

Excmo. Ayuntamiento de El Ejido

**RESUMEN EJECUTIVO DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS
DEL INFORME DEL ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO ECONÓMICO-
FINANCIERO Y DE LEGALIDAD**

PERIODO 2007 A 2011

www.atd-ac.es

RESUMEN EJECUTIVO DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS DEL INFORME DEL ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO ECONÓMICO- FINANCIERO Y DE LEGALIDAD DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE EL EJIDO. PERIODO 2007 A 2011

4 de julio de 2012

1. Introducción	2
1.1. Objetivos	2
2. Conclusiones generales	3
2.1. En relación al control interno.	3
2.2. En relación al diagnóstico económico.....	4
2.3. Contratación Administrativa.	7
2.4. Concesiones Administrativas.	8
2.5. Sobre la empresa mixta de servicios, El Sur.	9
2.6. En material de personal.	11
2.7. Sobre el área de urbanismo.	11

1. Introducción

El presente documento constituye un extracto de las principales conclusiones del informe elaborado con motivo del contrato de servicios con número de expediente 263/2011 suscrito con el Excmo. Ayuntamiento de El Ejido.

Para un mayor detalle de los objetivos, alcance, trabajo realizado, resultados, conclusiones y recomendaciones, consultar el informe completo, “Informe del análisis y diagnóstico económico-financiero y de legalidad del Excmo. Ayuntamiento de El Ejido. Periodo 2007 a 2011”

1.1. Objetivos

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCA) establece que el objetivo es la *“realización de una auditoria externa en el Ayuntamiento de El Ejido, consistente en analizar mediante la utilización de las técnicas de revisión, verificación y evaluación idóneas, la gestión económica, financiera y contable del Ayuntamiento de El Ejido, con el objetivo de poner de manifiesto, el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía”*

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) especifica que *“El objeto del presente contrato es la evaluación del cumplimiento de la legalidad en las operaciones, actuaciones y procedimientos de gestión del periodo de 2007 a 2010 así como diagnóstico de la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria a 30 de junio de 2011.”*

El análisis ha sido realizado para el Ayuntamiento de El Ejido, sin considerar sus organismos autónomos y entidades dependientes.

En relación al análisis y diagnóstico económico-financiero, éste se ha basado en el estudio de los datos relativos a la liquidación del presupuesto y los demás estados presupuestarios y patrimoniales, así como otra documentación extracontable y de gestión facilitada por los responsables municipales de cada área sujeta a revisión.

Los datos empleados para el análisis, en el caso del diagnóstico económico financiero, se han empleado los datos extraídos de los registros contables del Ayuntamiento, si bien se trata de cifras no auditadas.

En relación al análisis de la legalidad, el estudio se ha basado tanto en los registros obtenidos de las diferentes aplicaciones de contratación y personal de la entidad, la documentación contenida en los expedientes seleccionados para la muestra, así como en otra documentación extracontable y de gestión facilitada por los responsables municipales de cada área.

El equipo de ATD agradece la colaboración prestada por el personal del Ayuntamiento de El Ejido.

2. Conclusiones generales

A continuación, se recoge un extracto de las conclusiones alcanzadas más significativas en cada área analizada.

2.1. En relación al control interno.

1. Con carácter general, en el periodo analizado se ha puesto de manifiesto la **ausencia de rigor en la ejecución de la función interventora**, en su doble vertiente de **gestión contable y control interno**.

En relación a la **gestión contable**, se han detectado numerosas deficiencias en los criterios y normas empleadas en la liquidación del presupuesto y elaboración de la información contable, teniendo como resultado que las liquidaciones de presupuesto aprobadas que no reflejan la imagen fiel de la realidad económica municipal.

En lo que al **control interno** se refiere, la ausencia de procedimientos de control en materia contable y de contratación, así como la ausencia de control sobre las concesiones administrativas y empresa mixta de servicios, por parte del municipio, han permitido la ejecución de contratos y convenios que vulneran la normativa vigente en cada momento, con un potencial perjuicio económico al municipio.

Adicionalmente, la ausencia de control interno (o externo) sobre la gestión económica y contable en el periodo analizado, es lo que ha facilitado el incumplimiento de las normas y principios de contabilidad pública exigibles.

2.2. En relación al diagnóstico económico.

A continuación, se resumen las conclusiones más relevantes del diagnóstico económico-financiero del Ayuntamiento.

