimir radicalmente la posibilidad de seguir generando nuevo déficit, al margen de los esfuerzos por “absorber” el acumulado.



Pero ésta no es la única razón para un "ajuste duro a corto plazo". No hay que olvidar que el Ayuntamiento de Jerez se encuentra ahora mismo en una situación muy crítica, caracterizada por dramáticas consecuencias que han sido enumeradas en un apartado anterior.

Se necesita un "ajuste duro a corto plazo" que garantice la salida rápida de esta situación. Un ajuste inmediato que, además de acabar con la generación de nuevo déficit, debe permitir:

- Aumentar, o por lo menos desahogar, los –hoy inexistentes- márgenes para la política financiera del Municipio.
- Dar credibilidad y ofrecer garantías a las entidades de crédito.
- Dar credibilidad y ofrecer garantías a los proveedores –incluidos los trabajadores- que necesariamente habrán de ajustarse al Plan.
- Dar credibilidad y ofrecer garantías a las instituciones (incluida la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, responsable de la tutela financiera que necesariamente habrán de autorizar –y participar- del Plan).
- Transmitir credibilidad y determinación a la población.

Debemos tener en cuenta, además, que este ajuste "duro" debe hacerse en la situación actual, determinada por una fuerte crisis económica y tasas de inflación y crecimiento negativo, lo cual no sólo lo hace mucho más fácil de explicar, sino de aplicar: un contexto "duro" facilita un ajuste "duro".

La previsible recuperación económica (que difícilmente se producirá o tendrá algún impacto significativo en las finanzas municipales antes de 2012) debe alcanzar el Plan de Viabilidad con un Ayuntamiento mínimamente saneado, fuera del "período inicial de riesgo" que le permita



aprovechar al máximo el previsible incremento de disponibilidad de crédito a medio plazo.

Durante los próximos años el municipio debe ajustarse severamente, no sólo para no colapsarse la tesorería, si no para "generar confianza", una confianza que será determinante para llevar a cabo la totalidad del Plan.

Una oportunidad interesante es inscribir esta primera fase de "ajuste duro" en las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación en relación a facilitar la absorción de créditos reconocidos y obligaciones pendientes de los municipios (RDL 5/2009). Estas medidas posibilitan la realización excepcional de planes de ajuste inmediato y la concertación de operaciones específicas de crédito con esta finalidad, en un periodo máximo de seis años, a partir de julio de 2009.

Así, el periodo de vigencia del Plan de Viabilidad hasta alcanzar el equilibrio financiero ("absorción" total del déficit acumulado) debe situarse en un horizonte de 25 años, pero el periodo de "ajuste duro" (Plan de saneamiento), en el que hay que reducir gastos o incrementar ingresos reales por unos 30 millones de euros debe situarse en torno a 5-6 años.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, durante los próximos cinco o seis años el Consistorio jerezano debe adoptar medidas que le permitan, progresivamente, pasar del actual déficit anual de 30 millones a generar un superávit sistemático en torno a los 20 millones de euros.

Luego, durante los 25 años siguientes, no serán precisos más recortes, aunque si el mantenimiento estricto de una fuerte disciplina presupuestaria.



## 8. MEDIDAS DEL PLAN

El plan, debe considerar varios tipos de medidas que incidan tanto en el control estricto del gasto, como en el incremento de ingresos y el control del endeudamiento.

A saber:

- Medidas de ajuste con supresión y reducción de servicios voluntarios (tanto en relación a su impacto poblacional como a la intensidad de prestación).
- Medidas de redimensionamiento y adecuación legal de algunos servicios obligatorios.
- Ajuste en la plantilla a las necesidades reales del nuevo escenario, con un fuerte decremento de puestos de trabajo no justificados. Simplificación del Organigrama Municipal con supresión de direcciones y servicios. En este sentido se propone la realización de un organigrama de referencia ("organigrama horizonte").
- Ajuste salarial y moderación de sueldos del personal de plantilla y de altos cargos y personal directivo.
- Plan de aumento de la eficiencia de los servicios con cálculo sistemático de costes unitarios por servicio. Estudio de alternativas de gestión.
- Ajuste de las previsiones de ingresos, con actualización de los tipos fiscales –que actualmente disponen de importantes recorridos fiscales-, y de las tasas y precios de acuerdo con análisis sistemáticos de costes de los servicios.



- Congelación de nuevas inversiones, salvo las de reposición y mantenimiento que no estén financiadas al 100% por otras administraciones públicas o mediante venta de patrimonio.

## 9. RESPONSABILIDAD Y GESTIÓN DEL PLAN

Uno de los aspectos claves del Plan de Viabilidad es el relativo a su responsabilidad y gestión.

La responsabilidad en la ejecución del Plan debe situarse al máximo nivel: la Alcaldía del Ayuntamiento de Jerez.

Bajo la dirección de la Sra. Alcaldesa, debería crearse un **Comisionado Especial de la Alcaldía para el Plan de Viabilidad** (o figura análoga). Este Comisionado, debería contar con amplios poderes ejecutivos y mando directo sobre todo el personal directivo del Ayuntamiento, para todas las medidas relacionadas con el Plan.

Este Comisionado dependería y reportaría directamente a la Sra. Alcaldesa, desempeñando, por tanto, una función es completamente ejecutiva.

Además del Comisionado, el Plan debería contar con una **Comisión de Seguimiento**, presidida por la Sra. Alcaldesa y a la que asiste el Comisionado, que debería encargarse de vigilar especialmente el control del déficit, la evolución de la deuda, el avance hacia el equilibrio financiero y la aplicación de las medidas propuestas. Esta Comisión informará en la Comisión del Pleno correspondiente.

Al margen de estos órganos gestores, habrá que establecer mecanismos presupuestarios que garanticen la gestión y el seguimiento del Plan con total transparencia y que permitan –en su caso- adoptar medidas de ajuste en tiempo real por parte de los responsables de su ejecución.



En este sentido sería fundamental que, una vez estabilizado el Presupuesto de ingresos en sus valores reales de forma que se garantice la no generación de nuevo déficit público, se presupueste inicial y anualmente una partida específica con el ahorro presupuestario previsto, que sería destinada durante ese año a liquidar deuda acumulada.

