



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE DETERMINADOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS DE MÁS DE 100.000 HABITANTES CON UN ELEVADO NIVEL DE ENDEUDAMIENTO EN LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021

La difícil situación financiera de las entidades fiscalizadas persiste en los últimos ejercicios y demanda la actualización rigurosa de los objetivos y la adopción de medidas efectivas para reducir su elevado nivel de endeudamiento.



[Informe n.º: 1.541](#)
[Aprobado por el Pleno el 30 de noviembre de 2023](#)

¿Han mejorado los ayuntamientos fiscalizados con un elevado nivel de endeudamiento su situación financiera en los ejercicios 2020 y 2021?

¿Cómo se evalúa la situación financiera de los ayuntamientos altamente endeudados?

- Indicadores financieros: endeudamiento y endeudamiento financiero (total y por habitante); nivel de endeudamiento sobre ingresos corrientes (%); índice de carga financiera.
- Indicadores presupuestarios: Rdo. presup. ajustado; ahorro neto; Remanente de Tesorería para Gastos Generales; RTGG ajustado.

¿Por qué es importante la situación financiera de los ayuntamientos con elevado endeudamiento?

- ✓ Porque tienen dificultades para atender el cumplimiento de sus obligaciones y requieren medidas extraordinarias de apoyo financiero, que conllevan la adopción de medidas correctoras por las entidades.
- ✓ La próxima reactivación de las reglas fiscales de la Unión Europea exige un mayor rigor en la aplicación de las medidas de ajuste.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE DETERMINADOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS DE MÁS DE 100.000 HABITANTES CON UN ELEVADO NIVEL DE ENDEUDAMIENTO, EJERCICIOS 2020 Y 2021

¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

La situación financiera y la gestión realizada por las entidades fiscalizadas dirigida a mejorar dicha situación y, en particular, a reducir su elevado nivel de endeudamiento.

Ámbito subjetivo

Ayuntamientos de Algeciras, Jaén, Jerez de la Frontera y Parla.

Ámbito temporal

Ejercicios 2020 y 2021.

¿Con qué objetivos?

- 🎯 Analizar la situación financiera mediante magnitudes e indicadores financieros, presupuestarios y patrimoniales.
- 🎯 Verificar el cumplimiento de la normativa relativa al límite de endeudamiento y situación financiera.
- 🎯 Comprobar, en relación con el ejercicio 2020, el adecuado registro contable y presupuestario del endeudamiento.
- 🎯 Examinar la eficacia de las medidas adoptadas y su incidencia en la evolución del endeudamiento y de la situación financiera de las entidades fiscalizadas.



Conclusiones

Conclusión “sobre la situación financiera de las entidades”:

- Los cuatro ayuntamientos se encontraban en situación de riesgo financiero durante los ejercicios 2020 y 2021. Todos ellos, excepto el de Jaén en el ejercicio 2021, registran ahorro neto negativo.

Conclusión “sobre el cumplimiento de la normativa”:

- Las cuatro entidades suscribieron contratos de préstamo con cargo al Fondo de Ordenación, por importes muy elevados y amplios periodos, lo que puede afectar a su sostenibilidad futura.
- La sostenibilidad de la deuda comercial de las cuatro entidades se encuentra comprometida, ya que el PMPP superó muy ampliamente el límite legal durante los ejercicios 2020 y 2021.

Conclusión “sobre el registro contable en el ejercicio 2020”:

- Las cuentas anuales de los Ayuntamientos de Algeciras, Jaén y Jerez de la Frontera presentan incidencias en los saldos del endeudamiento.

Conclusión “sobre la eficacia de las medidas adoptadas”:

- La concesión de los préstamos conllevaba la adopción de los planes de ajuste, que los ayuntamientos incumplieron, empeorando la mayoría de las magnitudes representativas de su situación financiera.
- El Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) requirió la adopción de medidas correctoras, que no fueron atendidos por los ayuntamientos fiscalizados, sin que el Ministerio adoptara ninguna medida de las previstas en la normativa.



