



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**INFORME DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE
LAS ENTIDADES LOCALES DE CASTILLA Y LEÓN, EJERCICIO 2013.
ENTIDADES LOCALES MENORES**

TOMO I

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2014



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

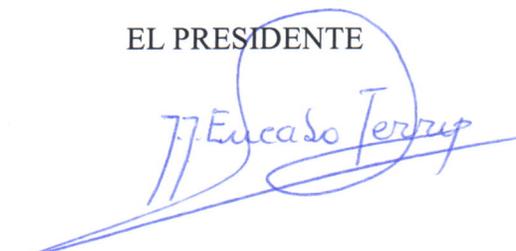
CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2015, cuya acta está pendiente de aprobación, adoptó el Acuerdo 19/2015, por el que se aprueba el **INFORME DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE CASTILLA Y LEÓN, EJERCICIO 2013. ENTIDADES LOCALES MENORES**, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2014.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acordó la remisión del informe a las Cortes de Castilla y León y al Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, se acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Y para que así conste, expido la presente en Palencia, a 5 de marzo de dos mil quince.

Vº Bº

EL PRESIDENTE



Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
I. 1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....	5
I. 2. MARCO JURÍDICO.....	6
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	8
II. 1. OBJETIVOS.....	8
II. 2. ALCANCE Y METODOLOGÍA	8
II. 3. LIMITACIONES AL ALCANCE.....	12
III. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.....	14
III. 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA	14
III.1.1. LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812 Y LA CREACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL A LO LARGO DEL SIGLO XIX	15
III.1.2. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN LA NORMATIVA SOBRE RÉGIMEN LOCAL DEL SIGLO XX.....	18
III.1.3. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DENTRO DEL MARCO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SIGLO XXI	21
III. 2. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES	22
III.2.1.- REGULACIÓN ESTATAL DE LAS ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO.....	22
III.2.2.- REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES, EN CASTILLA Y LEÓN.-	30
IV. RESULTADOS DEL TRABAJO.....	37
IV. 1. ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN CASTILLA Y LEÓN	37
IV. 1. 1. ELEMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES: TERRITORIO, POBLACIÓN Y ORGANIZACIÓN.....	37
IV. 1. 2. MAPA REGIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.....	39
IV. 1. 3. ALTERACIONES DEL MAPA REGIONAL DE ENTIDADES LOCALES MENORES: CREACIÓN, SUPRESIÓN Y SEGREGACIÓN.....	47

IV. 2. LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y SU SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA.....	53
IV.2.1.- SISTEMAS DE INFORMACIÓN CONTABLE Y ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA APLICADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.	54
IV.2.2.- CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN	58
IV.2.3.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	63
IV.2.4.- RESULTADO PRESUPUESTARIO	66
IV.2.5.- REMANENTE DE TESORERÍA.....	68
IV.2.6.- CLASES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.	71
IV.2.7.- LOS GASTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.	77
IV. 3. ACTIVIDADES Y SERVICIOS EJERCIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN.	81
IV. 4. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.....	95
IV. 5. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES, EN RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES CONTABLES.	108
IV.5.1. FORMACIÓN, APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.....	108
IV.5.2. FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS EN LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN.....	118
IV.5.3. INFRAESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS E INFORMÁTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.....	128
IV.5.4. PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM Y MEDIDAS ADOPTADAS.	132
V. CONCLUSIONES.....	137
VI. RECOMENDACIONES	151
VII. HECHOS POSTERIORES	154
ANEXOS.....	156

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Aytos	Ayuntamientos
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCYL	Boletín oficial de Castilla y León
Dchos.	Derechos
Der. Rec.	Derechos reconocidos
DRN	Derechos reconocidos netos
D.A.	Disposición Adicional
D.T.	Disposición Transitoria
EATIM	Entidad/es de ámbito territorial inferior al Municipio
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EC	Entidad colectiva
Ejec.	Ejecución
ES	Entidad singular
ELM:	Entidad/es Local/es Menor/es
FHE	Funcionarios con habilitación de carácter estatal
FHN	Funcionarios con habilitación de carácter nacional
Hab.	Habitantes
ICAL	Instrucción de contabilidad para la Administración Local
INE	Instituto Nacional de Estadística
Ing.	Ingresos
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local
LRLCYL	Ley de Régimen Local de Castilla y León
Modif.	Modificaciones

MUN.	Municipio/s
NUC.	Núcleo/s
ORN	Obligaciones reconocidas netas
Porc.	Porcentaje
Porc. s/	Porcentaje sobre
Pptarias.	Presupuestarias
Previs.	Previsión/es
Ptes.	Pendientes
Recaudac.	Recaudación
RT	Remanente de Tesorería
RTGG	Remanente de Tesorería para Gastos Generales
R.D.	Real Decreto
SAM	Servicio de Asistencia a Municipios (Diputación/Consejo Comarcal del Bierzo)

Las siglas correspondientes a la normativa utilizada se encuentran incluidas en el apartado I.2. Marco Jurídico, reproduciéndose aquí únicamente las abreviaturas de aquellas normas que se citan de forma reiterada a lo largo del presente Informe.

NOTA SOBRE LOS RATIOS Y PORCENTAJES

Los ratios y porcentajes que se recogen en los cuadros y gráficos incluidos en el Informe, pueden presentar en algunos casos diferencias entre el total y la suma de los parciales, derivadas de la forma de presentación de los datos. Esto es debido a que los cálculos se han efectuado con todos los decimales, mientras que su presentación se hace en números enteros o con un decimal, lo que implica la realización de redondeos que en determinados casos dan lugar a diferencias.

I. INTRODUCCIÓN

I. 1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, del Consejo de Cuentas de Castilla y León, la fiscalización externa de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad, y sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas, corresponde al Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Dentro de dicho marco normativo, el Plan Anual de Fiscalizaciones del Consejo de Cuentas de Castilla y León para el ejercicio 2014, aprobado por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su reunión del 20 de marzo de 2014 (BOC y L nº 64, de 2 de abril de 2014), incluye en su apartado II de Fiscalizaciones especiales, el “Informe de análisis de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las Entidades Locales de Castilla y León, ejercicio 2013”, el cual se circunscribe a las Entidades Locales Menores, conforme a la acotación recogida en el penúltimo párrafo de la parte introductoria del mencionado Plan Anual de Fiscalizaciones (“...al haberse optado por una fiscalización que afecte a un conjunto de entidades locales menores”).

La presente fiscalización aparece igualmente afectada por la precisión que, de forma expresa, fue introducida por la propia Comisión de Hacienda en el citado Plan Anual de Fiscalizaciones, referida a la intensificación en 2014 de la colaboración con las entidades locales, al efecto de concienciarlas en la obligación legal de presentar cuentas y de facilitarles la rendición de las mismas, en especial a las Entidades Locales Menores, para evitar la aplicación de la disposición transitoria cuarta apartado 2 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local; dicho cometido ha sido asumido por el Consejo de Cuentas mediante el desarrollo de diversas actuaciones, entre las cuales se encuentra la realización de este Informe.

Con el fin de dar cumplimiento a los preceptos señalados y de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la citada Ley 2/2002, de 9 de abril, y el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, se emite el presente Informe.

I. 2. MARCO JURÍDICO

La normativa reguladora de la organización y de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable de las Entidades Locales Menores de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que resulta más relevante a los efectos del objeto de este Informe, se encuentra recogida fundamentalmente en las disposiciones que se relacionan a continuación, ordenadas por fecha y rango.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), modificada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (RJFHN).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (RPL).
- Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre Provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (RPFHN).
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCYL).
- Ley 2/2002, de 9 de abril, del Consejo de Cuentas de Castilla y León.
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL).

- Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (TRLEP).
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

II. 1. OBJETIVOS

La presente fiscalización, es de carácter especial, derivada de la iniciativa fiscalizadora que corresponde al Consejo de Cuentas (art. 3.2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, del Consejo de Cuentas de Castilla y León), siendo su finalidad, la realización de un análisis sobre determinados aspectos de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las Entidades Locales Menores, que tienen relación con la rendición de cuentas.

A tal efecto, las Directrices Técnicas, establecieron los siguientes objetivos:

- 1) Analizar las magnitudes e indicadores económico-financieros y presupuestarios más relevantes, que se desprenden de las cuentas de las ELM.
- 2) Examinar la situación de las ELM en relación al cumplimiento de las obligaciones y plazos vinculados al ciclo presupuestario y contable.
- 3) Analizar los procedimientos de gestión relacionados con la contabilidad y la rendición de cuentas y las causas de la falta de rendición.

II. 2. ALCANCE Y METODOLOGÍA

El periodo de referencia para las actuaciones de fiscalización es el ejercicio 2013, sin perjuicio de las comprobaciones relativas a otros ejercicios que se han estimado necesarias, para el adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos, bien por tener incidencia en el ejercicio fiscalizado o relación con alguno de los aspectos de la fiscalización efectuada. En concreto, el análisis de la gestión económico-financiera (apartado IV.2) y del ciclo presupuestario y contable (apartado IV.4), así como buena parte del análisis de las actividades y servicios ejercidos (apartado IV.3), que se han realizado a partir de la información incluida en las cuentas rendidas por las ELM, están referidos al ejercicio 2012, dado, que a la fecha de realización de los trabajos, la Cuenta del ejercicio 2012, era la última cuyo plazo de rendición había finalizado.

En cuanto al ámbito subjetivo, el trabajo se ha extendido al conjunto de las Entidades Locales Menores (ELM) de Castilla y León, que en 2013 se elevaba a 2.224 (y en 2012 a 2.227), salvo el análisis de determinados aspectos (fundamentalmente el apartado IV.5), que se ha centrado en una muestra de 117 Entidades Locales Menores pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Para la selección de la muestra se tomó como referencia la información que sirvió de base a la elaboración del último Informe Anual sobre las Cuentas del Sector Público Local de Castilla y León (ejercicio 2012), dado que la información demográfica y territorial correspondiente al ejercicio 2013, no se encontraba disponible en un primer momento, al haber constituido precisamente una de las áreas de trabajo cuyos resultados se exponen en el propio Informe (IV.1. Mapa regional de las ELM).

Con el fin de que la muestra fuese representativa por provincias y tramos de población, la selección se realizó en dos fases:

- En una primera fase, se obtuvo una muestra aleatoria de 100 ELM distribuidas por tramos de población de la siguiente forma:

Tramos de población	TOTAL ELM		MUESTRA INICIAL	
	Nº ELM	Porc. s/ total ELM	Nº ELM	Porc. s/ muestra
Mayor o igual a 1.000 hab.	28	1,3%	1	1,0%
De 500 a 999 hab.	50	2,2%	1	1,0%
De 250 a 499 hab.	111	5,0%	8	8,0%
De 100 a 249 hab.	347	15,6%	13	13,0%
De 50 a 99 hab.	456	20,5%	26	26,0%
De 20 a 49 hab.	755	33,9%	33	33,0%
Menor de 20 hab.	480	21,6%	18	18,0%
TOTAL	2.227	100,0%	100	100,0%

CUADRO Nº 1

- En una segunda fase, para completar la muestra anterior, al objeto de ponderar adecuadamente a aquellas ELM con mayor población y presupuesto, en las que pudiera presumirse un mayor volumen de gestión de recursos públicos, se establecieron como criterios adicionales, las previsiones definitivas del presupuesto de ingresos (>300.000 €) y el número de habitantes (>500 habitantes), obteniendo el siguiente resultado:

Tramos de población	Nº ELM MUESTRA ADICIONAL		
	Criterio presupuesto (>300.000 €)	Criterio población (>500 habitantes)	TOTAL muestra adicional
Mayor o igual a 1.000 hab.	1	3	4
De 500 a 999 hab.	0	5	5
De 250 a 499 hab.	4	0	4
De 100 a 249 hab.	4	0	4
TOTAL	9	8	17

CUADRO Nº2

Como resultado de este proceso, la muestra seleccionada, presenta la siguiente distribución por provincias:

PROVINCIAS	TOTAL ELM (Datos Informe 2012)		MUESTRA				
	Nº ELM	Población	Nº ELM	Porc. s/ total muestra	Porc. s/ total provincia	Población muestra	Porc. s/ población ELM provincia
ÁVILA	2	166	1	0,9%	50,0%	85	51,2%
BURGOS	650	26.306	31	26,5%	4,8%	1.628	6,2%
LEÓN	1.233	239.218	54	46,2%	4,4%	23.159	9,7%
PALENCIA	226	12.533	20	17,1%	8,8%	2.361	18,8%
SALAMANCA	19	2.555	3	2,6%	15,8%	391	15,3%
SEGOVIA	18	2.531	2	1,7%	11,1%	342	13,5%
SORIA	56	1.686	3	2,6%	5,4%	78	4,6%
VALLADOLID	9	1.132	1	0,9%	11,1%	133	11,7%
ZAMORA	14	1.963	2	1,7%	14,3%	315	16,0%
TOTAL	2.227	288.090	117	100,0%	5,3%	28.492	9,9%

CUADRO Nº 3

La relación de Entidades Locales Menores distribuidas por provincias, así como las incluidas en la muestra, se recogen respectivamente, en los Anexos I y II.