2. **La recaudación de ingresos (cobros) es baja en el periodo analizado, con un promedio del 75%.** Es especialmente baja la recaudación de ingresos tributarios en el trienio 2008 a 2010, que no superó el 81% (salvo el Capítulo 1 en 2010, que fue del 81%). En lo que respecta a los pagos, es también significativo el **bajo porcentaje de pagos realizados en el ejercicio, el 60% de promedio.** La **principal fuente de impagos municipales son los proveedores de bienes y servicios**, capítulos 2 y 6, con un promedio de pago del 42% y un 35% respectivamente. Las **obligaciones de ejercicios cerrados pendientes de pago al final de cada ejercicio** (reconocidas en contabilidad) se han incrementado un 272% en el periodo analizado, **hasta los 102.405 miles de euros en 2011.**
3. **Existe un elevado volumen de rectificaciones por anulación de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados.** Desde 2007, en las liquidaciones analizadas hasta 2011 se han anulado un total de 122.319 miles de euros en derechos pendientes de cobro de los ejercicios cerrados, de los que, un total de 97.347 miles de euros (el 80%) se corresponden con derechos del periodo 2006 a 2010.

En la liquidación del presupuesto de 2010 realizada en 2012 se produce una **anulación de derechos** importante, **por importe de 75.203 miles de euros**, de los que 47.926 miles se corresponden con derechos por gestión y convenios urbanísticos, 7.500 miles de euros a anulaciones de derechos de recaudación de impuestos indirectos y 4.782 miles de euros de transferencias corrientes (PIE, principalmente).

Esto pone de manifiesto dos conclusiones adicionales relevantes:

- Por un lado, **desvirtúa el estado de Ejecución del Presupuesto (especialmente el de ingresos) como imagen fiel de la realidad económica municipal**, derivado de la importancia de los ajustes realizados *a posteriori*. Especialmente significativo es el cálculo inadecuado de las magnitudes de Ahorro Bruto y Estabilidad Presupuestaria, que fijan la necesidad normativa de acometer planes de ajuste.
- Por otro lado, específicamente de las partidas de ingresos relacionados con la gestión y convenios urbanísticos (capítulo 6), transferencias corrientes (capítulo 4)

e ingresos de impuestos indirectos (capítulo 1), se ha **evidenciado irregularidades en el reconocimiento de derechos**, habida cuenta de las necesarias correcciones posteriores.

La consecuencia más significativa es la **no adopción de las medidas correctivas en tiempo y forma que, no sólo la gestión eficiente de los recursos públicos hace necesaria, sino a las especificadas por las propias normas vigentes de estabilidad presupuestaria, así como la ley de haciendas locales**. Consecuentemente, el Ayuntamiento arrastra una situación deficitaria y de endeudamiento que en la actualidad lastra cualquier actuación de gestión de los ingresos, debiendo éstas ir encaminadas en un porcentaje elevado a la cancelación de deuda de ejercicios cerrados

4. **La presión fiscal** de los impuestos indirectos en el periodo analizado **se ha incrementado un 20% en el periodo analizado, siendo especialmente significativa la del IBI, que se ha incrementado un 42%**. El incremento de los ingresos por IBI es del 52% en el periodo. El del IVTM ha sido del 12%. **Los impuestos indirectos han caído un 89% en el periodo y las tasas y precios, un 18%**.
5. **Los ingresos derivados de las transferencias provenientes del Estado se han reducido un 18%** en el periodo. Adicionalmente, se han detectado **reconocimientos de derechos indebidos procedentes de la PIE**, que han sido anulados en ejercicios posteriores, al contabilizar en el ejercicio de devengo la estimación de la liquidación definitiva, y no en el ejercicio en que se comunica la misma, como viene siendo el procedimiento habitual. **El importe de derechos anulados por este concepto asciende a 5.680 miles de euros** en el periodo 2006-2011.
6. Han sido significativos los movimientos en el capítulo de **enajenación de inversiones**, en el que queda recogida los ingresos por la gestión urbanística, y que **se ha reducido prácticamente un 100% en el periodo**. Esta es la partida que más se ha visto afectada por las modificaciones del presupuesto una vez liquidado el mismo.
7. La estructura de **gastos de personal es razonable en cuanto a composición**, siendo las retribuciones de funcionarios las más importantes. No obstante, resulta significativo el incremento de determinados complementos (específicamente el de destino).
8. En relación a los **gastos corrientes**, recogen básicamente los servicios prestados por la empresa mixta de servicios municipales, El Sur, así como otras concesiones administrativas