Debería preverse un mecanismo corrector automático frente a la posibilidad de eventuales desviaciones que impliquen la generación de nuevo déficit, aunque sea en importes poco significativos: cualquier desviación en este sentido en la liquidación presupuestaria de un ejercicio debería implicar automáticamente la ampliación en el mismo importe de la partida anual sistemática para "absorción de remanente negativo del siguiente ejercicio presupuestario, estableciendo un sistema de compensación interanual automático.

En cualquier caso, el conocimiento previo y la claridad de las "reglas del juego" del Plan y el rigor e inmediatez en su aplicación, deberían ser elementos fundamentales para garantizar el cumplimiento del Plan de acuerdo con los objetivos políticos propuestos.





**II) PRIMERA FASE (2009-2015):  
ANÁLISIS DE SITUACIÓN**

---



## 1. CIERRE PRESUPUESTARIO 2008. SITUACIÓN FINANCIERA

### 1.1. Liquidación presupuestaria. Resultado

La liquidación presupuestaria del ejercicio 2008 pone nuevamente de manifiesto el exceso de gasto respecto a los ingresos obtenidos por parte de la corporación. En concreto, el resultado es negativo ajustado por importe de 40,3 millones de euros. Como consecuencia de ello, el impacto sobre el remanente de tesorería ha supuesto un incremento de 47,46 millones, situándose en 355,24 millones de euros.

El siguiente cuadro pone claramente de manifiesto la dramática situación de desequilibrio financiero en que se encuentra actualmente el ayuntamiento de Jerez de la Frontera:

	<u>2007</u>	<u>2008</u>
GASTOS CORRIENTES	212.427.031,44	208.883.055,20
INGRESOS CORRIENTES	193.505.299,18	187.769.376,53
<b>AHORRO CORRIENTE</b>	<b>-18.921.732,26</b>	<b>-21.113.678,67</b>
<b>RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO</b>	<b>-48.395.533,80</b>	<b>-29.705.756,78</b>
<b>REMANENTE LÍQUIDO DE TESORERIA</b>	<b>-307.779.263,64</b>	<b>-355.243.085,80</b>
<b>FACTURES PENDIENTES (OPAS)</b>	<b>-14.398.157,43</b>	<b>-23.024.792,26</b>
<b>DÉFICIT REAL ACUMULADO</b>	<b>-322.177.421,07</b>	<b>-378.267.878,06</b>



## 1.2. Ratios presupuestarios

Como se puede apreciar de los principales ratios presupuestarios y financieros –junto con aquellos que establece como de obligado cumplimiento el Texto Refundido de la Ley de haciendas locales- la situación financiera y, especialmente de la tesorería de la corporación local es extremadamente delicada.

	2007	2008
Tesorería (30% Ingr.ctes.ayto.)	27,25%	29,37%
Endeudamiento (110% Ingr.ctes.consol.)	68,26%	69,84%
Gastos Financieros / Gastos Corrientes	7,59%	4,93%
Deuda / Habitante	650,67	658,05
<hr/>		
Remanente Tesorería / Ingresos Corrientes	-159,05%	-189,19%
Remanente Tesorería / Habitantes	-1.518,50	-1.729,82
Déficit / Ingresos Corrientes	15,79%	3,57%
<hr/>		
Gasto Corriente / Habitante	1.048,05	1.017,14
Ingreso Corriente / Habitante	954,70	914,32

Del análisis de estos ratios pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. La ratio déficit público/ingresos corrientes que llega a situarse por encima del 15% en alguno de los ejercicios aquí analizados, pone de manifiesto el porcentaje real de reducción del presupuesto de gastos necesario para equilibrar las cuentas municipales y estabilizar así el ayuntamiento.
2. Un elevado nivel de endeudamiento del ayuntamiento de Jerez como consecuencia del volumen de pólizas de tesorería concertadas y dispuestas, imposibilitando nuevas operaciones de crédito para la financiación de inversiones. El conjunto de la deuda por habitante para el año 2008 se sitúa en 658,05 euros.



3. Los datos que se incluyen en este apartado se refieren exclusivamente al ayuntamiento y sus ya extinguidos organismos autónomos. Cuando se analiza el presupuesto consolidado con empresas públicas que no se financian con ingresos de mercado los resultados son levemente mejores, e introducen un elemento de contradicción: la solvencia financiera de la entidad matriz –que ha de garantizar la viabilidad del grupo- es netamente más compleja que la de sus entes dependientes.
4. Del conjunto de gasto corriente por habitante cerca de un 5% corresponde al pago de la deuda, y en concreto a los intereses de la misma. El ayuntamiento destina por jerezano un total de 79,44 euros anuales en concepto de intereses bancarios.

### 1.3. Las razones del desequilibrio. Análisis por capítulos

#### 1.3.1. Ingresos

La previsión de ingresos se ha presupuestado, al menos en los últimos diez años, sistemáticamente y de forma muy notable por encima de las liquidaciones reales. De esta forma, la generación de déficit presupuestario y el consecuente incremento del remanente negativo de tesorería ya viene presupuestado de origen. Como muestra de lo argumentado, se muestran seguidamente datos de previsión y liquidación correspondientes a los ejercicios 2006 a 2008.

	2006			2007		
	Inicial	Liquidado	Diferencia	Inicial	Liquidado	Diferencia
Capítulo I	63.684.107,41	58.515.523,70	5.168.583,71	66.441.988,31	63.448.005,20	2.993.983,11
Capítulo II	5.897.955,49	6.640.410,76	-742.455,27	6.777.050,00	5.949.254,60	827.795,40
Capítulo III	77.147.009,95	75.466.449,39	1.680.560,56	106.150.085,95	65.870.328,07	40.279.757,88
Capítulo IV	65.156.341,13	46.567.378,64	18.588.962,49	67.380.930,37	53.564.447,52	13.816.482,85
Capítulo V	26.915.693,96	6.009.333,72	20.906.360,24	22.056.680,07	4.673.263,79	17.383.416,28
<b>Total</b>	<b>238.801.107,94</b>	<b>193.199.096,21</b>	<b>45.602.011,73</b>	<b>268.806.734,70</b>	<b>193.505.299,18</b>	<b>75.301.435,52</b>



	2008		
	Inicial	Liquidado	Diferencia
<b>Capítulo I</b>	71.030.603,94	66.373.045,59	4.657.558,35
<b>Capítulo II</b>	6.944.719,30	6.075.613,40	869.105,90
<b>Capítulo III</b>	84.706.384,95	65.744.556,82	18.961.828,13
<b>Capítulo IV</b>	56.176.597,30	46.838.040,91	9.338.556,39
<b>Capítulo V</b>	9.158.552,98	2.198.796,04	6.959.756,94
<b>Total</b>	<b>228.016.858,47</b>	<b>187.230.052,76</b>	<b>40.786.805,71</b>

Destacan, por su desviación entre el presupuesto aprobado y el definitivamente liquidado los capítulos IV de "transferencias corrientes" y el V "Ingresos patrimoniales". Y de forma especial, para el ejercicio 2007 y 2008, el capítulo III "tasas y precios públicos" con un impacto sobre el déficit de más de 40 millones de euros.