Los datos económicos de las ELM correspondientes al ejercicio 2012, que han servido de base para la elaboración del presente Informe, se pueden consultar en la página web del Consejo de Cuentas (www.consejodecuentas.es/es/canal-sector-publico-local/informacion-economico-financiera). De forma complementaria, en el Anexo III se incorporan las siguientes magnitudes económicas de las ELM correspondientes al ejercicio 2012: Derechos reconocidos netos, Obligaciones reconocidas, Fondos Líquidos a 31/12/2012, Resultado Presupuestario y Remanente de Tesorería para gastos generales.

Respecto a la metodología de trabajo utilizada, cabe reseñar los siguientes aspectos:

- 1) Mapa regional de las Entidades locales menores (ELM)

En los Informes Anuales sobre las cuentas del Sector Público Local, elaborados por este Consejo, los datos de población de las ELM, partían de la información facilitada por la Oficina del Censo Electoral, que se elabora con motivo de la celebración de elecciones municipales, dado que la información publicada por el INE no permite obtener de forma automática la población de las ELM, ya que utiliza una nomenclatura diferente, tal como se explica en el epígrafe correspondiente.

Sin embargo, con objeto de poder disponer de la población correspondiente a 2013, dicha información y metodología ha sido objeto de revisión para la elaboración de este Informe, adecuándola a la del Padrón Continuo del INE, proveniente del sistema de gestión continua e informatizada de los Padrones municipales, bajo la coordinación de dicho organismo. Con referencia al ejercicio 2013, mediante el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, se declararon oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013.

Ello implica que para la elaboración del mapa regional de las ELM, ha sido preciso elaborar la información publicada por el INE, conectando la nomenclatura establecida por dicho organismo a efectos de división del territorio (unidades de población), con la división administrativa de carácter territorial contemplada en la normativa de régimen local.

2) Obtención de información de las ELM incluidas en la muestra seleccionada:

Para obtener información relacionada con determinados aspectos de la organización y funcionamiento de las ELM con incidencia en el cumplimiento de las obligaciones contables, se elaboró un cuestionario para su contestación por las ELM incluidas en la muestra seleccionada (117), cuyo contenido se agrupó en los siguientes apartados: a) Rendición de cuentas. b) Funciones públicas necesarias. c) Medios materiales disponibles. d) Problemas que afectan a la rendición de cuentas y medidas adoptadas. e) Ciclo contable y presupuestario. f) Datos económicos y de actividad. Dichos cuestionarios incluían preguntas con respuestas cerradas y alternativas, y un apartado de “Observaciones”, destinado a recoger, caso de plantearse, las matizaciones u observaciones a las contestaciones incluidas en los mismos.

Los citados cuestionarios se publicaron en la página web de este Consejo (www.consejodecuentas.es), y para facilitar su cumplimentación, se cursaron las correspondientes instrucciones a las Entidades destinatarias. Asimismo, se informaba a las entidades destinatarias, sobre la posibilidad de acudir a sus Diputaciones o al Consejo Comarcal de El Bierzo, según su ubicación territorial, recabando la ayuda técnica que pudieran precisar, al tiempo que se dio traslado de todo ello, a las 9 Diputaciones provinciales y al Consejo Comarcal, solicitando su apoyo asistencial en favor de las ELM fiscalizadas.

Se recibieron 116 cuestionarios cumplimentados. La ELM de Grandival (Condado de Treviño, Burgos), pese a los reiterados requerimientos que le fueron formulados, no remitió el

cuestionario cumplimentado. Por tanto, el análisis que se realiza a lo largo del Informe gira sobre las 116 ELM que han contestado.

Tras un proceso de análisis de las contestaciones dadas al cuestionario por las ELM, se detectó que una parte significativa de ellos (97) se encontraban incompletos o incorrectamente cumplimentados, por lo cual se cursaron los correspondientes requerimientos para su subsanación, facilitándose para ello apoyo técnico del propio equipo de fiscalización. Una vez realizadas las depuraciones oportunas, quedaron incompletas las respuestas dadas a los cuestionarios por 4 ELM, circunstancia que por afectar a aspectos parciales y no sustanciales del mismo, no han impedido su explotación, análisis e incorporación a los resultados.

Los trabajos de fiscalización se han desarrollado de acuerdo a lo dispuesto en los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, y supletoriamente se han aplicado las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado. Dichos trabajos han consistido en la realización de las pruebas selectivas y revisiones de procedimientos que se han considerado necesarias para la consecución de los objetivos previstos, con las limitaciones que se indican en el apartado siguiente.

Los trabajos de fiscalización han finalizado en noviembre de 2014.

La adecuada comprensión de este Informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

II. 3. LIMITACIONES AL ALCANCE

Las limitaciones encontradas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización derivan de las siguientes circunstancias:

1. La disponibilidad de datos contables y presupuestarios de las ELM, se encuentra condicionada por su bajo nivel de rendición de cuentas a través de la Plataforma, lo que ha supuesto que únicamente haya podido ser tenida en cuenta, para la ejecución de los trabajos de campo que sirven de base al presente Informe, la información correspondiente a 1.245 ELM que han rendido sus cuentas, que equivalen al 56% de las ELM de la Comunidad Autónoma.

2. Falta de información sobre la extensión del territorio de las ELM, dado que no aparece recogida en todos los casos dentro de los registros de las Administraciones Públicas. En dichos registros figura información relacionada con la superficie territorial de 1.358 ELM, es decir, el 61% de las existentes en Castilla y León.
3. La Entidad Local Menor de Grandival (Condado de Treviño - Burgos), que formaba parte de las 117 que integraban la muestra, pese a los reiterados requerimientos que le fueron formulados, no contestó al cuestionario de preguntas remitido.
4. Las deficiencias en el registro contable de las operaciones, derivada fundamentalmente de la inadecuada imputación presupuestaria de las mismas, ha constituido un impedimento significativo en la identificación de las actividades y servicios desarrollados por las Entidades Locales Menores.

Dicha limitación, se ha visto agravada por el hecho de que en el ejercicio fiscalizado (2012), en relación a la gestión económico-financiera de las ELM, se encontraba aún vigente el artículo 10 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales, que autorizaba a las Entidades de menos de 5.000 habitantes, a presentar y ejecutar sus presupuestos con una estructura simplificada, a nivel de área de gasto y artículo.

III. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

III. 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

La existencia de Entidades Locales Menores (ELM) – o Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM), en la actual legislación local de carácter estatal–, tal y como recordaba el Consejo de Estado (Dictamen de 8 de septiembre de 1994), puede calificarse como un fenómeno de carácter universal (la "aldeia" o el "povo" en Portugal, la "borgata" o "frazione" en Italia, las "settionen de Communes" en Francia, la parroquia civil en Inglaterra y las parroquias sin otra calificación en Suiza). Sin embargo, es difícil señalar su origen exacto, remontándose en España sus antecedentes hasta la época de la Reconquista, en cuyo periodo, determinados territorios fueron repoblándose mediante la entrega de tierras a los nuevos pobladores, constituyéndose en comunidades humanas con unos intereses comunes, patrimoniales y sociales, que tenían que gestionar; villas, parroquias, pueblos, ciudades, aldeas, lugares, poblados,... ordenaban su actividad y administraban sus bienes, a través de fueros, privilegios y ordenanzas ajustados a su realidad o mediante la costumbre.

En este sentido, señala la Exposición de motivos de la LRJCYL: *“La tradición concejil y municipal de León y Castilla surgió durante la repoblación que se llevó a cabo en los territorios situados al norte y sur del río Duero durante los siglos IX al XII. Aquellas comunidades locales de hombres libres adoptaron el principio democrático de autogobierno para sus pueblos y aldeas por medio de asambleas de vecinos conocidas por Concejo Abierto, fórmula que, pasando los tiempos, no sólo perduraría en los pequeños núcleos de población, sino que sería la célula viva que impulsó, a partir del siglo XI, el nacimiento de los grandes concejos y municipios”*.

Razones históricas son, precisamente, las que pueden explicar la realidad existente en la Comunidad de Castilla y León, siendo la región que más Entidades Locales Menores acoge en su territorio, pues las 2.224 existentes en 2013 en esta Comunidad Autónoma, suponen casi el 60% de las existentes a nivel nacional.

III.1.1. LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812 Y LA CREACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL A LO LARGO DEL SIGLO XIX

Con el advenimiento del constitucionalismo del siglo XIX, inicialmente, la preocupación más inmediata se centró en sustituir la organización territorial precedente, mediante la abolición de los señoríos seculares o eclesiásticos, y la creación de una nueva planta municipal de naturaleza uniforme. Pero pronto se hizo necesario regular una realidad social que subsistía, aquellas entidades de población, que no reunían los requisitos, fundamentalmente poblacionales, para disponer de Ayuntamiento propio.

La adecuada comprensión del significado, existencia y grado de implantación de las Entidades Locales Menores, exige una reflexión histórica, dado el profundo arraigo de dichas Entidades, tanto en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, como en la génesis de la Administración local española, cuyo mapa y estructura actual, guardan estrecha relación con la Constitución de Cádiz de 19 de marzo 1812, lo cual incidirá en el número y características de las Entidades Locales Menores que se integran en los municipios resultantes de la nueva organización territorial.

El artículo 310 de la Constitución de 1812, que constituye un referente determinante del mapa municipal español, decía lo siguiente: *“Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”*.

Aunque no se dispone de datos fidedignos sobre la evolución del número de Ayuntamientos surgidos a raíz de la Constitución de 1812, en 1842 se publicó el considerado como el primer censo institucional del siglo XIX (Censo de la Memoria Catastral) en el cual, aun con las reservas que derivan de su baja calidad técnica, por vez primera, se recogen datos numéricos de los municipios. Dichos datos, comparándolos con los preexistentes (Censo de 1789) y posteriores (Censo del INE de 1857), pueden arrojar alguna luz para entender la dimensión y estructura de la actual Administración Local española; y acompasando este análisis con la evolución legislativa, puede ayudar, a su vez, a entender, el mapa de Entidades Locales Menores que conforman la actual estructura territorial de Castilla y León.

Según la información que se desprende del Censo de 1789, y que puede servir de referencia, a nivel global, de la traza municipal preexistente a 1812, existían en España del orden de 19.500 entidades de población con diversas denominaciones (Ciudad, Villa, Lugar,

Aldea, Pueblo, Barrio...). Posteriormente, en 1842, el número de Ayuntamientos estaría en torno a 11.500, según estimación del MAP (“Variaciones de los municipios de España desde 1842”, publicado en 2008), viéndose reducida dicha cifra, según el Censo de 1857, a 9.355 Ayuntamientos. Es decir, ambos periodos intercensales arrojan unas diferencias cuantitativas que, indudablemente, provienen de la intensa y sucesiva actividad legislativa desplegada para la implantación de la nueva estructura municipal, derivada del nuevo modelo constitucional.

Pese a que la idea de los constituyentes de Cádiz fue diseñar una estructura municipal que, inspirada en los planteamientos racionalistas de la ilustración francesa, tuviera una viabilidad económica y administrativa (algo que en aquellos momentos posiblemente podría haberse alcanzado con la cifra poblacional señalada: “1.000 almas”), el desarrollo de los acontecimientos contrasta con aquellos postulados iniciales, de forma que la actual estructura municipal, caracterizada por el minifundismo municipal, trae causa precisamente de los comienzos de la nueva estructura municipal conforme a lo acaecido en el primer cuarto del siglo XIX, y ello a pesar de que posteriormente la legislación local en la segunda parte del siglo XIX, intentase corregir la excesiva proliferación de municipios.