Recomendaciones

Los **responsables de las entidades locales fiscalizadas** deberían:

- Adoptar todas las medidas necesarias para reducir su nivel de endeudamiento, incluida la deuda comercial, con el fin de garantizar su sostenibilidad financiera.
- Realizar los esfuerzos necesarios para una adecuada planificación económico-financiera y presupuestaria y para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos y a las condiciones exigidas por el MHFP.
- Elaborar un plan para habilitar crédito a lo largo de varios ejercicios, que permita la imputación a su presupuesto de las operaciones registradas que se encuentren pendientes de aplicación presupuestaria.
- Actualizar los objetivos y las medidas contenidas en sus planes de ajuste, con arreglo a los criterios de la Intervención local y la condicionalidad exigida por el MHFP y, en su caso, por el órgano de tutela financiera de la comunidad autónoma; así como reforzar los mecanismos de seguimiento y control de su ejecución.

[Informe n.º 1.541](#)
[De fecha 30/11/2023](#)

[Enlace al informe...](#)



■ Introducción

La situación financiera de las entidades del sector público local empeoró a raíz de la crisis económica y financiera general del año 2008, afectando al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera, consagrado constitucionalmente. Esta situación motivó la adopción de diversas medidas urgentes y extraordinarias, para que las entidades locales pudieran recuperar el equilibrio financiero a corto plazo y hacer posible su sostenibilidad a medio y largo plazo.

Entre tales medidas de apoyo financiero se encuentra el Plan de Pago a Proveedores, que se desarrolló en tres fases, y a partir del ejercicio 2015, con carácter permanente, el Fondo de Financiación a Entidades Locales (FFEELL), que incluye entre sus compartimentos el Fondo de Ordenación, destinado a entidades que se encuentren en situación de riesgo financiero o que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera, así como aquellas que presenten, de manera sistemática, un Periodo Medio de Pago a Proveedores (PMPP) muy superior al límite legal.

A pesar de las referidas medidas, existen ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes que continúan presentando una situación de elevado endeudamiento y tienen especiales dificultades de financiación. La próxima reactivación de las reglas fiscales de la Unión Europea aconseja que dichos ayuntamientos adopten las medidas necesarias para reconducir su difícil situación financiera, y que el Ministerio de Hacienda y Función Pública vigile su cumplimiento.

¿Qué entidades locales se han fiscalizado?

La fiscalización se ha realizado sobre los Ayuntamientos de **Algeciras, Jaén, Jerez de la Frontera y Parla**, entidades que presentaban un elevado nivel de endeudamiento en los ejercicios 2020 y 2021.

La selección de las entidades objeto de la presente fiscalización se ha realizado teniendo en cuenta que son los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes que presentaban los niveles más elevados de deuda viva por habitante; con una deuda viva cada año superior al 110 % de sus ingresos corrientes, liquidados o devengados, al término del ejercicio anterior; y, además, eran los mayores perceptores entre 2015 y 2021, dentro de dicho tramo de población, de recursos procedentes del compartimento del Fondo de Ordenación, destinado a dotar de liquidez, entre otras, a las entidades en situación de riesgo financiero.

Las entidades locales que se acogen al compartimento del Fondo de Ordenación del FFEELL están obligadas a aprobar un plan de ajuste y adoptar las medidas comprendidas en el mismo necesarias para reconducir su situación financiera, bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

El Tribunal de Cuentas presta especial atención a la situación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades públicas y, en particular, de las que integran el sector público local. Como consecuencia, entre otros factores, de las medidas de apoyo concedidas, se ha reducido la deuda viva del conjunto de los municipios de más de 100.000 habitantes a lo largo de los últimos años, pero existen ayuntamientos cuyo endeudamiento se ha incrementado, presentando dificultades para atender sus obligaciones, que se incrementarán con la próxima reactivación de las reglas fiscales de la Unión Europea.

.....