Los datos no dejan ninguna duda sobre la necesidad de abordar un análisis más detallado –a nivel de partida- de los capítulos de ingresos aquí citados con el fin de aprobar para los próximos ejercicios unos presupuestos iniciales que sean más consistentes con los derechos que finalmente se liquidan y que, en el mejor de los casos, se cobran.

Es más, la aprobación de un presupuesto sin impacto negativo en el remanente líquido de tesorería, de forma que no agrave más la situación de desequilibrio financiero, requiere no solamente de un presupuesto inicial de ingresos igual al definitivamente liquidado, sino por un importe superior e igual al volumen de ingresos que se consideren de difícil cobrabilidad. Así, cada una de las partidas de ingreso habría de presupuestarse por el importe previsto de liquidación minorado en función de su porcentaje de morosidad.

En la comparación con municipios poblacionalmente similares –aunque de menor extensión- se observa que el ingreso corriente real (no el presupuestado) del ayuntamiento de Jerez por habitante no es inferior al que tienen otros municipios similares.



Municipio	Ingreso corriente por habitante
Dos Hermanas	669,26
Huelva	731,68
Almería	779,80
Córdoba	853,87
Sevilla	908,64
Málaga	918,76
Jerez de la Frontera	957,83
Granada	975,73
Cádiz	1.112,94
Marbella	1.310,37

### 1.3.2. Gastos

Sorprendente pero afortunadamente el déficit que lleva implícito el presupuesto de ingresos (diferencia entre la liquidación real y el presupuesto inicial) no se convierte en su totalidad en déficit al cerrar el ejercicio, como consecuencia de la no ejecución del presupuesto de gastos en su totalidad.

	2006			2007		
	Inicial	Liquidado	Diferencia	Inicial	Liquidado	Diferencia
Capítulo I	73.996.883,01	79.552.631,72	-5.555.748,71	99.891.280,48	87.167.135,26	12.724.145,22
Capítulo II	56.189.415,07	57.799.636,86	-1.610.221,79	81.340.119,23	74.513.671,40	6.826.447,83
Capítulo III	11.494.933,78	10.065.394,45	1.429.539,33	27.593.404,44	16.127.434,11	11.465.970,33
Capítulo IV	31.879.441,70	31.632.128,22	247.313,48	28.306.551,09	34.618.790,67	-6.312.239,58
<b>Total</b>	<b>173.560.673,56</b>	<b>179.049.791,25</b>	<b>-5.489.117,69</b>	<b>237.131.355,24</b>	<b>212.427.031,44</b>	<b>24.704.323,80</b>

	2008		
	Inicial	Liquidado	Diferencia
Capítulo I	85.597.593,03	91.991.136,96	-6.393.543,93
Capítulo II	80.447.493,17	81.091.510,18	-644.017,01
Capítulo III	14.632.807,87	13.719.270,79	913.537,08
Capítulo IV	31.302.878,77	30.093.235,77	1.209.643,00
<b>Total</b>	<b>211.980.772,84</b>	<b>216.895.153,70</b>	<b>-4.914.380,86</b>



El porcentaje de ejecución del conjunto de los gastos corrientes se sitúa –a excepción del ejercicio 2006 en el que las obligaciones reconocidas superaron el presupuesto inicial-, por debajo del importe presupuestado.

De los capítulos que integran el gasto corriente destaca el correspondiente a gastos de personal que representa, para el ejercicio 2007, cerca del 42% del gasto corriente y más del 45% del ingreso corriente. Porcentaje que se incrementa en el año 2008, llegándose a situar en más de 47% de los ingresos.

Analizando los gastos de personal en términos per cápita<sup>1</sup>, Jerez de la Frontera es el tercer municipio andaluz de más de 100.000 habitantes en coste de capítulo I por habitante. A tan sólo 7,03 euros del segundo que es Sevilla y a 192,18 euros Marbella. Es por tanto evidente e inevitable la necesidad de afrontar urgentemente un ajuste del sobredimensionado coste de personal en que está incurriendo el ayuntamiento.

Pero si en algún concepto de gastos el Ayuntamiento de Jerez se desvía de la tendencia del resto de municipios andaluces, es en el capítulo III “gastos financieros”. Así, los intereses bancarios representan cerca del 5% del gasto corriente y más del 12% del gasto en bienes y servicios. Un dato: el importe satisfecho por el ayuntamiento de Jerez en concepto de intereses bancarios es superior al coste de todo un año del servicio de limpieza viaria y recogida de basuras.

El extraordinariamente elevado volumen de gastos financieros que está soportando el ayuntamiento de Jerez es la prueba que evidencia de forma más clara, no sólo el coste real, si no el de oportunidad, del enorme déficit acumulado estos últimos años. La renegociación de la deuda financiera y los instrumentos crediticios de cesión de facturas de proveedores llevadas a cabo los últimos años y que han evitado las tensiones extremas de tesorería han incrementado de forma alarmante la deuda y el coste de su financiación.

---

<sup>1</sup> Datos facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Liquidación 2007



De la comparación con el resto de municipios, Jerez de la Frontera destina a gastos financieros cerca de 40 euros más por habitante que el municipio que le sigue en este ranking –a mucha distancia- y que es Cádiz. Así, si consiguiera situarse al nivel de Cádiz el ahorro para el Ayuntamiento jerezano sería de más de 7,8 millones de euros.