No fueron pocas las dificultades que iban surgiendo en la conformación del nuevo mapa municipal, sin que el límite de habitantes constituyera una restricción determinante para la formación de Ayuntamientos. En este sentido se manifestaba el Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812, a los pocos meses de promulgarse la Constitución, y se insistía en una Circular del Ministerio de la Gobernación de 13 de febrero de 1821, en la que se establecía que debían mantenerse los ayuntamientos en los pueblos en que antes los había, cualquiera que fuera su vecindario, y establecerse en los que sin llegar a mil almas “*convenga que los haya por sus particulares circunstancias ...*”, y señalaba una cota poblacional de referencia de 200 vecinos para la formación de los nuevos Ayuntamientos, que se irá repitiendo en la normativa posterior. Cada “vecino”, en aquellos momentos, se correspondía, con 4 o 5 habitantes, dado que legalmente, dentro de dicha categoría, sólo se integraban (hasta 1870) los “cabezas de familia”, y según el criterio de la época, se calculaban en cuatro miembros los integrantes de cada unidad familiar.

El Real Decreto de 23 de julio de 1835, continuó con esa línea de flexibilidad poblacional para la constitución de nuevos Ayuntamientos, bajando la cota poblacional a 100 vecinos. Y la Ley de Atribuciones y Organización de los Ayuntamientos de 8 de enero de

1845, aunque redujo aún más los límites poblacionales para el mantenimiento de los Ayuntamientos (30 vecinos), de forma taxativa, suprimía los que no alcanzasen dicha cifra.

Las sucesivas Leyes municipales de la segunda parte del siglo XIX (1856, 1866, 1868, 1870, 1877), se irían ocupando paulatinamente de corregir el excesivo número de municipios, restringiendo aquellos límites poblacionales, tanto para mantener los existentes, como para la constitución de los nuevos. La de 1856, elevó a 50 el número de vecinos como mínimo, que implicaba, en caso de no llegar a él, una de las causas de disolución del Ayuntamiento. Las Leyes de 1866 y 1868, elevaron a 200 el número de vecinos, para conservar los Ayuntamientos existentes. Las posteriores Leyes municipales de 1870 y 1877 señalaban como requisito en todo término municipal, que no bajara de 2.000 el número de sus habitantes residentes.

Por tanto, puede encontrar explicación, en base a esta evolución legislativa, la disminución de Ayuntamientos producida entre los censos de 1842 y 1857, la más elevada en toda la historia de la Administración local española, que supuso una reducción de 2.275 municipios, según se desprende de la información publicada en 2008 por el Ministerio de Administraciones Públicas (base de datos FICHISTO), de los cuales, la gran mayoría, se encontraban en la mitad norte de la península. Esta disminución de municipios, afectó de forma significativa a provincias enclavadas en el actual territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pues de los 2.275 municipios, más del 40% (924) se encontraban situados en esta Comunidad, con la siguiente distribución: Ávila 26; Burgos 219; León 2; Palencia 192; Salamanca 51; Segovia 53; Soria 159; Valladolid 24 y Zamora 198.

Dicho contexto histórico y normativo, juntamente con otros que se produjeron con posterioridad, constituyen el referente, respecto al origen del actual número de Entidades Locales Menores existentes en España, especialmente presentes en Castilla y León, las cuales podrían tener su origen, tanto en aquellas entidades a las que inicialmente les fue vedada la posibilidad de disponer de Ayuntamiento propio, como aquellas otras que, a lo largo del siglo XIX y posteriores, tuvieron que disolver el Ayuntamiento previamente constituido, y fusionarse con otras entidades, para constituir uno nuevo o incorporarse a alguno próximo ya existente.

No obstante, no puede afirmarse taxativamente que todas las entidades en las que no concurrieran los requisitos para conservar o disponer de Ayuntamiento propio, dispusieran de

una administración descentralizada específica, configurándose como Entidad Local Menor, ya que también podía darse el caso, de que dichas poblaciones quedaran simplemente agregadas a un Ayuntamiento, sin organización administrativa diferenciada de la del municipio de su pertenencia, es decir barrios o núcleos de población sin administración propia integrados en su totalidad en un municipio.

La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, dedicaba uno de sus capítulos a regular la “administración de pueblos agregados a un término municipal”. Su artículo 85 expresaba lo siguiente: *“Los pueblos que, formando con otros término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular”*. Esta misma Ley configuraba la organización de estos entes, de forma muy similar a la existente en nuestros días (*“Para dicha administración nombrarán una Junta, que se compondrá de un Presidente y de dos o cuatro Vocales...”*). La Ley Municipal de 1877 mantendría dicha regulación, en los mismos términos (artículos 90 a 96). Nótese, el marcado componente patrimonial que subyacía en la existencia de estas entidades como titulares de unos bienes propios cuya administración se les encomendaba.

III.1.2. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN LA NORMATIVA SOBRE RÉGIMEN LOCAL DEL SIGLO XX.

Ya entrado el siglo XX, fue el Estatuto Municipal de 1924, norma que es considerada como la primera ley del moderno Régimen Local, el que reconoció de forma explícita a las Entidades locales menores, con la misma denominación que subsiste en la actualidad en Castilla y León, dedicando el Capítulo VI del Título IV, a regular el régimen de las ELM.

El Estatuto Municipal en su artículo 2º, delimitaba el concepto de ELM de la siguiente manera: *“Bajo la denominación de Entidades locales menores se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y pedanías que, dentro de un Municipio, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio”*. En este caso, el Estatuto, además de los “bienes” y “derechos o intereses peculiares y colectivos”, añadía la población y el territorio como elementos esenciales que, juntamente con la organización, conformarían la estructura de las ELM, atribuyéndolas personalidad jurídica (artículo 4) y asignando su representación legal a la Junta Vecinal, integrada por el Presidente y dos Vocales (artículo 106).

El Reglamento sobre Población y Términos municipales de 2 de julio de 1924, reguló de forma pormenorizada los requisitos para constituir una ELM, reconociendo como tales a las existentes con anterioridad (artículo 4º).

Cabe señalar que la inspiración “naturalista” del municipio en el Estatuto de 1924, contrastaba de forma manifiesta con la idea legalista imperante hasta aquellos momentos, y que había sido el hilo conductor de la producción normativa de desarrollo de la Constitución de 1812.

Según el artículo 1º del Estatuto, posiblemente la primera norma del Derecho local que presenta una definición completa del municipio: *“Es Municipio la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento”*. Esta caracterización (“naturalista”), se contrapone al concepto legalista del municipio de las dos Leyes municipales que le precedieron, según las cuales, es Municipio, *“..la asociación legal de todas las personas que residen en el término municipal”* (artículo 1º, tanto de la Ley de 1870 como de la de 1877).

El planteamiento del Estatuto Municipal, será recepcionado posteriormente, tanto por la Ley de Régimen Local de 31 de octubre 1935 dictada durante la segunda república, como por la legislación promulgada en la época franquista (Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y el Texto refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955).

Dicha concepción “naturalista”, con ciertos matices, subsiste incluso en parte, en la legislación de desarrollo de la actual Constitución de 1978, toda vez que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, considera a los Municipios como “entidades básicas de la organización territorial del Estado”.

Ni en el Estatuto Municipal de 1924, ni en la posterior legislación de Régimen Local reseñada (1935, 1945 y 1955) se establece límite mínimo de población, para constituir o suprimir municipios, indeterminación que igualmente subsiste en la vigente Ley 7/1985 y su normativa de desarrollo.

Como nota singular dentro de la evolución descrita, y con referencia a las ELM, las Leyes de Régimen local de 1935 y 1955, instauran la prohibición de constituir Entidades locales menores en la capitalidad del término municipal, prohibición que subsiste en la

actualidad al encontrarse contemplada en el artículo 42.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).

Por lo tanto, mientras que a lo largo del siglo XIX, los continuos vaivenes legislativos implicaban una permanente revisión de las circunstancias que en cada momento el legislador juzgaba oportuno introducir para dimensionar la planta municipal (el municipio era una creación de la ley), a partir de la promulgación del Estatuto Municipal de 1924, se observará una relativa inmutabilidad de la planta municipal, que perdurará hasta que en la década de los años sesenta, como consecuencia del despoblamiento de las zonas rurales derivado de los cambios socioeconómicos producidos en España, se promulgó una legislación orientada a favorecer las agrupaciones y fusiones de municipios. Tal es el caso de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local, que preveía que se destinase anualmente un ocho por ciento del total de la cantidad presupuestada por el Fondo Nacional de Haciendas Municipales, a subvencionar las agrupaciones de municipios.

En dicho contexto, y según la información que se desprende de la citada base de datos del Ministerio de Administraciones Públicas (FICHISTO), entre los años 1960 y 1981, se produjo el segundo descenso más acusado de municipios acaecido en España desde el Antiguo Régimen, con la supresión de 1.334 Ayuntamientos, igualmente situados de forma mayoritaria en la zona norte de España, muchos de los cuales, darían lugar a la aparición de nuevas Entidades Locales Menores. Los años en los que más bajas se produjeron, fueron 1970 (242), 1972 (120) y 1976 (111).

En particular, el total de extinciones de municipios producidas en este periodo intercensal, en provincias pertenecientes al territorio de la actual Comunidad de Castilla y León, fue de 585, que representan más del 43% de las causadas a nivel nacional, según la siguiente distribución por provincias: Ávila 25; Burgos 139; León 24; Palencia 60; Salamanca 30; Segovia 73; Soria 166; Valladolid 9 y Zamora 59.

No obstante, y pese a la inexistencia en la normativa de régimen local del siglo XX, de límites poblacionales específicos como requisito para la constitución de nuevos municipios, la conciencia existente en este periodo, respecto a la inviabilidad económica o administrativa de los pequeños municipios, modulaba la aplicación racional de aquella normativa, supliendo dicha indeterminación. En tal sentido, el Dictamen del Consejo de Estado de 19 de diciembre

de 1991, recordaba “[..] la posición tradicional y prácticamente invariable de este Consejo ha sido pronunciarse en contra de la viabilidad de los que ha denominado en repetidas ocasiones como municipios exiguos, por lo que se refiere a su población y recursos. Aunque no hubiera un criterio fijo en punto al número que determinaba la aplicación del concepto, usualmente se han considerado tales, en principio, aquellos que no alcanzan la cifra de 2.000 habitantes y, desde luego, las segregaciones de núcleos con población inferior a aquella cifra se han mirado siempre con prevención. [..]”. El Alto órgano consultivo, en el ya citado Dictamen de 8 de septiembre de 1994, reiteraba dichos planteamientos y, destacando el peso que en esta materia ha ejercido la evolución histórica, explicaba que este criterio es el resultado de una reflexión histórica, que arranca al menos de la Ley de 20 de julio de 1870, en la que se estableció una población mínima de 2.000 habitantes.

III.1.3. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DENTRO DEL MARCO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SIGLO XXI

La recientemente promulgada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha venido a constituir en fechas recientes, un importante punto de inflexión en la evolución de la Administración local española; norma nacida al albur de una crisis económica, circunstancia ésta, que nuevamente ejercerá un peso determinante en la evolución legislativa, afectando –previsiblemente- tanto al mapa municipal, como al correspondiente de otros entes inframunicipales tradicionales (EATIM o ELM). En el primer caso, esta Ley establece a nivel estatal, por segunda vez en la historia del municipalismo español (la primera fue la Ley de 1870), un límite mínimo para la constitución de nuevos municipios (5.000 habitantes), si bien, cabe destacar que en el ámbito autonómico, con anterioridad, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, había fijado en 1.000 residentes, uno de los límites mínimos para la creación de un municipio, mediante la segregación de parte del territorio de otro.

A nivel autonómico, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, aspira a potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario, así como a fomentar la solidaridad de la comunidad municipal.

Con respecto a las ELM, la Ley 7/2013, en su Disposición final octava, contiene una expresa declaración de intenciones, orientada al mantenimiento de este tipo de Entidades: “*En el marco de la legislación básica del Estado, y de acuerdo con el mandato del Estatuto de Autonomía, se regulará y garantizará el mantenimiento de las actuales entidades locales menores, y se fomentará su modernización.*”.

III. 2. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

III.2.1. REGULACIÓN ESTATAL DE LAS ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO

El devenir histórico anteriormente descrito, ha condicionado tanto el número como el actual régimen jurídico de las Entidades Locales Menores (ELM) o Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) en la normativa estatal, si bien, el punto de partida para conocer el régimen jurídico actual de este tipo de Entidades, lo constituye el artículo 3 de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que juntamente con las Entidades locales territoriales (Municipios, Provincias e Islas), se establecía en su apartado 2, que tenían también la condición de Entidades Locales: las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas, las Áreas Metropolitanas, y las Mancomunidades de Municipios.