y contratos de servicios. Se han detectado diferencias entre el importe de canon aprobado anualmente y el reflejado en el capítulo 2 de gastos. Dichas diferencias se han consignado en el Capítulo 6 de Inversiones, **lo que representa una vulneración de la normativa contable en cuanto a clasificación del gasto por naturaleza**. Entre otros aspectos, **la inadecuada imputación de los gastos del canon en el Capítulo 6 afecta a la estimación del Ahorro Neto**, ya que en su cómputo se toman los capítulos de gasto 1, 2 y 4, por lo que se estaría sobrevalorando el mismo en las cantidades imputadas en el Capítulo 6. En 2007 los gastos incorrectamente clasificados en el capítulo 6 ascendieron a 16.163 miles de euros.

9. En lo que respecta a **los gastos financieros, es especialmente relevante el crecimiento de los relativos a intereses de demora y los de operaciones de tesorería** (un 159% en el periodo), ambos relacionados con la escasa capacidad de pago a proveedores, y poniendo de manifiesto las consecuencias que sobre el gasto tiene el no atender dichas obligaciones en el plazo estipulado. Estos intereses ya suponen el 61% en el último presupuesto liquidado (2011).
10. Las inversiones reales se han mantenido en el periodo 2008 a 2010 gracias a los planes de reactivación de la economía estatales y autonómicos (FEILE, FEESL y PROTEJA), si bien en 2011, sin la inyección de estos fondos, prácticamente se han reducido a cero. Esto pone de manifiesto la **escasa capacidad de inversión del ayuntamiento con financiación propia**, y la necesidad de fondos externos o endeudamiento (cuando es posible), para acometer dichas inversiones.
11. En relación a la **tesorería, los fondos líquidos han disminuido un 68% en el periodo analizado**, y se sitúan en un nivel excepcionalmente bajo (el 1,1% de las obligaciones pendientes de pago), evidenciando las **tensiones de liquidez** existentes.
12. Por otro lado, la **provisión de deudores de dudoso cobro se ha dotado con criterios poco adecuados a la realidad económica, habiéndose realizado un ajuste en 2011, elevándola de 3.000 miles de euros a 31.000 miles de euros**, con criterios basados en la antigüedad y escasa recaudación, toda vez que los derechos urbanísticos no justificados han sido regularizados.

Adicionalmente, al no registrarse desviaciones de financiación, no es posible calcular el exceso de financiación afectada, por lo que el indicador de Remanente de Tesorería para

gastos generales no es relevante por no estar adecuadamente corregido por ambas provisiones.

13. El **endeudamiento total al cierre de 2011 se ha estimado en 243.380 miles de euros, de los que el 46% (112.020 miles de euros) corresponde a deuda comercial, y el 31% (75.343 miles de euros) a deuda financiera.**

14. Se ha observado que no se han dotado provisiones para riesgos y gastos que han resultado significativas a la luz de hechos posteriores. En concreto, **no existe provisión por litigios y reclamaciones**, con un importe estimado en reclamaciones en curso en 2012 de 22.382 miles de euros derivados de procesos anteriores a 2011.

Tampoco se ha dotado adecuadamente la cuenta 413, de obligaciones pendientes de reconocer en el presupuesto, que generan los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, y que **en 2012 asciende a 27.283 miles de euros.**

15. Con fecha de 30 de marzo de 2012 el Ayuntamiento de El Ejido aprueba y remite el Plan de Ajuste, con los requerimientos de información del Real Decreto 4/2012. Dicho Plan contiene una operación de endeudamiento que asciende a **116.565,77 miles de euros para el pago a proveedores**. El Plan se encuentra aprobado por el Ministerio de Hacienda.

16. Por último, mencionar que existe un Plan de Saneamiento Económico-Financiero (2011-2013) que, si bien el planteamiento general en cuanto a estructura, hipótesis evolutivas a futuro e, incluso, medidas a adoptar para el saneamiento resultan razonables en su esencia, al partir de datos contables que son necesariamente ajustables en base a la regularización de partidas realizadas y por realizar, el resultado no será, previsiblemente, el esperado por el plan, por cuanto que las medidas en términos cuantitativos no serán suficientes y el plazo estimado de ejecución necesitará ampliarse

2.3. Contratación Administrativa.

Si bien **se ha observado un adecuado nivel de control y cumplimiento general de los principios de contratación pública**, se han detectado las siguientes incidencias significativas.