<b>Municipio</b>	<b>Gasto financiero/Corriente</b>	<b>Gasto financiero por habitante</b>
Dos Hermanas	0,50%	2,69 €
Almería	2,51%	17,74 €
Sevilla	2,92%	23,36 €
Córdoba	3,81%	26,27 €
Granada	2,97%	27,36 €
Málaga	4,34%	34,21 €
Marbella	2,45%	35,12 €
Huelva	4,65%	35,76 €
Cádiz	4,24%	40,87 €
Jerez de la Frontera	7,61%	79,44 €





**III) PRIMERA FASE (2009-2015):  
MEDIDAS DE ACTUACIÓN**

---



## **1. MEDIDAS POLÍTICAS Y PRESUPUESTARIAS**

### **1.1. Propuesta de reducción del presupuesto corriente para el ejercicio 2010 y siguientes de la primera fase del plan (hasta 2015)**

Al margen de la reducción del capítulo I, que se considera una medida estructural y que será tratada en un apartado posterior, se propone una propuesta de supresión de actividades y disminución del gasto corriente, de aplicación progresiva hasta 2015.

#### **1.1.1. Disminución y ajuste de actividades voluntarias por decisión política**

Esta propuesta incluye en primer término la revisión sistemática por el equipo político de la mayoría de gobierno de todas las actividades voluntarias, de acuerdo con el artículo 26 de la LBRL, y, singularmente, de las relacionadas con los ámbitos de fiestas, cultura, deportes, participación ciudadana y promoción económica, con el objeto de reducir el importe de las consignaciones en torno al 16% en el conjunto del periodo de vigencia de la primera fase. En su ejecución, habrá de estarse a lo dispuesto en la próxima Ley de Autonomía Local de Andalucía.

Aunque no se disponga de datos directos del municipio de Jerez, hay que considerar que este grupo de actividades voluntarias – y por ese orden- son las que, en la mayor parte de encuestas de ámbito local publicadas (esencialmente en Barcelona y sus grandes municipios metropolitanos), citan los ciudadanos en primer lugar como áreas en las que es posible y debe reducirse el gasto municipal.

Esta reducción de actividades voluntarias, con un impacto de reducción situado en torno al 16% en los capítulos II y IV, debe ser un acto genuinamente político. Es decir, la reducción de actividades no es en este



caso una propuesta técnica, sino una decisión eminentemente política de asignación (en este caso más bien de "no asignación") de recursos escasos entre aquellas actividades que, por no estar sujetas a competencia o compromiso legal alguno, son realmente "decidibles".

Esta reducción debe estructurarse y formalizarse en torno a una jornada anual en la fase de discusión presupuestaria a largo de cada uno de los ejercicios de la primera fase (hasta 2015). Esta medida y su implementación serán impulsadas y evaluadas por el Comisionado Especial de la Alcaldesa y la Comisión de seguimiento del Plan, cada uno de acuerdo con sus responsabilidades.

### **1.1.2. Redimensionamiento y ajuste técnico de actividades obligatorias**

Las actividades que no se han considerado en el apartado anterior (sustancialmente las consideradas como obligatorias en el artículo 26 de la LBRL) deben ser analizadas exhaustiva y sistemáticamente a nivel técnico para determinar en relación a sus importes el nivel de "obligatoriedad" que realmente tienen.

En este aspecto hay que determinar que importes de la actividad obligatoria están sujetos a ratios legales (frecuentemente vinculados a convenios con otras administraciones), a convenios, a contratos inalterables (en principio todos los servicios adjudicados a terceros mediante contratos plurianuales) o a ingresos finalistas con cobertura del 100%. Una vez determinados y fijados estos importes (que aseguran los compromisos contractuales y legales), para el resto de los importes de la actividad obligatoria debe seguirse un criterio similar al del apartado anterior: una disminución progresiva durante el periodo de ejecución de la primera fase, hasta alcanzar un 16% de reducción.

La reducción de los importes no afectados legal o contractualmente, ha de seguir un criterio técnico, basado en el redimensionamiento de las



actividades o en mejoras en la eficiencia mediante mejoras organizativas y o de la gestión, que serán comentadas en apartados posteriores.

## **1.2. Política de ingresos**

En materia de ingresos el Plan prevé la ejecución de las siguientes decisiones:

- a) Mantenimiento con carácter general del IPC como referencia en el crecimiento de las tarifas de impuestos, tasas y precios públicos;
- b) Establecimiento de planes anuales de inspección fiscal;
- c) Reforzamiento del Convenio con la Diputación Provincial;
- d) Adscripción a la Delegación que asuma la hacienda municipal de la gestión de todos los impuestos, tasas y precios públicos, incluyendo bonificaciones y, en su caso, las exenciones;
- e) Realización de un estudio comparado de la estructura tributaria municipal actual;
- f) Reconsideración de la estructura de las tasas de agua, alcantarillado y basura en relación con el déficit que genera la actual estructura tarifaria; en todo caso la nueva estructura se deberá abordar de forma progresiva y atendiendo a criterios de justicia social;
- g) Reconsideración de la estructura tarifaria de aquéllos precios públicos que generan déficit en la prestación de los servicios; en todo caso la nueva estructura se deberá abordar de forma progresiva y atendiendo a criterios de justicia social.

## **2. MEDIDAS ESTRUCTURALES**

### **2.1. Ajuste de personal**

El ajuste del capítulo I, tanto en términos de ajuste de plantilla como de adecuación de salarios, debe abordarse de manera inmediata, y de forma consistente y coordinada con las otras medidas de ajuste del gasto corriente



centradas en los capítulos II y IV que han sido planteadas en apartados anteriores y serán desarrolladas más específicamente con posterioridad.

El margen para el ajuste, de acuerdo con el análisis comparado con otros municipios andaluces de características similares es bastante amplio. En este sentido, destaca que Jerez tan sólo es superado en gasto de personal municipal por habitante por dos ayuntamientos andaluces: Marbella y Sevilla, ambos con características específicas más que singulares.

La reducción del gasto de personal en esta primera fase de ajuste duro, hasta 2015, consecuente con el ajuste de actividades, debe situarse alrededor del 10% del capítulo I. En la fase posterior del plan se trata de mantener el nivel de gasto de acuerdo con la evolución de competencias y nivel de actividad del municipio; pero el ajuste principal de plantilla y salarios hay que hacerlo en los próximos 5 ó 6 años.

Este ajuste debe permitir un ahorro estructural neto en gasto corriente de al menos 6 millones de euros. Esta magnitud tan importante sitúa con claridad el centro de atención de las políticas de ajuste –y el éxito del Plan de Viabilidad- en los capítulos de personal. De la determinación y claridad con que se aborde este punto –tanto por el nivel político como por el nivel técnico gestor- dependerá la credibilidad del plan y del resto de medidas a aplicar.