Recientemente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha modificado la redacción de este 2º apartado, excluyendo a las EATIM, es decir, estas entidades, dejan de figurar dentro del listado de Entidades Locales, transformándose en “forma de organización desconcentrada”. No obstante, tal y como establece la propia LRSAL, las existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local (D.T. 4ª.1).

En este mismo sentido, la LRSAL ha derogado el artículo 45 de la LBRL, que remitía a la normativa autonómica de las “*Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados*”, y ha incluido un nuevo artículo 24 bis en la LBRL, en el que establece la regulación autonómica de los “*entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como*

forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados”.

Y además de la trascendental modificación de la naturaleza jurídica de las EATIM, el apartado 3 del citado artículo 24 bis, en línea con las últimas tendencias legislativas y políticas públicas, orientadas a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, incorpora una restricción totalmente novedosa para la creación de nuevas EATIM, de forma que, solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados, de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

A) Creación y supresión de las EATIM

Hasta ahora, ni la LBRL ni el TRRL, señalaban limitación alguna para la constitución de nuevas EATIM, remitiéndose la primera de ellas (artículo 45 LBRL) a la regulación autonómica; sí lo hace, en cambio, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDT).

El actual RPDT, al igual que el TRRL, opera como derecho supletorio respecto a la regulación autonómica, y cuya exposición aquí, lo es a los solos efectos de contextualizar la actual estructura de la Administración Local en Castilla y León, pues hay que tener en cuenta que tanto el RPDT como el TRRL, ambos de 1986, han venido a constituir las únicas normas aplicables en esta materia, hasta la aprobación de la normativa autonómica de régimen local (Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León).

En su artículo 40, el RPDT de 1986, de forma casi idéntica a la regulación del anterior Reglamento de 1952, determina que podrán constituirse EATIM para la administración descentralizada de núcleos de población separados bajo su denominación “tradicional”, es decir, que la creación de nuevas Entidades Locales Menores es de naturaleza contingente y voluntaria, a diferencia del municipio (obligatoria por mandato constitucional [artículos 137 y 1, respectivamente de la CE y LBRL]). Y los requisitos para su creación, son tributarios también de la tradición histórica y legislativa, pues además de constituir un mecanismo para evitar la excesiva fragmentación municipal, han de venir fundados en los “..derechos e intereses que caractericen al núcleo de que se trata..” (artículo 43.2 RPDT), en términos análogos a lo contemplado en el Reglamento sobre población y términos municipales de 1924

así como en el Reglamento de 1952, cuya redacción en este último caso, ha sido recepcionada en su integridad, por el actual RPDT.

El artículo 41 del RPDT, igualmente de forma similar a los supuestos contemplados en la legislación precedente (Reglamento de Población de 1924 y sobre todo el RPDT de 1952), establece las circunstancias territoriales y de otra índole, en las que los “núcleos de población separados”, con “características peculiares dentro de un municipio”, pueden constituirse en EATIM, circunstancias que el citado precepto, enumera de la siguiente manera: “a) Cuando se suprima el municipio a que pertenezcan. b) Cuando por tratarse de núcleos urbanos de nueva creación se considere necesario dotarlos de administración propia. c) Cuando por alteración de los términos municipales pasen dichos núcleos a formar parte de otros municipios. d) Cuando las fincas adquiridas para colonización interior no reúnan los requisitos exigidos para constituir municipio, pero sean asiento permanente de un núcleo de población. e) Siempre que se solicite con arreglo a lo que se establece en el artículo siguiente”.

Los artículos 42, 43 y 45 del RPDT, detallan determinados requisitos formales, algunos de ellos, con repercusión poblacional, territorial u otros de carácter tradicional, que han de concurrir en el procedimiento de constitución de una nueva EATIM, tales como, petición escrita de la mayoría de los “vecinos residentes en el territorio” que haya de ser base de la Entidad; información pública; informe del Ayuntamiento y resolución definitiva por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Tanto el TRRL (artículo 42.2) como el RPDT (artículo 50.1), establecen la prohibición de constituirse en EATIM el núcleo territorial en que resida el Ayuntamiento.

Según mandato del TRRL y del RPDT (artículos 43.1 y 49, respectivamente), una vez constituida la Entidad, habrán de establecerse sus límites territoriales y la separación patrimonial, parámetros ambos, que han tenido siempre un especial significado en la configuración de las EATIM y en la idiosincrasia de sus vecinos; hasta tal punto es así, que el propio RPDT contempla de forma minuciosa situaciones provenientes de la más variada casuística.

Pese a que los criterios de eficacia y eficiencia no hayan sido parámetros expresamente recogidos en la normativa local tradicional para la creación o mantenimiento de las EATIM, su falta de concurrencia, constituyen causas de supresión de estas entidades, circunstancias expresamente previstas en el artículo 45 del TRRL y 49 del RPDT: insuficiencia de recursos

para sostener los servicios mínimos que le estén atribuidos o notorios motivos de necesidad económica o administrativa. De forma más reciente, la LRSAL, ha modificado la LBRL, incorporando como causas de disolución de las EATIM, determinados incumplimientos por las mismas, de la normativa de estabilidad presupuestaria (artículo 116 bis). Asimismo, en la D.T. 4ª.2 de la LRSAL se prevé como causa de disolución, para este tipo de entidades, la no presentación de sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva con fecha de 31 de diciembre de 2014.

Juntamente con los supuestos de creación y/o supresión, cabe la posibilidad de que el mapa de las EATIM se vea afectado como consecuencia de las alteraciones de los términos municipales previstas (artículo 13 de la LBRL, que ha sido modificado por la LRSAL, artículo 9 del TRRL y artículo 11 del RPDT). La LBRL remite a la normativa autonómica la regulación de esta materia, estableciéndose no obstante las bases, que como exigencia mínima, habrá de ser respetada por la legislación de desarrollo.

B) Organización

En cuanto al régimen de organización de las EATIM, en la legislación estatal básica y supletoria, se mantienen bastantes rasgos heredados de la legislación de los siglos XIX y XX, previos a la legislación de desarrollo de la actual Constitución de 1978.

La LBRL en el artículo 45 (derogado por la LRSAL), pese al reenvío que hacía a la normativa autonómica respecto al régimen de las EATIM, marcaba unos mínimos que dicha normativa tenía que respetar. Con relación a su organización, declaraba la preceptiva existencia de un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, con un número de miembros no inferior a dos, ni superior al tercio del número de Concejales que integrasen el respectivo Ayuntamiento. Además, mantenía una de las formas tradicionales de funcionamiento, el Concejo Abierto, para aquellas entidades con una población inferior a 100 habitantes o las que tradicionalmente hubieran contado con este sistema de gobierno, en cuyo caso, el órgano colegiado estaría representado por la Asamblea vecinal, de la que formarían parte todos los electores.

A pesar de la derogación de dicho precepto, la situación legal de las EATIM existentes en la actualidad, no ha cambiado, y únicamente afectaría en su caso, a las de nueva creación, con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, dado que estas nuevas EATIM,

carecerán de dichos órganos de gobierno, al tratarse de unas formas de gestión desconcentrada.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), remite igualmente a la legislación autonómica el régimen electoral de sus órganos de gobierno, estableciendo como criterio (con carácter supletorio) la elección del Alcalde Pedáneo por el sistema mayoritario. La designación de los Vocales, integrada por dos o cuatro, según que la población del núcleo sea inferior o superior a 250 residentes, corresponde al Alcalde-Pedáneo tal y como dispone la Ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León.

Especial atención merecen las posibles dificultades que pudieran surgir (y de hecho así ocurre en algún caso), derivadas de la falta de candidaturas para la elección de Alcalde Pedáneo, en cuyo caso, de acuerdo con el artículo 181.1 de la LOREG, se procede en el plazo de seis meses a la celebración de elecciones parciales en dicha circunscripción. Y si pese a ello, tras la celebración de las oportunas elecciones locales parciales, subsiste la falta de presentación de candidaturas, se procederá por la Diputación Provincial correspondiente, a iniciativa propia o a solicitud de parte interesada, a la constitución de una Comisión Gestora integrada por tres o cinco miembros, según que el núcleo de población sea inferior o superior a 250 residentes, conforme al procedimiento previsto en el Real Decreto 608/1988 de 10 de junio, por el que se regula la constitución de Comisiones Gestoras de las Entidades Locales menores.

El TRRL (artículo 39) recupera la denominación de “Alcalde Pedáneo”, para designar al órgano unipersonal de las EATIM, denominación que ya había sido utilizada en la legislación de régimen local del siglo XIX. Asimismo, se respeta la tradición en la denominación del órgano colegiado de existencia preceptiva en las EATIM, la Junta Vecinal, o en su caso la Asamblea vecinal en el supuesto de Concejo Abierto.

Corresponden al Alcalde Pedáneo y a la Junta o Asamblea vecinal las atribuciones que la Ley señale al Alcalde o al Pleno del Ayuntamiento (artículos 40 y 41 TRRL).

C) Personal al servicio de las EATIM. El ejercicio de las funciones de Secretaria

Con respecto al personal al servicio de las EATIM, y en particular lo relativo al personal funcionario, habrá que estar a lo dispuesto en la Ley básica estatal que juntamente con el Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, regulan

prioritariamente esta materia, y en su caso, a lo que disponga la restante legislación del Estado en materia de función pública, o la legislación de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la aplicación de la legislación laboral, en lo relacionado con el personal de tal carácter.

Especial importancia en estas entidades reviste el ejercicio de las funciones públicas necesarias, que el artículo 92.bis de la LBRL reserva a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. Por aplicación de la previsión contenida en la Disposición transitoria séptima de la LRSAL, hasta tanto no entre en vigor el desarrollo reglamentario del citado artículo 92.bis, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Por tanto, en esta materia, en aplicación de lo dispuesto en la D.T.7ª de la LRSAL, habrá que tener en cuenta la regulación contenida en el artículo 8 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que determina que el desempeño de las funciones de secretaría en las EATIM que gocen de personalidad jurídica, se efectuará en los términos que establezca la normativa específica que les sea de aplicación y en su defecto, corresponderá al Secretario del municipio a que pertenezca, a funcionario de la Corporación o a cualquier otra persona con capacitación suficiente, por el orden indicado, todo ello sin perjuicio de que a instancia de la entidad, pueda clasificarse como puesto independiente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva.

D) Competencias y potestades de las EATIM

Con respecto a las competencias que la normativa estatal, de carácter supletorio, atribuye a las EATIM, el artículo 38 del TRRL, enumera las siguientes: a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; b) La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; c) La limpieza de calles; d) La mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales; e) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio.

Conviene tener presente, que las EATIM se encuentran sometidas a la tutela del municipio de que dependan, en determinadas materias, de tal manera, que los acuerdos de la

Junta o Asamblea vecinal sobre disposiciones de bienes y operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo (41.2 TRRL).

En aras al ejercicio de sus competencias, la Ley básica estatal atribuye a las entidades territoriales (municipios, provincias e islas) determinadas potestades, tales como las potestades reglamentaria y de autoorganización, las potestades tributaria y financiera, la potestad de programación o planificación..., potestades que serán extensibles a las EATIM, en los términos en los que las leyes de las Comunidades Autónomas concreten cuáles de aquellas potestades habrán de ser de aplicación a dichas entidades, algo que el legislador autonómico de Castilla y León, ha regulado en la LRLCYL.

E) La Hacienda de las EATIM y su régimen presupuestario y de contabilidad.

En materia hacendística, presupuestaria y contable, hay que estar a lo regulado, sobre todo, en la legislación básica estatal (TRLHL) y normativa concordante o de desarrollo.

No obstante, el TRLHL (artículo 156) remite a la regulación autonómica, la determinación de los recursos de las EATIM, de entre los previstos para los municipios, si bien conforme a las determinaciones de dicha normativa estatal, las EATIM no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio a que pertenezcan.