■ Principales resultados y conclusiones

1. Los Ayuntamientos de Algeciras, Jaén, Jerez de la Frontera y Parla se encontraban en situación de riesgo financiero durante los ejercicios 2020 y 2021.

Las entidades que presentaban mayor volumen de endeudamiento sobre los ingresos corrientes del ejercicio anterior eran los Ayuntamientos de Jaén y Parla, considerando en este último las partidas correspondientes a deuda viva de las tres fases del Plan de Pago a Proveedores, de 2012 a 2014.

Las cuatro entidades fiscalizadas, excepto el Ayuntamiento de Jaén en el ejercicio 2021, presentaban ahorro neto negativo, con un valor especialmente elevado en el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera.

El Ayuntamiento de Algeciras es el único de los cuatro que obtuvo Remanente de Tesorería para Gastos Generales (RTGG) y RTGG ajustado positivos durante el periodo fiscalizado, destacando los elevados valores negativos del Ayuntamiento de Parla, debido a la forma de contabilizar sus deudas del anterior Plan de Pago a Proveedores.

.....

2. Las cuatro entidades suscribieron contratos de préstamo, con cargo al Fondo de Ordenación, en condiciones de prudencia, pero presentaban unos compromisos para su devolución por importes muy elevados y amplios periodos, lo que puede afectar a su sostenibilidad futura.

El Ayuntamiento de Algeciras dispuso de un total de 105.217 miles de euros entre 2015 y 2021, con cargo al Fondo de Ordenación, incluyendo tres contratos de préstamo celebrados durante el periodo fiscalizado, en dos de los cuales el informe de la Intervención no se pronunciaba sobre la capacidad de la entidad para hacer frente a las obligaciones derivadas de los mismos.

El Ayuntamiento de Jaén recibió entre 2015 y 2021 financiación procedente del Fondo de Ordenación por importe de 229.333 miles de euros. Durante el periodo fiscalizado suscribió seis operaciones de préstamo, sin que en los informes de la Intervención se valore la capacidad de la entidad para atender las obligaciones derivadas de dichos préstamos.

El Ayuntamiento de Jerez de la Frontera obtuvo financiación con cargo al Fondo de Ordenación, por un importe de 432.407 miles de euros entre 2015 y 2021, y concertó cuatro préstamos en el periodo fiscalizado, sin que los informes de la Intervención analizados reflejen la capacidad de la entidad para afrontar las obligaciones futuras a atender.

El Ayuntamiento de Parla dispuso entre los ejercicios 2015 y 2021 de financiación procedente del Fondo de Ordenación por un importe de 92.144 miles de euros, además de la deuda viva adicional procedente del anterior Plan de Pago a Proveedores (2012-2014), por un total de 254.044 miles. La entidad suscribió dos contratos de préstamo durante el periodo fiscalizado, cuestionándose en los informes de la Intervención su capacidad para atender los gastos corrientes y devolver la deuda.

.....

3. La sostenibilidad de la deuda comercial de las cuatro entidades se encuentra comprometida, ya que el PMPP superó el límite legal de 30 días durante los ejercicios 2020 y 2021, si bien en el Ayuntamiento de Algeciras era significativamente inferior al resto.

Los valores más elevados del PMPP mensual global durante los ejercicios 2020 y 2021 correspondían al Ayuntamiento de Jaén, con un máximo de 693 días, frente a los 127 días de Algeciras, mientras que en Parla y Jerez de la Frontera alcanzaron un máximo de 486 y 418 días, respectivamente.

Los Ayuntamientos de Algeciras y Jaén no aprobaron el preceptivo plan de tesorería para la reducción del PMPP y el de Parla no había actualizado el plan de tesorería aprobado en 2018.

Los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Algeciras y Jerez de la Frontera no formularon las comunicaciones de alerta obligatorias por incumplimiento reiterado del límite del PMPP. Tampoco constan los requerimientos preceptivos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, ni del órgano de tutela financiera, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que las entidades adoptasen las medidas necesarias para reconducir los incumplimientos reiterados del límite del PMPP.