Aunque la mayor parte de las medidas concretas a aplicar en la primera fase se desarrollan en un documento específico elaborado por la Dirección de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Jerez, cabe aquí señalar las principales estrategias y acciones que deben inspirar o en las que se deben basar estas medidas:

- Gestión de los gastos de capítulo I mediante un paquete de medidas, negociadas con los trabajadores y sindicatos en la medida de lo posible, que contemple:



- Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) para los empleados laborales (se adjuntan como anexos el certificado de incoación del expediente y el acuerdo con los sindicatos).
  - No convocatoria y amortización de plazas en interinidades, salvo excepciones obligatorias;
  - Disminución del número de asesores;
  - Disminución de salarios de directivos.
- 
- Elaboración de un sistema y listado de criterios de sustitución de puestos en casos de baja, excedencia, etc... Se trata de tener un listado de los puestos que deben ser "obligatoriamente" sustituidos (equipamientos con una sola plaza).
  - Minimización y/o supresión de horas extras y de las pagas de productividad –estas últimas suponen anualmente más de 4 millones de euros-. Probablemente habrá que hacer una redefinición de criterios para la autorización de horas extras (que en todo caso, debe ser previa a su ejecución o –en casos de urgencia- posteriormente justificada frente al Comisionado del Plan).
  - Acuerdo estratégico con los sindicatos, en el marco de la negociación colectiva, para su participación en la gestión y seguimiento de los planes de ajuste de personal del Plan de Viabilidad, conjuntamente con el Comisionado y la Comisión de Seguimiento del Plan.



## **2.2. Otros gastos corrientes: capítulos II y IV**

Las medidas a adoptar por capítulos económicos son las que siguen:

### MEDIDAS DE CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS

- a) Reducción drástica de las partidas destinadas a energía y telefonía
  - a.1. Establecimiento de programas de reducción del gasto en energía eléctrica y telefonía;
  - a.2. Inversión en políticas de sostenibilidad que conlleve ahorro en la tarifa energética;
  - a.3. Licitación de la telefonía municipal primando el adelgazamiento de la factura.
- b) Plan de choque para el ejercicio presupuestario 2010: reducción del 16% en relación con el gasto realizado en el ejercicio 2009, con las siguientes consideraciones:
  - b.1. Reducción del gasto en las partidas destinadas a desplazamientos y acciones protocolarias;
  - b.2. Reducción del gasto en las partidas de reuniones y conferencias, publicidad y comunicaciones;
  - b.3. En relación con la recogida de residuos, prestación del servicio todos los días laborables del año;
  - b.4. En relación con la limpieza viaria, establecimiento de un cuadro de limpieza específico para los fines de semana;
  - b.5. Inversión en sostenibilidad energética (cap.VI) mediante los planes anticrisis para el año 2010, reduciendo el número de puntos de luz en la vía pública y generando fórmulas de autoabastecimiento mediante el uso de energías alternativas en edificios municipales a efectos de minorar el gasto corriente.
  - b.6. Prohibición de contratación de servicios que pudieran ser prestados por el Ayuntamiento; en todo caso la contratación de servicios externos requerirá de autorización expresa de la Delegación que asuma la hacienda municipal.



b.7. Prohibición de acudir a convocatorias de subvenciones que requieran cofinanciación municipal; en todo caso la petición de subvenciones a otras administraciones requerirá de acuerdo expreso de la Junta de Gobierno Local;

b.8. Prohibición de establecer convenios que requieran cofinanciación municipal; en todo caso, la firma de cualquier convenio requerirá de acuerdo previo de la Junta de Gobierno Local.

#### MEDIDAS DE CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES

- a) Reducción de las transferencias al grupo de empresas municipales en coherencia con la puesta en funcionamiento de la Corporación Pública Municipal (empresas municipales);
- b) Prohibición de las subvenciones no incluidas en la convocatoria anual;
- c) Plan de choque para el ejercicio presupuestario 2010: reducción media del 16% en relación con el gasto realizado en 2009.

### **2.3. Medidas organizativas**

Las medidas organizativas de este apartado integran, complementan y estructuran a medio plazo algunas de las propuestas del apartado anterior.

En el marco del Plan de Viabilidad y como elemento central de las medidas organizativas estructurales se propone la realización de un organigrama de referencia para el Ayuntamiento de Jerez con el objeto de simplificar la estructura y de ganar eficiencia interna. Se trata de diseñar un organigrama de referencia, en base cero (en adelante "**organigrama horizonte**"), para un Ayuntamiento como el de Jerez (con su nivel de competencias, con su plan de viabilidad a 25 años, con sus propias singularidades...) para gestionar una ciudad como Jerez (con su amplio termino municipal, su singularidad económica, etc...), sin ningún tipo de limitación y sin partir de la estructura orgánica actual.





Hay que diseñar, desde el modelo organizativo del municipio (planteando el modelo más menos descentralizado, con la conveniencia o no de tener empresas municipales en algunos ámbitos, la posibilidad de tener entidades públicas empresariales locales, la conveniencia o no de tener patronatos o institutos en ámbitos particulares...), pasando por el sistema de responsabilidad de la gestión ejecutiva (posible introducción de figuras gerenciales, según el modelo de algunas grandes ciudades...), hasta la delimitación concreta de todas las unidades orgánicas y puestos de trabajo básicos que conforman la organización.

En definitiva, siguiendo la técnica del "organigrama horizonte", se trata de realizar un diseño completo de toda la organización como si realmente se pudiera –aunque en absoluto es así- "cerrar" el Ayuntamiento y "hacer" uno nuevo en términos organizativos.

Desde el primer momento se debe explicitar que este "organigrama horizonte" no se hace en absoluto con la voluntad de aplicarlo de forma activa, sino que simplemente ha de servir de "referencia". De hecho el "organigrama horizonte" no debe tener asociado ningún plan de etapas para su implementación.

Así, el "organigrama horizonte" *sólo* será un documento de referencia. Pero, eso sí, de referencia *obligada*. Es decir, todos los cambios organizativos que se producen de forma más o menos continua o de forma más o menos habitual serán rigurosamente contrastados con el modelo "horizonte": si van en la línea y son compatibles, adelante; si no lo son, no se harán de ninguna manera.