El régimen presupuestario y contable de las EATIM se encuentra regulado en la normativa estatal, sin presentar ninguna particularidad respecto a lo que en esta materia se establece para las restantes Entidades locales. Así, la LBRL en su artículo 112, obliga a todas las Entidades locales a aprobar anualmente un Presupuesto único, cuyo contenido, aprobación, ejecución y liquidación, se encuentra regulado en el Capítulo I del Título VI del TRLHL, debiendo ajustar su estructura a las determinaciones establecidas en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

Quedan igualmente sometidas las EATIM al régimen de contabilidad pública (artículos 114 LBRL y 200 TRLH), lo cual lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas y ante los órganos de control externo establecidos por las Comunidades Autónomas, en el caso de esta Comunidad Autónoma, ante el Consejo de Cuentas de Castilla y León (artículos 114 LBRL y 223.4 TRLHL), resultándoles igualmente aplicables la normativa contable general

dictada por el Estado para las Entidades Locales (artículo 203 TRLHL), de forma particular, la que se contiene en las vigentes Instrucciones de Contabilidad Local aprobadas mediante Órdenes EHA/4041/2004, EHA/4042/2004 y EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, correspondientes a los modelos normal, simplificado y básico.

La sujeción al régimen presupuestario y contable de las EATIM, que ha corrido parejo al de los municipios, dispone igualmente de suficiente anclaje en el tratamiento tradicional que la normativa local ha venido contemplando en esta materia, y que puede orientar sobre las posibles insuficiencias y matices derivados de experiencias anteriores. Así, el Estatuto Municipal de 1924 (artículo 305) obligaba a las Juntas Vecinales a la aprobación de sus Presupuestos, siguiendo las pautas marcadas en dicha norma para los Presupuestos municipales “dentro de lo posible”, si bien la aprobación de los mismos, se atribuía al Pleno del Ayuntamiento, con participación de representantes de la ELM (discusión, votación y aprobación) en la sesión plenaria municipal, con los mismos derechos que los Concejales. El mismo sistema regía para la aprobación de las cuentas de las ELM (artículo 579).

El Texto Refundido de Régimen Local de 1955 (artículo 784) obligaba a las Corporaciones locales a la llevanza de la contabilidad de la gestión económica “en libros adecuados” y declaraba que dicha contabilidad sería “uniforme” para todas las Entidades locales, y se detallaba el número de libros obligatorios, enumerándose los 7 preceptivos, los cuales subsistirían, en el TRRL de 1986. En los Municipios de hasta 2.000 habitantes, eran 5 el número de libros obligatorios, y para las ELM, se preveía la posibilidad de reducir su número, sin que pudiera prescindirse del Libro de Caja y del Libro de Inventarios.

A mediados del siglo pasado, alguna duda o dificultad debió de plantearse en relación con el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias y contables por parte de las ELM, según se deduce de uno de los apartados de la Orden de agosto de 1965 (BOE, num.227, de 22 de septiembre) que decía lo siguiente: “3.C.1.1. *Las Entidades Locales Menores, como Organismos reconocidos en el artículo 1.3 de la Ley de Régimen Local, han de adaptar su funcionamiento en materia económica a cuanto está dispuesto para los Ayuntamientos, debiendo en consecuencia formar sus presupuestos, llevar contabilidad, rendir cuentas, etc...*” Dicha situación, como podrá constatarse en apartados posteriores de este informe, vuelve a repetirse en la actualidad, a pesar de los casi 50 años transcurridos desde aquella fecha.

Incluso, han sido varios los textos normativos de régimen local (1935, 1945, 1955), que han llegado a contemplar la supresión de las ELM, en supuestos derivados de incumplimientos de sus obligaciones económicas. Así, la Ley de Régimen local de 1935, declaraba como posibles causas de extinción de las ELM – y también de los municipios-, incurrir en déficit superior al 10 por ciento de sus presupuestos ordinarios, durante tres años consecutivos, o acumular “obligaciones contraídas y gastos” de ejercicios cerrados, que excedieren respecto a los ingresos efectivos, en una tercera parte “de los ingresos promediados en el último quinquenio” (artículos 235 y 242). Algo más magnánimo en esta materia, fue el Texto refundido de 1955 (artículo 425), pues elevó aquel déficit al 15 por ciento, sin embargo, concretó de forma más clara la segunda de las causas de extinción (“Cuando liquiden cualquier Presupuesto ordinario con déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos”). También figuraba en ambos cuerpos normativos como causa de extinción, el impago de deudas a los acreedores de la Entidad, excediendo del 5% (1935) o del 30% (1955) de su Presupuesto de ingresos, si bien en ambas normativas, se requería la existencia de una previa condena judicial y otras circunstancias adicionales.

Como se ha señalado anteriormente, en fechas recientes, la LRSAL ha modificado la LBRL, introduciendo un nuevo artículo (116 bis), el cual determina en su apartado 2.e) la supresión de las EATIM que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Asimismo, en la D.T. 4ª.2 de la LRSAL, se prevé como causa de disolución para este tipo de entidades, la falta de presentación de sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, con fecha de 31 de diciembre de 2014.

III.2.2. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES, EN CASTILLA Y LEÓN

En base a la distribución de competencias que sobre el régimen local contiene la Constitución, la cual atribuye al Estado la determinación de las bases de aquél y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de éstas (artículos 148.1.2.^a y 149.1.18.^a), la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha ejercido sus competencias de desarrollo normativo y ejecución de la legislación estatal básica sobre régimen local, aprobando la Ley

1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCYL), que previsiblemente será objeto de modificación, a tenor de lo dispuesto en la Disposición final décima de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

La LRLCYL contiene una completa regulación de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, y además de recuperar para estas entidades su tradicional y consolidada denominación de Entidades Locales Menores, según declara en su exposición de motivos, realiza una configuración de las mismas, con la pretensión de dignificar sus características institucionales, teniendo en cuenta además, la deseable descentralización funcional, lo que conduce a una regulación en un sentido abierto y flexible, que posibilite su creación siempre que exista un substrato material mínimo y una voluntad de autoadministración.

Además de la regulación autonómica de las ELM, merece tomarse en consideración su justificación respecto a otras circunstancias que afectan igualmente al régimen local, y en tal sentido, según se declara en la exposición de motivos de la citada Ley 1/1998, tras constatar *“la grave situación municipal en la Comunidad”*, se reconoce la necesidad de un marco normativo *“que facilite, promueva y fomente la integración de los municipios inviables en otros de población, territorio y riqueza suficiente para el cumplimiento de sus fines”*. No obstante, reconocía el legislador autonómico en la propia LRLCYL, que *“la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones no parecía posible a corto plazo”*, por ello, para conseguir la eficaz prestación de los servicios en los pequeños municipios, dicha Ley contempló las comarcas dentro de su organización territorial, a la vez que incorporaba algunas medidas tendentes a fomentar las mancomunidades de municipios.

Tras tres lustros de vigencia de la Ley de Régimen Local autonómica, recientemente ha sido aprobada la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Dicha Ley, según se expresa en la exposición de motivos que la precede, impulsa un modelo que, a través del fomento de asociaciones voluntarias de municipios, pretende hacer más eficaz y eficiente la gestión de las competencias municipales, así como dotar a las corporaciones locales de un instrumento, las mancomunidades de interés general, que permitan gestionar con eficiencia los recursos municipales a través de la generación de economías de escala.

Esta ley modifica alguno de los artículos de la Ley 1/1998, que afectan directamente a las ELM; contiene previsiones orientadas a regular la delegación de competencias entre Entidades locales, afectando igualmente a las ELM, y en su Disposición Final octava se incluye una declaración de mantenimiento y modernización de las ELM y regula los convenios y relaciones interadministrativas entre los municipios y las ELM y los anejos, para materializar los principios de cohesión territorial y solidaridad dentro del municipio.

Teniendo en cuenta las motivaciones y principios de ambos cuerpos normativos, seguidamente se exponen los aspectos más destacados previstos en la normativa autonómica, relacionados con las causas de creación y supresión, así como aquellos otros referentes a la organización, competencias, potestades y recursos de las ELM castellano-leonesas.

A) Creación y supresión de las ELM.

En cuanto a la creación de nuevas ELM, dos son las finalidades que la LRLCYL contempla como posibles (artículo 52): la gestión de sus intereses peculiares y la descentralización de la Administración municipal. Dichos fines habrán de quedar acreditados en el procedimiento preceptivo, que podrá ser instado por los vecinos residentes en los núcleos que lo pretenden o del municipio a que los mismos pertenezcan, pudiendo igualmente plantearse como consecuencia de la supresión del municipio a que pertenezcan o cuando, por alteración de los términos municipales, pasen dichos núcleos a formar parte de otros municipios.

La propia LRLCYL (artículo 52.2) concreta además, los siguientes requisitos: a) El conjunto de edificaciones que formen el núcleo estará separado de las restantes del municipio. b) Contar con un territorio y recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se cree. c) Existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio, que puedan justificar la constitución. d) El número mínimo de habitantes y la distancia del núcleo principal que deban darse se determinarán reglamentariamente. Respecto a los requisitos contemplados en el último de los apartados, hasta el momento, no se ha producido el desarrollo reglamentario.

Al igual que lo previsto en la normativa estatal, la LRLCYL (artículo 53) prohíbe la constitución de ELM respecto al núcleo donde radique la capitalidad del municipio, quedando igualmente excluidas de dicha posibilidad las urbanizaciones de iniciativa particular.

La resolución del procedimiento, corresponde a la Junta de Castilla y León a propuesta de la Consejería competente en materia de Administración Local, previa audiencia de Ayuntamiento y Diputación interesados.

Como causas de supresión de las ELM, la LRLCYL (artículo 71) señala la falta de concurrencia en los núcleos afectados, de los requisitos necesarios que para su existencia exige el citado artículo 52.2, y además, las siguientes: a) Incumplimiento continuado y manifiesto de las competencias que detenten. b) Cuando, celebradas elecciones locales, hubiesen quedado reiteradamente sin cubrir los órganos rectores de la entidad por falta de candidaturas. c) Cuando se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa. d) Cuando así lo solicite la mayoría de los vecinos.

La iniciativa para proceder a la supresión de ELM corresponderá: a) A quienes la tienen para su creación. b) A la Junta Vecinal, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros que la forman. c) A la Consejería competente en materia de Administración Local.

De acuerdo con las previsiones contenidas en la normativa estatal, la LRLCYL permite en determinados supuestos la creación de municipios por la segregación de parte del territorio de otro u otros limítrofes o por la fusión de éstos (artículo 9), así como la segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe (artículo 15), lo que puede conllevar a su vez, la alteración de la planta de ELM.

B) Organización.

Los órganos de gobierno y administración de las ELM, según la LRLCYL (artículos 57 y ss.), son el Alcalde pedáneo y la Junta Vecinal, integrada por el Alcalde pedáneo, que la preside, y por dos o cuatro Vocales, según que el núcleo sea inferior o no a 250 residentes.

El Alcalde pedáneo es elegido directamente por los vecinos de la ELM por sistema mayoritario, y los Vocales de la Junta Vecinal son nombrados por el Alcalde pedáneo. Si a la alcaldía hubieran concurrido dos o más candidatos, será proclamado Vocal el que hubiera obtenido el segundo lugar en número de votos.

Cuando la ELM funcione en régimen de Concejo Abierto, el gobierno y administración de la misma corresponde al Alcalde pedáneo y a la Asamblea Vecinal, de la que formarán parte todos los electores.

El Alcalde pedáneo y la Junta Vecinal o, en su caso, Asamblea Vecinal, ostentan las atribuciones que la legislación establezca como propias del Alcalde y del Pleno del Ayuntamiento, respectivamente, limitados al ámbito de competencias de la Entidad Local Menor.

En caso de falta de candidaturas para la elección de Alcalde Pedáneo, se procede a la formación de una Comisión gestora, tal y como se indicaba en párrafos precedentes.

C) Competencias y potestades.

La normativa autonómica, fiel a la tradición local, atribuye a las ELM tres bloques de competencias, dos de ellas de carácter decimonónico, y la tercera, aunque de cuño más contemporáneo, ya venía recogida en la normativa local preconstitucional. Los dos primeros bloques competenciales, recogen atribuciones referidas a la administración de sus bienes y a la prestación de servicios de policía urbana y rural, y dentro del tercer grupo, se insertan las competencias de carácter municipal, que las ELM se encuentran facultadas a asumir, dado su carácter de administración descentralizada del municipio.

Todas ellas ya aparecían incorporadas de forma expresa al ámbito competencial de las ELM en la legislación local precedente, resultando coincidente la regulación autonómica, casi en su literalidad, con la contemplada en el artículo 107 del Texto Refundido de Régimen Local de 1955, incluso la relativa al ejercicio de competencias municipales por las ELM.