17. Se han observado determinadas incidencias recurrentes en el procedimiento de contratación de obras, relativas a la **ausencia documentación justificativa** clave de los expedientes, como son **el informe de necesidad motivando la contratación, el informe de**

supervisión previo a la aprobación del proyecto, actas de replanteo previo, proyectos de obra, etc.

18. En **6 expedientes no se ha justificado la tramitación urgente**. En uno de los procedimientos tramitados con urgencia, los pliegos no señalan el objeto de negociación, ni el número de licitadores previstos.
19. En relación a los **contratos artísticos**, éstos quedan fuera del ámbito de la LCSP por sus características, siendo las condiciones de plazo y pago fijadas por el contratista y poco favorables al municipio.
20. Se han observado **indicios de fraccionamiento** en relación a varios proveedores que acumulan saldos significativos en el periodo analizado por contratos menores con objeto similar, sin que se haya tramitado un procedimiento abierto o negociado que cumpla con los principios de contratación pública. **Los casos más significativos alcanzan los 1.341 miles de euros, 1.323 miles de euros y 204 miles de euros en el periodo analizado.**

2.4. Concesiones Administrativas.

En general, se han observado las siguientes deficiencias significativas de procedimiento que afectan a la gestión eficiente de las concesiones:

20. Se ha observado que **algunos de los contratos de concesión que son, por el objeto y forma de prestación de la misma, contratos de servicios**. Por tanto, resulta indicativo del empleo incorrecto de esta forma de contratación.
21. Por lo general, se ha evidenciado la **ausencia de análisis previo del coste** por parte de los técnicos municipales, por lo que no es posible evaluar *a posteriori* la eficacia de la concesión.
22. Como consecuencia de lo anterior, en algunos de los contratos **los precios de licitación están sin definir, y las revisiones de los mismos, se realizan en base a indicadores generales sin un ajuste pormenorizado a los costes de la concesión**.
23. Se ha puesto en evidencia, a través de la ausencia de informes al respecto, **la inexistencia de actividades de control por parte del Ayuntamiento durante el periodo analizado, tales como inspecciones, auditorías, control de costes, informes de seguimiento, etc.**

24. Por último, se ha observado de forma general una **elevada incidencia de la facturación fuera de canon o de los respectivos modificados, sin que exista una justificación clara de la necesidad** de contratar los servicios de forma separada (incurriendo en fraccionamientos), en vez de ampliar el objeto de la concesión.

2.5. Sobre la empresa mixta de servicios, El Sur.

Del análisis efectuado se derivan las siguientes conclusiones:

25. No se han realizado por parte del Ayuntamiento **análisis y estudios** con la profundidad necesaria, y previamente a la contratación del servicio, que permitan **concluir que la opción seleccionada (creación de una empresa mixta en las condiciones antes mencionadas) sea la que mejor responde a los intereses y objetivos del Ayuntamiento**. No se han definido con precisión cuales eran dichos objetivos ni se ha establecido una priorización entre ellos.
26. **No se ha realizado un análisis coste-beneficio entre las diferentes alternativas de gestión de los servicios adjudicados**. Dada la importancia del contrato, de los servicios prestados, y su duración, un incorrecto cálculo de los costes puede implicar significativas pérdidas económicas para el Ayuntamiento a lo largo de varios ejercicios.
27. No están motivadas determinadas actuaciones, por ejemplo, la determinación del porcentaje de participación del sector privado, que asciende al 70% del capital, lo que implica que el **Ayuntamiento pierde el control de la sociedad mixta**, estando por tanto sujeto a las decisiones del socio privado, cuyos intereses pueden entrar en conflicto con los del Ayuntamiento.
28. **No se ha realizado un estudio de los flujos económicos** a lo largo de toda la vida del contrato, **ni se ha establecido que actuaciones deberían realizar las partes antes la aparición de desviaciones** (en sentido positivo -mayores beneficios- o negativos -pérdidas inesperadas. Dado que los precios, canon y tarifas se calculan en función del coste de explotación de los servicios, considerando un 13% de gastos de estructura y un 6% de beneficio industrial, parece que está garantizado que la empresa mixta no incurrirá en pérdidas significativas. Sin embargo, **no se establece que los precios, tarifas y canon puedan disminuirse si existieran importantes beneficios**, por lo que se produce una desigual asunción de riesgos en perjuicio del Ayuntamiento. El socio privado tiene además

la capacidad (al disponer de mayoría en el accionariado y en el capital social) de repartir dividendos sin más restricciones que las legalmente establecidas.