Y, atención, porque los cambios organizativos que se producen en un Ayuntamiento (y más en uno relativamente grande como el de Jerez) son prácticamente constantes (de hecho, raro es el pleno en donde no vayan puntos directa o indirectamente relacionados con la organización y los puestos de trabajo). Igualmente hay cambios sistemáticos no continuos (como la aprobación anual del presupuesto -y la RPT-) en donde se



producen o acumulan notables cambios organizativos. Por no hablar de los cambios de mandato, en donde cada 4 años, a partir de la redefinición de las delegaciones en el Cartapacio Municipal, se producen importantes cambios, incluso de modelo de gestión (definición de grandes áreas ejecutivas, etc...).

Estos cambios más o menos continuos y/o habituales son los que realmente configuran la organización de un Ayuntamiento (y no los "organigramas" que se pretenden implantar). El modelo de "organigrama horizonte", no pretende más que aprovechar todos estos cambios habituales que suceden –aunque no se desee o planifique- para avanzar hacia un modelo de referencia más eficiente. Para eso, como ya se ha comentado, no se pretende ninguna acción activa para la implementación, pero sí el contraste sistemático de todas las oportunidades de cambio organizativo "habituales".

De hecho, la técnica del "organigrama horizonte" ha demostrado en los grandes ayuntamientos en donde se ha puesto en práctica que genera auténticos y muy notables cambios organizativos en pocos años y -lo que no es menos importante- generando muy poco conflicto. Esta es una situación –tanto en términos de necesidad como de riesgo- particularmente aplicable al Ayuntamiento de Jerez en el marco de su Plan de Viabilidad: necesidad urgente de ganar eficiencia organizativa y elevado riesgo de conflictos laborales y de reparto de poder gestor.

Este organigrama horizonte, liberado de la "presión" de su implementación inmediata, debe ser elaborado con la máxima transparencia y claridad. Debe ser presentado y explicado al nivel político, a los niveles gestores y técnicos, a los sindicatos y –en definitiva-, a los trabajadores, explicitando claramente que "no es para su implementación en un periodo determinado", si no, que sólo es para tenerlo de referencia en todas las decisiones organizativas que –como es habitual- "va tomando el Ayuntamiento".

Serán factores clave del proceso:



- Transparencia y comprensibilidad desde el primer día
- Consenso en el modelo y en que no hay necesidad de aplicación inmediata
- Contraste sistemático de todas las propuestas “habituales” de cambio
- “Aprovechar” todas las oportunidades de cambio organizativo que ofrece la dinámica de la institución
- Determinación máxima para no saltarse jamás el “organigrama horizonte” en una nueva decisión

El “organigrama horizonte” es como el planeamiento urbanístico de una ciudad: no obliga a hacer nada, pero todo lo que se hace viene obligado por él. Dicho de otra forma, si no hay cambios organizativos no pasa nada; pero si los hay, deben seguir escrupulosamente el modelo de referencia.

Para el desarrollo del “organigrama horizonte” puede contarse con algún tipo de asistencia técnica externa (mejor institucional, tipo Diputación, como se suele hacer en otros procesos de soporte organizativo a municipios). Pero su gestión, es decir, el contraste sistemático de todas las decisiones organizativas, en el marco del Plan de Viabilidad, debe ser impulsado y evaluado por el Comisionado Especial de la Alcaldesa y la Comisión de Seguimiento del Plan, cada uno de acuerdo con sus responsabilidades.

Resulta evidente que el “organigrama horizonte”, tal como se propone aquí, es mucho más que un simple organigrama “de referencia”; se debe convertir en el instrumento principal para la gestión del importante cambio organizativo –fundamental por estructural- que implica el Plan de Viabilidad.

El organigrama, junto con el presupuesto, deben convertirse en los principales elementos de gestión de políticas y prestación de servicios del Plan de Viabilidad. El organigrama, para la gestión organizativa, y el presupuesto para la gestión de los costes no estructurales.



En el marco de la reestructuración del organigrama se han dado ya algunos pasos como consecuencia del anterior Plan de Saneamiento. En concreto, la supresión de varios organismos autónomos que constituían centros decisionales que no ayudaban sino a no controlar correctamente la senda del gasto. La unificación de tales organismos en el seno del propio Ayuntamiento ha ayudado a centralizar las decisiones y facilitar la optimización de los recursos municipales.

En el mismo sentido, procede con la ejecución del Plan de Viabilidad la construcción de un nuevo modelo organizativo de las empresas municipales basado en la creación de una corporación de empresas municipal. Las ventajas de la formalización de dicha corporación son las que siguen:

- a) Gestionar las empresas dependientes de forma centralizada desde la sociedad matriz, aunando las funciones que constituyen la actividad específica de cada una de las empresas filiales, facilitando la implantación de nuevas operaciones.
- b) La gestión centralizada de todas las empresas filiales genera una mayor capacidad de impulsar por parte del Ayuntamiento, las políticas públicas de servicios municipales, en la medida en que la estrategia a seguir se definirá por la sociedad gestora o matriz, fruto de la alineación con la estrategia municipal.
- c) La gestión centralizada garantiza la gestión directa de los servicios municipales, asegurándose el control directo de los mismos, a la vez que garantiza el carácter público de los servicios.
- d) La gestión centralizada permite al Ayuntamiento una redistribución de recursos más eficiente, en función de los intereses de cada momento.
- e) Disminución del riesgo mercantil derivado de las distintas actividades económicas, permitiendo limitar los recursos propios de cada



sociedad a los estrictamente necesarios para el desarrollo de sus objetivos.

- f) Permite la optimización de la distribución de gastos estructurales entre las sociedades, prestando servicios a las empresas dependientes o filiales desde la sociedad matriz, aprovechando las economías de escala.
- g) Otorga una imagen de grupo a la actuación municipal, a la vez que permite mantener la independencia funcional de cada empresa.
- h) Posibilita la elaboración de un balance consolidado de todas las empresas con la sociedad matriz, permitiendo un mayor control de gestión y transmitiendo una imagen más fiel de la realidad económica del grupo frente a terceros.
- i) Uno de los principales beneficios económicos que se suma a los de la optimización de los gastos estructurales y la mejor redistribución de los recursos ya mencionados, es el de la eficiencia fiscal derivado de la aplicación del régimen especial de consolidación fiscal: la carga tributaria sobre la cuenta de resultados consolidada puede ser menor que la suma de las cargas sobre cada una de las empresas del grupo consideradas individualmente.
- j) Posibilidad de optar por la tributación en régimen especial de consolidación fiscal, que a su vez comporta las siguientes ventajas:
  - I. Compensar entre sí las cuotas de los impuestos sobre sociedades de las distintas empresas dependientes.
  - II. Reducir y/o diferir la fiscalidad de los beneficios obtenidos.
  - III. Ausencia de retenciones fiscales en pagos de intereses dividendos u otros rendimientos entre empresas del grupo.
  - IV. Compensación de bases imponibles negativas en el propio ejercicio.