Son competencias propias de las ELM, según la LRLCYL (artículo 50) las siguientes:

a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

b) La vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos.

Las Entidades Locales Menores se encuentran igualmente facultadas para ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento. Dicha delegación requerirá para su efectividad la aceptación de la ELM, debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve el Ayuntamiento delegante y los medios que se pongan a disposición de aquella.

No obstante, cabe advertir sobre este último particular, que según la D.T.2ª. de la LRLCYL, las obras y servicios de competencia municipal que se vengán realizando o prestando por Entidades Locales Menores se considerarán delegadas en éstas, salvo que la Junta o Asamblea Vecinal acuerde, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, que su gestión o ejercicio se realice por el municipio del que dependan. De no adoptarse el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, los Ayuntamientos afectados deberán suscribir un Convenio con las ELM en los términos previstos en el artículo 69, apartados 2 y 3, de la propia LRLCYL, precepto este último, que fue modificado por la Ley 7/2013.

Para el ejercicio de sus competencias propias, las ELM ostentarán las potestades típicas de una Administración pública, tales como la potestad reglamentaria y de autoorganización, las potestades tributaria y financiera, circunscritas al establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, y otras similares a las que la LBRL atribuye a las Entidades locales territoriales, si bien, al igual que ya lo hacía la normativa estatal, la LRLCYL (art. 51.3) establece que los acuerdos que adopten las ELM sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento para ser ejecutivos.

D) Recursos.

La LRLCYL (artículo 67) contiene un listado de los recursos que integran la hacienda de las ELM:

- a) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Tasas y precios públicos.
- c) Contribuciones especiales.
- d) Subvenciones y otros ingresos de Derecho público.
- e) Ingresos procedentes de operaciones de crédito.
- f) Multas.
- g) Aportaciones municipales y participaciones en los ingresos del municipio.

Los ingresos incluidos en el último apartado, están orientados a garantizar a las ELM los ingresos mínimos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus competencias. Los Ayuntamientos, no obstante, podrán suspender dichas aportaciones si las

ELM integradas en el municipio, no aplicaran en su término, tasas o precios públicos que sí se aplicaran en el resto del municipio.

El artículo 69 de la LRLCYL determina, que cuando las ELM realicen obras o presten servicios por delegación del municipio, el coste que no pueda financiarse con precios públicos o tasas y contribuciones especiales será soportado por aquéllas y por los municipios de que dependan en los términos que fije el acuerdo de delegación.

Antes de la modificación anteriormente mencionada, a través de la Ley 7/2013, el artículo 69, contemplaba la obligación de suscribir un convenio entre municipio y ELM, como fórmula de compensación a esta última, por el conjunto de servicios municipales que prestase, mediante una aportación o participación porcentual en los ingresos sin afectación especial del municipio.

A partir de la modificación introducida por la Ley 7/2013, el apartado 2 del citado artículo 69, establece que la Administración de la Comunidad y las Diputaciones promoverán la aplicación por el municipio y por la entidad local menor de los principios de cohesión territorial y solidaridad de la comunidad municipal. A estos efectos, se entiende por comunidad municipal, la integrada por el núcleo de población capital del municipio, la entidad o entidades locales menores que el municipio pudiera tener, y los anejos separados de la cabecera que pudieran existir.

En línea con ello, la Disposición Final octava de la Ley 7/2013, articula dos procedimientos alternativos, orientados a promover los citados principios de cohesión territorial y solidaridad:

- a) Formalización de convenios entre el municipio y cada entidad local menor o, para los anejos, adopción de acuerdos plenarios de compromiso de gasto durante cada legislatura.
- b) A falta del convenio o del acuerdo plenario municipal señalado, reglamentariamente se podrán determinar los criterios para la cuantificación de dichas aportaciones o participaciones”.

IV. RESULTADOS DEL TRABAJO.

IV. 1. ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN CASTILLA Y LEÓN

IV. 1. 1. ELEMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES: TERRITORIO, POBLACIÓN Y ORGANIZACIÓN.

La LBRL establece como elementos del municipio (artículo 11.2): el territorio, la población y la organización, configuración que es extrapolable a las ELM, dado que los tres elementos condicionarán su creación, existencia y el ejercicio de sus competencias.

Con relación al territorio, la LRLCYL determina que el ejercicio por las ELM, de sus competencias propias o delegadas, estará limitado al ámbito de su territorio (artículo 50.3).

En cuanto a la población, constituye uno de los requisitos previstos por la normativa autonómica para su constitución la existencia de un número mínimo de habitantes (artículo 52.2.d] LRLCYL), si bien dicho límite no ha sido fijado reglamentariamente. Además, tiene un protagonismo especial en la constitución de nuevas ELM, requiriéndose por el RPDT (artículo 42.a]), entre otros extremos, petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en el territorio que haya de ser base de la Entidad, facultando igualmente a la mayoría de los vecinos para solicitar su supresión.

La organización de las ELM ya fue abordada en apartados precedentes, en los que se señalaban sus órganos de gobierno, Alcalde pedáneo y Junta o Asamblea vecinal.

Así pues, el territorio y la población, constituyen dos elementos estructurales de las ELM, los cuales deben figurar en los correspondientes registros oficiales. Así se establece en la regulación, tanto del Registro de Entidades Locales a nivel estatal (artículo 3º D] del Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero), como del Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Castilla y León (artículo 3.1.G] del Decreto 215/2000, de 19 de octubre); ambos registros, han sido objeto de consulta para la realización de los trabajos de la presente fiscalización.

Asimismo, la interpretación de datos poblacionales y territoriales, debe tomar en consideración la información elaborada y aprobada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), al cual le corresponde la coordinación de los padrones municipales formados por los Ayuntamientos (artículos 16 y 17 LBRL y 62 RPDT), en los cuales, además de figurar los

vecinos del municipio, se contienen datos de carácter territorial (domicilio), que irán asociados a unidades poblacionales.

Por lo tanto, aunque el territorio nacional se encuentra dividido administrativamente en comunidades autónomas, provincias, municipios y otras entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, dicha división resulta insuficiente para conocer de qué forma se asienta la población en los municipios y en las ELM, debiendo descender a una subdivisión de los mismos, conforme a la nomenclatura utilizada por el INE (entidades colectivas y singulares de población, así como los núcleos y diseminados de estas últimas).

En este sentido, el INE incluye la siguiente aclaración en el “Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional”: los conceptos de entidad singular y colectiva de población no deben ser confundidos con el de Entidad de ámbito territorial inferior al municipio (Entidad Local Menor) definido por la LBRL como unidad para la gestión, administración descentralizada y representación política dentro del municipio.

A tal efecto, se detallan a continuación los conceptos establecidos en las Instrucciones técnicas sobre la gestión y revisión del padrón municipal (Resolución de 1 de abril de 1997, de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial), para la determinación de las unidades poblacionales existentes en cada término municipal:

1) Entidad singular de población: Cualquier área habitable del término municipal, habitada o, excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión. Por tanto, se consideran entidad singular de población no sólo las EATIM, sino también determinadas localidades, urbanizaciones, zonas residenciales u otras que cumplan con la definición anterior.

Las entidades singulares de población estarán constituidas por núcleos de población y/o diseminado, de acuerdo con las definiciones siguientes:

a) Núcleo de población. Conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Excepcionalmente el número de edificaciones podrá ser inferior a diez siempre que la población supere los cincuenta habitantes.

- b) Diseminado: Lo constituyen las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo.

Un término municipal podrá constar de una o varias entidades singulares de población, y en cada entidad singular de población pueden existir uno o varios núcleos de población y un solo diseminado.

- 2) Entidad colectiva de población. Como unidad intermedia entre la entidad singular de población y el municipio existen en algunas regiones agrupaciones de entidades singulares (parroquias, diputaciones, hermandades, anteiglesias, concejos y otras), que forman lo que se llama una entidad colectiva de población con identidad propia.

En definitiva, estructura territorial (Municipio, EC, ES, Núcleo/Diseminado) y Administración local con base territorial (Municipio, Provincia, ELM), son conceptos que deben armonizarse, ya que la población reside en una parte del territorio (EC-ES-núcleo/diseminado), y las competencias del municipio y de las ELM se ejercen dentro de su ámbito territorial.

Bajo dichos planteamientos metodológicos, se ha elaborado el mapa regional de las Entidades locales menores de Castilla y León, en el cual se interrelacionen las variables de territorio y población, con el tipo de Entidad local en el que dichos elementos se integran, teniendo en cuenta que, además de su pertenencia a la Entidad local básica (Municipio), es posible que queden igualmente encuadrados dentro del ámbito administrativo de alguna ELM.

IV. 1. 2. MAPA REGIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

Una vez contrastada la información obrante en el fichero “Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional” elaborado por el INE, el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Castilla y León, así como la derivada del propio Censo del Consejo de Cuentas, los resultados obtenidos han permitido elaborar la información que seguidamente se detalla, con referencia a 1 de enero de 2013.

A efectos meramente analíticos, se ha subdividido el territorio en las 9 provincias que integran la región, asignando un apartado independiente a la Comarca de El Bierzo (León), dada la especial incidencia que la actuación de dicha Entidad tiene en la asistencia técnica a las ELM que se encuentran enclavadas dentro de su ámbito territorial.

No ha resultado posible acceder a la información relacionada con la extensión territorial de una parte significativa de las ELM (866), por no figurar dichos datos, ni en el Registro de Entidades Locales del Estado, ni en el Registro de Castilla y León. Esta deficiencia deriva de una regulación legal insuficiente, que ha incidido más en los procedimientos de inscripción, modificación o disolución de las ELM, que en la verificación y actualización de los datos registrales de las ya existentes con anterioridad, la gran mayoría, de carácter casi inmemorial. Abundando en ello, cabe señalar que en el Censo del Consejo de Cuentas no figuran registradas las ELM de Lechedo y Hocina, dado que fueron dadas de baja tras la información recibida del Ayuntamiento de Villarcayo de Merindad de Castilla la Vieja (Burgos), según la cual, la ELM de Lechedo dejó de existir hace 20 años y la de Hocina hace más de 30 años. Sin embargo, dichas entidades sí aparecen registradas, tanto en el Registro Nacional de Entidades Locales, como en el Registro de de Castilla y León; en el primero de ellos, ambas entidades figuran con 0 habitantes, mientras que en el segundo, Lechedo aparece con 2 habitantes y los datos de población de Hocina se encuentran sin cumplimentar. A la vista de las circunstancias señaladas, estas dos ELM no han sido tenidas en cuenta en los análisis realizados.

Por otra parte, en el Registro de Entidades Locales de Castilla y León, según su normativa reguladora, resulta preceptivo que la inscripción registral de las ELM contenga datos relativos a las Entidades singulares de población y a sus competencias. Sin embargo, dicha información, no consta en el citado Registro, lo cual ha dificultado la elaboración de la información incluida en el presente epígrafe.

En la Comunidad de Castilla y León, con referencia al periodo indicado (2013), se encontraban constituidas 2.224 ELM, enclavadas dentro de 441 municipios, es decir, que del total de los municipios existentes en la región (2.248), en cerca del 20% existían ELM.

Respecto a su distribución territorial, la mayor concentración de ELM se produce en la provincia de León, donde se encuentran más de la mitad de las existentes a nivel regional (el 55,4%), correspondiendo al territorio de la Comarca del Bierzo el 12,9%. Destacan también la provincia de Burgos, que concentra el 29,2% del total regional, y la de Palencia, con el 10,2%.

En el siguiente cuadro se conecta la nomenclatura establecida por el INE a efectos de división del territorio (unidades de población), con la división administrativa de carácter territorial contemplada en la normativa de régimen local.