.....

4. Las cuentas anuales de los Ayuntamientos de Algeciras, Jaén y Jerez de la Frontera presentan incidencias en los saldos del endeudamiento financiero.

En el Ayuntamiento de Algeciras, el saldo del endeudamiento financiero se encontraba infravalorado en un importe de 2.352 miles de euros, a finales de 2020, y de 1.603 miles, a 31 de diciembre de 2021.

El saldo del endeudamiento financiero del Ayuntamiento de Jaén debía incrementarse en un importe de 1.148 miles de euros, al término de 2020. Las cuentas generales del ejercicio 2021 no habían sido rendidas, estando infravalorado en 1.149 miles en los estados provisionales correspondientes a 2021.

En el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera el endeudamiento estaba sobrevalorado en 17.281 miles de euros, al cierre del ejercicio 2020, y en 17.282 miles, a 31 de diciembre de 2021. La entidad registró e imputó al presupuesto del ejercicio 2021 un importe de 52.485 miles, correspondientes a deudas tributarias y con la Seguridad Social aplazadas, procedentes de los ejercicios 1990 a 2014, lo que repercute en la representatividad de las cuentas de los ejercicios anteriores, incluido el 2020; y, además, aplicó de manera incorrecta a su presupuesto gastos de la entidad menor La Barca de la Florida, por 2.051 miles.

El Ayuntamiento de Parla no había concertado préstamos para cancelar las deudas procedentes del anterior Fondo de Pago a Proveedores, por lo que se encontraban contabilizadas como acreedores comerciales, cancelándose anualmente mediante retención de la participación en los tributos del Estado. La falta de aprobación del presupuesto durante diez años llevó a que la entidad acumulara saldos muy elevados pendientes de imputación presupuestaria y de partidas pendientes de aplicación.

.....

5. Las cuatro entidades incumplieron las previsiones de sus planes de ajuste, al no aplicar las medidas necesarias, empeorando las magnitudes representativas de su situación financiera.

En el **Ayuntamiento de Algeciras**, la Intervención local no efectuó el seguimiento de las medidas a las que se había comprometido en el plan de ajuste entre los ejercicios 2015 y 2021. Según los cálculos de la Intervención, las medidas adoptadas proporcionaron un ahorro total de 1.127 miles de euros, frente al ahorro total previsto, por importe de 12.520 miles, correspondiente tanto a ingresos como gastos.

La deuda viva del Ayuntamiento de Algeciras se incrementó significativamente entre 2015 y 2021, mientras que el ahorro neto disminuyó, obteniendo valores negativos desde 2019. A pesar de los recursos procedentes del Fondo de Ordenación, la situación financiera de la entidad no mejoró.

La Intervención del **Ayuntamiento de Jaén** señaló las desviaciones negativas respecto al plan de ajuste entre 2015 y 2021, habiendo obtenido un ahorro por importe de 7.132 miles de euros, frente a la previsión de un ahorro total de 104.041 miles, tanto por ingresos como por gastos y otras medidas.

A pesar de la financiación recibida del Fondo de Ordenación, la situación financiera del Ayuntamiento de Jaén no mejoró a lo largo del periodo 2015-2021, debido a la falta de adopción de medidas de ajuste. En dicho periodo experimentaron un empeoramiento, respecto a los valores previstos en el plan de ajuste, las magnitudes del PMPP y el saldo de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones devengadas", habiéndose incrementado significativamente el volumen de deuda viva, si bien presentaron una mejoría el ahorro neto, hasta alcanzar valores positivos, y el RTGG.

En el **Ayuntamiento de Jerez de la Frontera**, la Intervención apreció la existencia de desviaciones negativas respecto al plan de ajuste, entre los ejercicios 2015 y 2021, habiendo alcanzado los ahorros derivados de las medidas adoptadas un importe total de 11.640 miles de euros, lo que representa un 60 % del ahorro total previsto en dicho plan.