- V. Las sociedades integrantes del grupo podrán acogerse a la reinversión de beneficios extraordinarios (PYMES) pudiendo efectuar la reinversión la propia sociedad que lo obtuvo u otra perteneciente al grupo.
- VI. Aplicación de la deducción al 100% por doble imposición de dividendos.

En definitiva, motivos como facilitar el control y desarrollo de la gestión del grupo, gozar de un interlocutor único frente a terceros, la optimización de los gastos estructurales y de los recursos invertidos, el aprovechamiento de las sinergias de las empresas que la forma y la mejora de la tributación de las sociedades que la conforman aplicando el régimen de tributación especial de consolidación fiscal, son argumentos de peso para decantarnos por esta figura jurídica a la hora de planificar la concentración de las empresas municipales de Jerez.

### **3. MEDIDAS DE GESTIÓN**

El presupuesto, más allá de su función eminentemente política de asignación de recursos, y de establecimiento y concreción de políticas públicas, debe ser considerado como el principal instrumento de gestión para mejorar la eficiencia de los servicios y para el control de los costes no estructurales.

En este sentido y una vez decidida políticamente la asignación de recursos, es imprescindible una nueva formalización técnica del presupuesto y el establecimiento de un sistema de control de gestión, basado en la contabilidad analítica, el control de costes unitarios y la responsabilidad gestora de los ejecutivos y responsables técnicos municipales.

Es fundamental el establecimiento de cuadros de mando, sencillos y eficientes, en todas y cada una de las unidades orgánicas municipales, en los que –por lo menos- haya una selección básica de indicadores de costes



unitarios (coste por actividad o unidad de servicio, coste por usuario, coste por ciudadano...). Es esencial que en todas las unidades municipales exista sistemáticamente un pequeño "estudio de costes" (no muy diferente del que se hace –o se debiera hacer- en aquellas que generan ingresos por tasas o precios públicos) y la determinación de sus principales "servicios unitarios", "productos" o "usuarios", con la finalidad de poder establecer los costes unitarios y poder estudiar alternativas de gestión reales y más eficientes.

Se trata de conocer los costes de los servicios unitarios (por ejemplo, el coste de recoger una bolsa de basura, el coste de mantenimiento por Kw en alumbrado público, el coste en cultura por ciudadano, el coste de gestión de personal por empleado....) para poder plantear alternativas gestoras diferentes (que van desde la organización interna del servicio, hasta la eventual externalización del mismo).

La gestión presupuestaria basada en costes unitarios, asociados a la responsabilidad de los gestores de servicios, es la única que ha demostrado que produce mejoras de eficiencia y ahorros significativos en los costes de prestación de servicios públicos locales.

Esto implica necesariamente la creación de una pequeña unidad de control de gestión, que debiera estar centralizada y en dependencia directa del Comisionado del Plan, con la función de implementar y seguir los mecanismos de control de costes unitarios y proponer, alternativas de gestión más eficientes.

Igualmente, es fundamental vincular al estamento directivo (concretando incluso a nivel de ficha de funciones o decreto de nombramiento) a la responsabilidad personal y profesional en el control de los costes unitarios de los servicios que dependen de cada uno de ellos. Los gestores –incluso los mandos intermedios- no sólo deben ser responsables de la prestación de los servicios, sino que también deben serlo de los costes a los que los prestan, entendidos como costes unitarios que, en todo caso, deben ser



contrastados con los asimilables del mercado o los de otras administraciones locales.

También aquí debe ser considerada la posibilidad de una asistencia técnica o la colaboración de otra institución, tipo Diputación, en la selección de los indicadores de costes, la implementación práctica del sistema, la eventual formación de directivos y el asesoramiento a la unidad de control. De nuevo, también aquí, será fundamental la responsabilidad directa de la implementación y el seguimiento del sistema y sus medidas por parte del Comisionado de la Alcaldesa.





## PLAN DE VIABILIDAD

## AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA € constantes 2009

## PRESUPUESTO CORRIENTE DE INGRESOS

Operaciones Corrientes	Liquidación 2008 corriente	Previsión 2009 corriente	Previsión 2010 corriente	Previsión 2011 corriente	Previsión 2012 corriente	Previsión 2013 corriente	Previsión 2014 corriente	Previsión 2015 corriente
Cap I: Impuestos Directos	66.373.045,59	68.795.571,42	72.230.650,00	72.230.650,00	74.397.569,50	76.629.496,59	78.928.381,48	81.296.232,93
Cap II: Impuestos Indirectos	6.075.613,40	6.084.226,52	5.020.830,00	5.020.830,00	5.171.454,90	5.326.598,55	5.486.396,50	5.650.988,40
Cap III Tasas y otros ingresos no afectados*	54.311.068,00	65.723.347,62	65.758.311,68	65.758.311,68	67.731.061,03	69.762.992,86	71.855.882,65	74.011.559,13
Cap IV: Subvenciones Corrientes	46.838.040,91	50.810.453,45	47.686.582,74	47.686.582,74	49.117.180,22	50.590.695,63	52.108.416,50	53.671.668,99
Cap V : Ingresos Patrimoniales	2.198.796,04	2.198.859,50	8.930.000,00	8.930.000,00	9.197.900,00	9.473.837,00	9.758.052,11	10.050.793,67
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>175.796.563,94</b>	<b>193.612.458,51</b>	<b>199.626.374,42</b>	<b>199.626.374,42</b>	<b>205.615.165,65</b>	<b>211.783.620,62</b>	<b>218.137.129,24</b>	<b>224.681.243,12</b>