ENTIDADES LOCALES Y UNIDADES POBLACIONALES DE CASTILLA Y LEÓN

Provincia/ Comarca	Entidades Locales		Unidades poblacionales (INE)									Población total
	Municipio	ELM	Entidad Colectiva (EC)			Entidad Singular (ES)				Núcleo	Diseminado	
			EC 00	EC 01 ELM	Total EC	ES = ELM	ES → [EC=ELM]	ES ≠ ELM	Total ES			
Ávila	248	2	248	0	248	2	0	457	459	452	156	168.825
Burgos	371	649	371	1	372	648	5	526	1.179	1.273	256	371.248
León	173	946	173	12	185	934	32	82	1.048	1.054	285	356.633
El Bierzo (León)	38	286	38	28	66	258	61	35	354	357	70	133.119
Palencia	191	226	191	0	191	226	0	242	468	471	189	168.955
Salamanca	362	19	362	0	362	19	0	969	988	560	715	345.548
Segovia	209	17	209	0	209	17	0	371	388	389	269	161.702
Soria	183	56	183	0	183	56	0	447	503	506	59	93.291
Valladolid	225	9	225	0	225	9	0	263	272	329	133	532.284
Zamora	248	14	248	0	248	14	0	500	514	520	272	188.270
TOTAL CASTILLA Y LEÓN	2.248	2.224	2.248	41	2.289	2.183	98	3.892	6.173	5.911	2.404	2.519.875
Ámbito territorial ELM	441	2.224		41	41	2.183	98		2.281	2.372	517	281.283

CUADRO Nº 4

Conforme a los resultados reflejados, de las 2.224 ELM existentes en Castilla y León, 2.183 son coincidentes con Entidades singulares (ES), y las 41 restantes, encuentran su correspondencia territorial con Entidades colectivas (EC), y dentro de éstas últimas (41 EC), existen 98 Entidades singulares. Las Entidades colectivas se encuentran sobre todo en la provincia de León (40 de 41), y dentro de ésta, especialmente en la Comarca del Bierzo.

La población residente en el territorio de las ELM es de 281.283 habitantes en 2013, que engloba tanto a los residentes en los 2.372 Núcleos de población (278.276 hab.), como los correspondientes a los 517 Diseminados pertenecientes al territorio de las ELM (3.007 hab.).

Algunos ejemplos pueden ilustrar las distintas situaciones que se producen:

- En el municipio de Balboa (León), al que pertenecen 8 ELM, existen 8 Entidades colectivas, coincidentes con la denominación de las ELM, y 16 Entidades singulares. Estas últimas, a su vez, se encuentran constituidas por 16 Núcleos de población con la misma denominación que las Entidades singulares, sin que ninguna de ellas disponga de diseminado.
- En el Ayuntamiento de Valle de Mena (Burgos) existen 1 EC y 59 ES, y de estas últimas, 43 se corresponden con ELM y el resto (16 ES) no encuadran territorio perteneciente a ninguna ELM. Con respecto a los Núcleos de población, del total de los existentes en el municipio (129), 110 pertenecen al territorio de las ELM, y el resto (19), dependen directamente del Ayuntamiento.
- En el Ayuntamiento de Simancas (Valladolid), pese a tener 16 Núcleos de población, en ninguno de ellos se encuentra constituida ELM.

En el cuadro siguiente, se incluyen los datos agregados de Municipios, ELM y Núcleos de población de Castilla y León, distribuidos por provincias/comarca. En estos datos puede apreciarse que, del total de los 5.911 Núcleos de población existentes en toda la región, 2.372 corresponden a ELM (el 40,1% del total), concentrándose de forma significativa en algunas zonas concretas del territorio: la provincia de León (el 89,6% en la Comarca de El Bierzo y el 92,4% en el resto de la provincia), y en menor medida, las provincias de Burgos (57,4%) y Palencia (48%).

**MUNICIPIOS, ENTIDADES LOCALES MENORES Y NÚCLEOS DE POBLACIÓN
DE CASTILLA Y LEÓN.**

PROVINCIA/ COMARCA	MUNICIPIOS					NUCLEOS					ELM	MUN./ NUC.	ELM/ MUN.
	TOTAL	CON ELM		SIN ELM		TOTAL	CON ELM		SIN ELM		TOTAL		
	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Ávila	248	1	0,4	247	99,6	452	2	0,4	450	99,6	2	54,9	0,0
Burgos	371	119	32,1	252	67,9	1.273	731	57,4	542	42,6	649	29,1	1,7
León	173	151	87,3	22	12,7	1.054	974	92,4	80	7,6	946	16,4	5,5
El Bierzo (León)	38	38	100,0	0	0,0	357	320	89,6	37	10,4	286	10,6	7,5
Palencia	191	52	27,2	139	72,8	471	226	48,0	245	52,0	226	40,6	1,2
Salamanca	362	17	4,7	345	95,3	560	20	3,6	540	96,4	19	64,6	0,1
Segovia	209	11	5,3	198	94,7	389	17	4,4	372	95,6	17	53,7	0,1
Soria	183	33	18	150	82,0	506	58	11,5	448	88,5	56	36,2	0,3
Valladolid	225	7	3,1	218	96,9	329	9	2,7	320	97,3	9	68,4	0,0
Zamora	248	12	4,8	236	95,2	520	15	2,9	505	97,1	14	47,7	0,1
TOTAL	2.248	441	19,6	1.807	80,4	5.911	2.372	40,1	3.539	59,9	2.224	38,0	1,0

CUADRO Nº 5

Los índices más bajos de fragmentación municipal que presentan la comarca del Bierzo (10,6%), el resto de la provincia de León (16,4%) y la provincia de Burgos (29,1%), son compensados por valores más elevados de núcleos con ELM (89,6%, 92,4% y 57,4%, respectivamente), de forma que, en esas partes del territorio, se alcanzan elevadas cotas de presencia del gobierno local.

Directamente relacionado con el planteamiento precedente, resulta de sumo interés observar el grado de concentración de las ELM en los municipios de región, de tal forma, que pese a que dentro del total de municipios que disponen de ELM (441), resulten mayoritarios los que únicamente tienen 1 ELM (26,3%), tal y como se aprecia en el cuadro siguiente, más de la mitad de los municipios de la Comunidad Autónoma con entes de esta naturaleza, acogen en su territorio, 3 o más ELM, llegándose incluso a alcanzar la cifra de 43 ELM en un mismo municipio, circunstancia que previsiblemente puede afectar de forma significativa a la organización, funcionamiento y prestación de servicios, tanto del propio municipio matriz, como de las ELM dependientes del mismo.

Nº ELM por Ayuntamiento	PROVINCIA					
	Burgos	León	Palencia	Resto provincias	Total	%
1	39	9	11	57	116	26,3%
2	17	21	13	16	67	15,2%
3	22	27	10	4	63	14,3%
De 4 a 5	9	36	7	4	56	12,7%
De 6 a 10	13	69	4	0	86	19,5%
De 11 a 15	10	19	5	0	34	7,7%
De 16 a 20	2	7	0	0	9	2,0%
De 21 a 30	5	0	2	0	7	1,6%
De 31 a 40	1	1	0	0	2	0,5%
43	1	0	0	0	1	0,2%
Total	119	189	52	81	441	100,0%

CUADRO Nº 6

Lo anterior, debe ponerse en relación con la variable demográfica que, de manera esencial, forma parte de la configuración territorial de la Administración local. Tal y como puede constatarse en el cuadro siguiente, del total de la población residente en el territorio de las ELM (281.283 habitantes), el 83,5% corresponde a la provincia de León, incluyendo la Comarca del Bierzo, porcentaje que se eleva al 96,7% (271.818 habitantes) si se añaden las provincias de Burgos y Palencia. Estas tres provincias presentan los valores más altos de población residente en ELM, alcanzando en la provincia de León y en el Bierzo valores próximos al 50% del total provincial/comarcal, mientras que en Burgos y Palencia este índice desciende hasta valores en torno al 7%.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS Y LAS ELM DE CASTILLA Y LEÓN.

PROVINCIA/ COMARCA	MUNICIPIOS		ENTIDADES LOCALES MENORES			Porc. población en ELM
	Nº	Población	Nº	Población	Porc. s/ total población ELM	
Ávila	248	168.825	2	136	0,0%	0,1%
Burgos	371	371.248	649	25.353	9,0%	6,8%
León	173	356.633	946	172.857	61,5%	48,5%
El Bierzo (León)	38	133.119	286	61.865	22,0%	46,5%
Palencia	191	168.955	226	11.743	4,2%	7,0%
Salamanca	362	345.548	19	2.555	0,9%	0,7%
Segovia	209	161.702	17	2.308	0,8%	1,4%
Soria	183	93.291	56	1.565	0,6%	1,7%
Valladolid	225	532.284	9	1.071	0,4%	0,2%
Zamora	248	188.270	14	1.830	0,7%	1,0%
TOTAL	2.248	2.519.875	2.224	281.283	100,0%	11,2%

CUADRO Nº 7

Respecto a la distribución por tramos de población, que se refleja en el siguiente cuadro, del total de ELM (2.224), resultan mayoritarias las comprendidas en los tramos inferiores, de 20 a 49 habitantes (747 - 33,6%) y menor de 20 (534 - 24%), de tal forma que más de la mitad (el 57,6%) de las ELM existentes en la región tienen menos de 50 habitantes, y concentran el 10,9% de la población residente en las ELM. Estos porcentajes se elevan al 77,3% de las ELM y el 22% de la población, si se sube la referencia hasta los 100 habitantes.

Existen 29 ELM con una población superior a 1.000 habitantes, 1 en la provincia de Palencia, y 28 en la de León (9 en la Comarca del Bierzo y 19 en el resto de la provincia); de ellas, 15 coinciden con la capitalidad del municipio. Lo más llamativo de las entidades que integran este grupo, es su elevada cifra de población; conviene recordar que el número de habitantes de estas ELM supera a los de la gran mayoría de los municipios existentes en Castilla y León, pues si bien el 97,4% de estos últimos son menores de 5.000 habitantes, dentro de dicho estrato, predominan los que no llegan a los 500 habitantes (76,7%).

En el extremo opuesto, aparecen 4 ELM, 2 en la provincia de Burgos y otras 2 en la Comarca del Bierzo, que carecen de población.

DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES POR TRAMOS DE POBLACIÓN.

PROVINCIA/ COMARCA	Mayor o igual a 1.000	Entre 500 y 999	Entre 250 y 499	Entre 100 y 249	Entre 50 y 99	Entre 20 y 49	Menor de 20	Sin población	TOTAL Nº ELM	% S/ TOTAL ELM
Ávila					2				2	0,1
Burgos		1	10	32	94	242	268	2	649	29,2
León	19	24	67	202	223	286	125		946	42,5
El Bierzo (León)	9	21	19	50	63	86	36	2	286	12,9
Palencia	1		4	16	39	102	64		226	10,2
Salamanca		1	1	5	3	8	1		19	0,9
Segovia		1	1	4	7	3	1		17	0,8
Soria			1		5	17	33		56	2,5
Valladolid			1	4	1	2	1		9	0,4
Zamora			1	9	2	1	1		14	0,6
TOTAL Nº ELM	29	48	105	322	439	747	530	4	2.224	100,0
% S/ TOTAL ELM	1,3	2,2	4,7	14,5	19,7	33,6	23,8	0,2	100,0	
TOTAL Nº HAB.	100.082	33.492	36.004	50.047	31.102	24.109	6.447	0	281.283	
% S/ TOTAL POB. ELM	35,6	11,9	12,8	17,8	11,1	8,6	2,3	0,0	100,0	

CUADRO Nº 8

Pese a la reiterada prohibición normativa a lo largo de la historia del Derecho local, de constituir Entidades locales menores en la capitalidad de los términos municipales (1935, 1955, 1986, 1998), en Castilla y León esta situación subsiste. De las 2.224 ELM existentes en la región, 234 coinciden con la capitalidad del municipio, de las cuales 201 resultan coincidentes con la denominación del municipio, y de las restantes, pese a la falta de coincidencia del nombre completo con el del municipio, la interpretación del contexto territorial según el nomenclátor del INE y los datos del registro de Entidades locales, llevan a esa conclusión.

La población residente en las ELM de Castilla y León, tal como puede verse en estos datos, se concentra sobre todo en las entidades con población igual o superior a 1.000 habitantes, que representan el 35,6% del total de la población de las ELM (100.082 habitantes). El segundo nivel de concentración poblacional, corresponde al tramo de 100 a 249 habitantes, con 50.047 residentes (el 17,8% del total). El resto de la población de las ELM se reparte mayoritariamente en los otros 4 tramos con población superior a 20 habitantes, que concentran entre el 13% y el 9% de la población total. Finalmente, en las 530 ELM con población inferior a 20 habitantes, el 23,8% de las existentes en la región, reside una parte mínima de la población total de este ámbito territorial inframunicipal (el 2%).