29. Adicionalmente el hecho de que los precios, tarifas y canon se fijen de forma que se garantice el equilibrio de la cuenta de explotación, incluyendo un porcentaje fijo para determinar los costes de estructura y el beneficio industrial, **incentiva al gestor privado a incurrir en costes adicionales** –e innecesarios, en ocasiones-, dado que ante mayores costes más alto será el beneficio industrial, y por tanto **el gestor no está motivado para realizar una actuación eficiente**.

30. Si bien en la memoria económica de su propuesta los licitadores debían incluir la cuenta de explotación prevista, siendo dicha memoria uno de los elementos a valorar para la adjudicación, **no se regula ninguna obligación para el adjudicatario sobre el cumplimiento**, dentro de unos márgenes razonables, de dicha previsión.

Ello implica no solo que **no se efectúa ningún tipo de control sobre uno de los criterios de adjudicación; sino que tampoco se realiza ningún tipo de regulación o control sobre el elemento económico más importante en la prestación de los servicios: su coste**.

31. **No se ha establecido ningún mecanismo que garantice que las transacciones de la sociedad se realice a precios competitivos de mercado o que dificulten el incremento de costes**. Así, existe riesgo de que la adquisición, contratación y remuneración de recursos se realice a precios superiores a los de mercado, especialmente si se realizan transacciones con partes vinculadas y con empresas del grupo.

32. **No se han establecido procedimientos que garanticen que en la gestión de la empresa se cumplan principios esenciales en la gestión pública**, aun cuando se gestionan recursos públicos y se prestan servicios públicos.

33. El hecho de que **no se establezcan con precisión los niveles mínimos de calidad de los servicios ni las sanciones** que en su caso debieran imponerse al socio privado en caso de incumplimiento de sus obligaciones dificultan la obtención de servicios de calidad y el cumplimiento de los objetivos del Ayuntamiento.

34. Si bien, de acuerdo con los pliegos reguladores del contrato, existen determinadas actuaciones que pueden encargarse a la empresa mixta fuera del canon, pero que

corresponden los servicios contratados, **el Ayuntamiento ha realizado contrataciones directas con la empresa que no corresponden a estas actuaciones, incumpliendo por tanto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o la posterior Ley de Contratos del Sector Público.**

35. En relación al importe del **canon aprobado, se observa una subida importante del mismo, con un incremento acumulado del 71% hasta los 33.000 miles de euros en 2008 desde los 19.281 miles de euros del periodo 2004-2005.** Al no existir un control sobre la actividad o sobre los costes incurridos por parte del Ayuntamiento, se desconocen los criterios del Pleno en dicho periodo para dar validez a los cálculos facilitados por El Sur, S.A. para justificar los incrementos, realizados.

A partir de 2009 se reduce el canon hasta los 12.000 miles de euros en 2011 y 2012 (un 64% menos respecto de 2008). No obstante, **sólo a partir de 2012 se ha implementado un control por parte del Ayuntamiento de la actividad de la empresa mixta** a partir de justificantes de trabajos realizados y costes de las tarifas relativas al abastecimiento de aguas, si bien está pendiente de sistematizar.

2.6. En material de personal.

36. En el bienio 2010-11, la plantilla municipal ha descendido en un 13%, tras un periodo de crecimiento en 2005 a 2008 (un 26% sólo en 2006). El número de funcionarios ha crecido en el periodo analizado (2005 a 2011) 25%, el personal laboral fijo un 47% en el periodo y los laborales temporales se han incrementado un 14%.
37. No se han observado incumplimientos legales e la muestra realizada de expedientes de contratación de personal.

2.7. Sobre el área de urbanismo.

Si bien **no se han detectado incidencias significativas en la tramitación** de los convenios urbanísticos analizados (principalmente de gestión), salvo lo expresado en el apartado económico de reconocimiento ilegítimo de ingresos, cabe destacar lo siguiente:

38. En ninguno de los convenios analizados se justifica la causa de su celebración basándose en el interés público, que si bien no es un precepto de la LOUA, sí lo es de la ley de procedimiento administrativo común, y un indicador de transparencia en la gestión.

39. **No existe formalizado el Registro de convenios** municipal, aunque sí una relación de los mismos.
40. A fecha actual el Ayuntamiento presenta las reclamaciones en materia de urbanismo, alcanzando un importe de **22.296 miles de euros**.