No obstante, durante el periodo 2015-2021 se incrementó la deuda viva y el PMPP del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, empeorando significativamente en los últimos ejercicios las magnitudes del ahorro neto y el saldo de operaciones no financieras.

El **Ayuntamiento de Parla** no aprobó su plan de ajuste hasta el ejercicio 2015, con motivo de su adhesión al Fondo de Ordenación, habiendo emitido la Intervención local su informe desfavorable con ocasión de las posteriores actualizaciones del plan, pero no cuantificó las desviaciones de ahorro.

La única medida contenida en el plan de ajuste del Ayuntamiento de Parla consistía en la aprobación del Plan Parcial del Sector 5 del municipio y el desarrollo urbanístico del PAU 5, que estaba previsto que proporcionara un ahorro total de 21.697 miles de euros, pero no había generado ahorro alguno en el periodo 2015-2021.

A pesar de los recursos obtenidos del Fondo de Ordenación, la situación del Ayuntamiento de Parla había empeorado al final del periodo analizado, debido a la falta de adopción de medidas de ajuste, con un incremento de la deuda viva y un empeoramiento del RTGG, saldo de la cuenta 413 y PMPP.

El **Ministerio de Hacienda y Función Pública** efectuó el seguimiento de los planes de ajuste de las cuatro entidades, advirtiendo del incumplimiento de las principales magnitudes relativas a su situación financiera y formulando diversos requerimientos para la adopción de medidas correctoras, que no fueron atendidos por aquellas, sin que el Ministerio adoptara ninguna de las medidas previstas.

■ Valoración Global

Los ayuntamientos fiscalizados se encuentran en una difícil situación financiera, para lo cual disponen del apoyo proporcionado por el Fondo de Financiación a Entidades Locales, lo que les garantiza una financiación en condiciones de prudencia a un plazo suficientemente largo.

La mejora de la situación financiera implica la adopción de medidas estructurales que conlleven un incremento de los ingresos no financieros y una reducción significativa del gasto corriente, conforme a los planes de ajuste aprobados y la condicionalidad exigida por el Ministerio de Hacienda y Función Pública para el mantenimiento de la financiación a largo plazo.

Sin embargo, los ayuntamientos fiscalizados, con carácter general, no han adoptado las medidas necesarias y no han alcanzado los ahorros previstos en los planes de ajuste, especialmente en los últimos ejercicios analizados, lo que ha llevado al incumplimiento de los objetivos planificados y al empeoramiento de las magnitudes representativas de su situación financiera. Pese a esta situación de incumplimiento generalizado, el Ministerio de Hacienda y Función Pública no ha adoptado ninguna de las medidas previstas para reconducir la situación.

■ Principales recomendaciones

Regularidad de las operaciones de endeudamiento

1. **Las entidades fiscalizadas** deberían adoptar todas las medidas necesarias para reducir su nivel de endeudamiento, incluida la deuda comercial, con el fin de garantizar su sostenibilidad financiera, en especial, a partir del ejercicio 2024, con la nueva entrada en vigor de las reglas fiscales de la Unión Europea.
2. **Las entidades fiscalizadas** deberían realizar los esfuerzos necesarios para una adecuada planificación económico-financiera y presupuestaria y para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos y a las condiciones exigidas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, adoptando las medidas previstas en los planes de ajuste aprobados.
3. **Las entidades fiscalizadas** deberían elaborar un plan para habilitar crédito a lo largo de varios ejercicios, que permita la imputación a su presupuesto de operaciones registradas que se encuentren pendientes de aplicación presupuestaria.

Eficacia de las medidas para la reducción del endeudamiento y mejora de la situación financiera

4. **Las entidades fiscalizadas** deberían revisar y actualizar los objetivos y las medidas contenidas en sus planes de ajuste, con arreglo a los criterios de la Intervención local y la condicionalidad exigida por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y, en su caso, por el órgano de tutela financiera de la comunidad autónoma; así como reforzar los mecanismos de seguimiento y control de su ejecución.