(\*) Sólo se incluyen las tasas no afectadas a operaciones de capital

## PRESUPUESTO DE GASTOS

Operaciones Corrientes	Liquidación 2008 corriente	Previsión 2009 corriente	Previsión 2010 corriente	Previsión 2011 corriente	Previsión 2012 corriente	Previsión 2013 corriente	Previsión 2014 corriente	Previsión 2015 corriente
Cap I: Gastos de Personal	91.991.136,96	91.000.000,00	84.016.146,20	84.016.146,20	84.016.146,20	84.016.146,20	85.696.469,12	87.410.398,51
Cap II: Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	81.091.510,18	45.887.388,12	38.972.095,27	38.972.095,27	38.972.095,27	38.972.095,27	38.972.095,27	38.972.095,27
Cap III: Gastos Financieros	13.719.270,79	14.005.075,70	13.905.454,97	13.905.454,97	10.554.240,32	10.216.504,63	8.878.142,53	8.469.747,97
Cap IV: Subvenciones Corrientes	30.093.235,77	66.528.938,16	62.699.811,32	62.699.811,32	61.633.914,53	60.586.137,98	59.556.173,63	58.543.718,68
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>216.895.153,70</b>	<b>217.421.401,98</b>	<b>199.593.507,76</b>	<b>199.593.507,76</b>	<b>195.176.396,32</b>	<b>193.790.884,08</b>	<b>193.102.880,55</b>	<b>193.395.960,43</b>
<b>AHORRO BRUTO</b>	<b>-41.098.589,76</b>	<b>-23.808.943,47</b>	<b>32.866,66</b>	<b>32.866,66</b>	<b>10.438.769,33</b>	<b>17.992.736,54</b>	<b>25.034.248,69</b>	<b>31.285.282,69</b>



#### **IV) RESUMEN Y CONCLUSIONES**

---



### **El plan: características y alcance**

- 1) La finalidad del plan es conseguir la estabilidad económico financiera del Ayuntamiento de Jerez, mediante una profunda reforma de la política económica y un ajuste en los recursos y servicios que, en todo caso, asegure su prestación de forma sostenible, respetando criterios de suficiencia, calidad y equidad.
- 2) La situación financiera actual es extremadamente grave: el Remanente Negativo de Tesorería junto con las facturas pendientes de incorporar al Presupuesto (que podríamos asimilar al déficit acumulado por el Ayuntamiento) suponen un total de 378,27 millones de euros, que es más del doble del Presupuesto corriente de todo el Ayuntamiento.
- 3) Las razones del actual y extraordinario desequilibrio financiero están estrechamente relacionadas con la singularidad de la Ciudad, caracterizada por una enorme extensión territorial y una fuerte dependencia económica del sector vinícola, y –sobre todo– con el modelo de desarrollo económico y social, fuertemente vinculado al liderazgo y tutela del Ayuntamiento.
- 4) La actual y grave situación financiera del Ayuntamiento de Jerez, producto de un modelo de gestión pública local de hace más de treinta años, requiere, no solo de enérgicas medidas estructurales para corregir los factores que generan el desequilibrio anual, sino de medidas adicionales de ahorro presupuestario que permitan absorber las deudas acumuladas durante este largo periodo de tiempo.
- 5) Consecuentemente, se requiere un amplio Plan de Viabilidad a largo plazo (que permita absorber paulatinamente el déficit acumulado),



que integre un Plan de Saneamiento a muy corto plazo (con medidas urgentes y enérgicas de contención del gasto) para asegurar que la Tesorería Municipal pueda hacer frente a sus obligaciones más inmediatas.

- 6) De acuerdo con estas consideraciones y con el objetivo de garantizar un Plan de Viabilidad asumible por la Corporación, el plazo de vigencia (hasta obtener el equilibrio financiero) vendrá determinado por la necesidad de repercutir en el número de años necesarios, la absorción del remanente negativo de tesorería (asimilable al "déficit acumulado"), con la finalidad de minimizar el impacto financiero anual sobre el Presupuesto corriente de la institución, salvaguardando de esta forma un nivel razonable de gasto corriente para la prestación de servicios básicos y ordinarios. En este sentido, parece razonable que el periodo de "absorción" sea similar al que ha originado la situación y se sitúe en un horizonte de entre 20 y 30 años.
- 7) Así, la absorción total del déficit acumulado actual (378,27 millones de euros), considerando un valor constante y sin contar con los gastos financieros de la gestión de tesorería, durante un periodo de 25 años representaría una necesidad de ahorro presupuestario anual superior a los 20 millones de euros.
- 8) Resulta evidente que un periodo tan dilatado requiere de un amplio consenso en torno a la necesidad y orientación del Plan entre todas las fuerzas políticas susceptibles de gobernar, así como el apoyo de los principales sectores económicos, sociales y cívicos del Municipio y de las instituciones supramunicipales. Este Plan de Viabilidad constituye el núcleo *imprescindible* que debe desembocar en la elaboración de un Plan Estratégico Municipal.
- 9) El Plan de Saneamiento a corto plazo (integrado en el Plan de Viabilidad a largo plazo como una primera fase) tiene como principal



objetivo eliminar del Presupuesto y su gestión los factores generadores del déficit sistemático, que se produce año tras año. Una vez esté "estabilizado" el Presupuesto –ajustando el gasto real a los ingresos reales- se podrá de verdad empezar a aplicar el Plan de Viabilidad a veinticinco años para "absorber" poco a poco el déficit acumulado.

- 10) Así, de acuerdo con los datos actualmente disponibles, puede estimarse con bastante precisión que el déficit anual se sitúa en torno a los 31 millones de euros. Por tanto, la primera medida debe ser inmediata: reducir este desequilibrio "generador de déficit", dado que –si no se aborda- no permite que se pueda producir el necesario ahorro ("superávit") presupuestario que prevé el Plan de Viabilidad.
- 11) Durante los próximos cinco o seis años -periodo de "ajuste duro" (Plan de Saneamiento)- el Consistorio jerezano debe adoptar medidas que le permitan, progresivamente, pasar del la actual generación de déficit anual de 30 millones a generar un superávit en torno a los 20 millones de euros.
- 12) Luego, durante los 25 años siguientes (Plan de Viabilidad a largo plazo), no serán precisos más recortes, aunque si el mantenimiento estricto de una fuerte disciplina presupuestaria.



## **ANEXOS**

- 
- (I) Certificado de incoación de expediente para la autorización de suspensión de contrato de trabajo a la Delegación Provincial de Empleo de la Junta de Andalucía
  - (II) Certificado de acuerdo de reducción de las retribuciones de los miembros de la Corporación Municipal y del personal eventual
  - (III) Certificado de inicio de expediente para la reducción de las retribuciones del personal municipal
  - (IV) Acuerdo del Ayuntamiento de Jerez y los sindicatos sobre el establecimiento de negociaciones relativas a la tramitación de un expediente voluntario de regulación temporal de empleo
-