Comparando las cifras sobre ELM, con las que arrojan los municipios para los mismos tramos de población, según desglose que figura en el cuadro siguiente, se observa que en el caso de los municipios, el grupo mayoritario es el de los comprendidos en el tramo de población de 100 a 250 habitantes (el 30,6%), y más de la cuarta parte (623), se sitúan en tramos de población inferiores a 100 habitantes, existiendo incluso 22 municipios con una población inferior a 20 habitantes, 10 de los cuales pertenecen a la provincia de Soria.

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN.

PROVINCIA/ COMARCA	TRAMOS DE POBLACIÓN /HABITANTES														TOTAL Nº
	Mayor o igual a 1.000		Entre 500 y 999		Entre 250 y 499		Entre 100 y 249		Entre 50 y 99		Entre 20 y 49		Menor de 20		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Ávila	20	0,9	24	1,1	39	1,7	86	3,8	57	2,5	21	0,9	1	0,0	248
Burgos	28	1,2	32	1,4	48	2,1	111	4,9	85	3,8	62	2,8	5	0,2	371
León	46	2,0	48	2,1	48	2,1	28	1,2	3	0,1		0,0		0,0	173
El Bierzo (León)	21	0,9	8	0,4	8	0,4	1	0,0		0,0		0,0		0,0	38
Palencia	23	1,0	10	0,4	24	1,1	68	3,0	45	2,0	17	0,8	4	0,2	191
Salamanca	28	1,2	34	1,5	93	4,1	139	6,2	52	2,3	15	0,7	1	0,0	362
Segovia	25	1,1	22	1,0	34	1,5	62	2,8	38	1,7	27	1,2	1	0,0	209
Soria	11	0,5	10	0,4	11	0,5	38	1,7	53	2,4	50	2,2	10	0,4	183
Valladolid	41	1,8	20	0,9	38	1,7	73	3,2	37	1,6	16	0,7		0,0	225
Zamora	20	0,9	35	1,6	88	3,9	82	3,6	20	0,9	3	0,1		0,0	248
TOTAL	263	11,7	243	10,8	431	19,2	688	30,6	390	17,3	211	9,4	22	1,0	2.248

CUADRO Nº 9

IV. 1. 3. ALTERACIONES DEL MAPA REGIONAL DE ENTIDADES LOCALES MENORES: CREACIÓN, SUPRESIÓN Y SEGREGACIÓN

Con objeto de poder observar desde una perspectiva más dinámica la situación y evolución de los entes inframunicipales, se han examinado aspectos puntuales de diversos procedimientos relacionados con alteraciones de ELM, así como aquellas otras variaciones que afectan a pequeños núcleos de población, todo ello orientado, a interpretar de forma más precisa el actual mapa de las ELM.

A tal efecto, se ha realizado un análisis de las actuaciones administrativas relacionadas con la creación de nuevas ELM o supresión de las existentes, así como las segregaciones del término municipal para constituir una nueva ELM o un nuevo municipio, o su incorporación a uno próximo, tomando en consideración exclusivamente las resoluciones dictadas por la Administración autonómica y publicadas en el BOCYL, a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, hasta la fecha de elaboración de este Informe, correspondiendo el último procedimiento publicado al año 2013. Bajo dichos parámetros, han sido objeto de análisis 67 resoluciones administrativas publicadas en el periodo indicado, que se detallan en el siguiente cuadro.

**CREACIÓN, SEGREGACIÓN, SUPRESIÓN DE ENTIDADES LOCALES MENORES
SEGREGACIÓN DE PARTE DE TÉRMINOS MUNICIPALES PARA CONSTITUIR UN NUEVO
MUNICIPIO**

AÑO PUBLICACIÓN BOCYL	CLASE DE PROCEDIMIENTO					TOTAL
	Autorización de creación ELM	Denegación de creación ELM	Supresión ELM	Denegación segregación núcleos/ELM --> Municipio	Autorización segregación núcleos --> Municipio	
1984				3		3
1987		1				1
1990		2				2
1991		1				1
1994		3	1	1		5
1995			1			1
1996			1			1
1997			2			2
1998			1			1
1999				7	1	8
2000				4		4
2001		1			1	2
2002					1	1
2003	7					7
2006		1	1			2
2007	8		2			10
2008			2			2
2009		1	2			3
2010	1	1	3			5
2011		1				1
2012			2			2
2013		1	1			2
2014			1			1
TOTAL	16	13	20	15	3	67

CUADRO N° 10

En el periodo analizado, han sido más los casos supresión de ELM (20), que de creación de nuevas entidades (16); además, resultan ser más numerosos los supuestos en los que la Junta de Castilla y León denegó la creación de nuevas Entidades (28), bien fuera para la constitución de una nueva ELM (13), o para la creación de un nuevo municipio a partir de la segregación de parte del territorio de otro término municipal (15), que las que autorizaban la creación de nuevas ELM (16), sin considerar, los 3 procedimientos de autorización de segregación para su incorporación a otro municipio, debido a que en este caso, no se produce el nacimiento de ninguna nueva entidad.

Por tanto, en términos generales, el resultado de la actuación de la Administración autonómica se orienta más, a restringir la existencia o creación de este tipo de entidades, que a autorizar nuevas constituciones, ya que las disoluciones acordadas (20) juntamente con las negativas a autorizar nuevas creaciones (28), suman un total de 48 resoluciones (el 71,6%).

Las motivaciones, que de forma explícita, recoge la Administración autonómica en las resoluciones de autorización de la constitución de nuevas ELM, son, principalmente, la existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos y la creación de una organización administrativa descentralizada, presentes en la mayor parte de los expedientes, es decir, circunstancias netamente coincidentes con los fines señalados en el artículo 52.1 de la LRLCYL, para la constitución de este tipo de entidades. Juntamente con las anteriores se señalan otros motivos, como la existencia de un patrimonio suficiente (9), circunstancias especiales sociales, económicas e históricas (8) o el sentir vecinal (8). En el cuadro siguiente, se presentan, distribuidos por ejercicios, los resultados agregados de las actuaciones administrativas publicadas por la Junta de Castilla y León, relativas a autorizaciones para la creación de nuevas ELM.

La creación de nuevas ELM se concentró básicamente en los años 2007 y 2003, con 8 y 7, respectivamente. Todas las ELM creadas en 2007 pertenecían a un sólo Ayuntamiento, Condado de Treviño (Burgos), en las cuales, se tuvieron en cuenta circunstancias especiales sociales, económicas e históricas del territorio sobre el que se asentaban; y en 2003, 4 de las 7 nuevas ELM creadas, pertenecían al Ayuntamiento de Santa María La Real de Nieva (Segovia), concurriendo en todos los casos, la circunstancia de haber sido municipio independiente con anterioridad, habiéndoles sido denegada previamente una petición para constituirse como municipios independientes.

AUTORIZACIÓN DE CREACIÓN DE NUEVAS ENTIDADES LOCALES MENORES

MOTIVOS	Nº de resoluciones en que aparece
Creación de una organización administrativa descentralizada.	15
Bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos.	15
Patrimonio suficiente para garantizar el cumplimiento de sus fines.	9
Circunstancias especiales sociales, económicas e históricas del territorio sobre el que se asienta.	8
Eco del sentir vecinal.	8
Municipio independiente con anterioridad.	5
Conveniente o necesaria para el interés común.	2
Núcleo de edificaciones separado de las restantes del municipio, sin que exista continuidad.	1
Territorio, bienes e ingresos suficientes para atender a sus fines.	1

CUADRO Nº 11

En sentido contrario, han constituido causas desestimatorias de los procedimientos incoados para la creación de nuevas ELM, de manera destacada, la falta de recursos (8), carencia de intereses peculiares diferentes de los comunes al resto de los núcleos de población del municipio (5) y falta de población (4). En 3 de los acuerdos examinados, la Comunidad Autónoma fundamentó su resolución, en un motivo de carácter supralocal: el excesivo número de núcleos dotados de personalidad jurídica existentes en la Comunidad.

DENEGACIÓN DE CREACIÓN DE NUEVAS ENTIDADES LOCALES MENORES

MOTIVOS	Nº de resoluciones en que aparece
Falta de recursos.	8
Carece de intereses peculiares diferentes de los comunes al resto de los núcleos de población del municipio	5
Falta de población	4
Excesivo número de núcleos dotados de personalidad jurídica existentes en la Comunidad Autónoma	3
Falta de patrimonio	3
Carece de condicionantes económicos y administrativos necesarios a tal efecto.	3
Conveniente o necesaria para el interés común y no responder a un criterio exclusivamente parcial	2
Falta de mayoría petición vecinos	1
Oposición del Alcalde Pedáneo e informe desfavorable del Ayuntamiento y de la Diputación.	1

CUADRO Nº 12

El progresivo envejecimiento de la población y la despoblación del medio rural, constituyen dos causas que presumiblemente, sin excluir otras, inciden en los procedimientos de disolución de las ELM, de las dos últimas décadas. Tal y como se observa en el cuadro siguiente, 7 han sido las ELM que se han suprimido desde 2006 hasta 2014, por falta de candidaturas a los órganos rectores de la Entidad, resultando igualmente frecuentes los casos de falta de voluntad de autoadministración de los vecinos (6), la ausencia de recursos económicos (4), o sencillamente la inexistencia de órgano de gobierno (3), lo que en este último caso daría lugar a la constitución de una Comisión gestora.

SUPRESIÓN DE ENTIDADES LOCALES MENORES

MOTIVOS	Nº de resoluciones en que aparece
Falta de candidaturas órganos rectores (artículo 71.2 b) de la Ley 1/1998)	7
Falta de voluntad de autoadministración de los vecinos y de iniciativa municipal para el mantenimiento ELM (art.54.1 Ley 1/1998)	6
Ausencia de recursos económicos de la Entidad Local afectada, para el sostenimiento de los servicios mínimos (art. 45 TRRL y 49.1 RPDT)	4
Ausencia de órgano de gobierno de la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio y su reducida población de derecho (art. 45 TRRL y 49.1 RPDT)	3
Necesidad administrativa (art. 45 TRRL y 49.1 RPDT)	1

CUADRO Nº 13

De los procedimientos examinados, relativos a la segregación de núcleos o de ELM, para constituir un municipio independiente, las causas más frecuentes que motivaron la denegación de la petición, se centraban en la falta de población y de recursos suficientes para prestación de competencias municipales (13).

DENEGACIÓN DE SEGREGACIÓN DE NÚCLEOS O DE ENTIDADES LOCALES MENORES, PARA CONSTITUIR UN MUNICIPIO INDEPENDIENTE.

MOTIVOS	Nº de resoluciones en que aparece
Carece de población y de recursos suficientes para prestación de competencias municipales	13
Ausencia de una base de población de entidad suficiente	2
No cuenta con un núcleo de población diferenciado	1
Falta de petición de mayoría de vecinos	1
Mantenimiento del nivel de prestaciones del actual municipio.	1

CUADRO Nº 14

La autorización de segregación de núcleos para agregarse a un municipio limítrofe fue acordada en 2 procedimientos, en base a la existencia de condiciones económicas y administrativas y al desarrollo urbanístico del núcleo, mientras que en el otro caso, se autorizó la constitución de un nuevo municipio partiendo de la segregación de parte del término municipal de otro limítrofe, tomando en consideración las variables de territorio, población, recursos y legitimidad histórica.

AUTORIZACIÓN DE SEGREGACIÓN DE NÚCLEOS PARA AGREGARSE A UN MUNICIPIO LIMÍTROFE O PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO.

MOTIVOS	Nº de resoluciones en que aparece
Existencia de condiciones económicas y administrativas que justifican la alteración de términos municipales pretendida	2
Concurrencia de motivos permanentes de interés público relacionados con las obras públicas, consecuencia del desarrollo urbanístico del núcleo	1
Concurrencia de las condiciones exigibles, en cuanto a territorio diferenciado e históricamente consolidado, población y suficiencia de recursos para el adecuado cumplimiento de las competencias y servicios municipales.	1

CUADRO N° 15

IV. 2. LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y SU SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

El análisis económico-financiero de las ELM se ha realizado a partir de la información contenida en las Cuentas Generales del ejercicio 2012, rendidas al Consejo de Cuentas, a fecha 31 de marzo de 2014.

En la fecha indicada, habían remitido la Cuenta General, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, 1.247 ELM, si bien, tras el correspondiente proceso de depuración, se excluyeron del análisis las 8 Entidades que se relacionan a continuación:

- 2 ELM cuyas Cuentas no se consideran rendidas: Ranedo del Corueño (León), por presentar todos los estados de la Cuenta a cero, y Valdefuentes del Páramo (León), porque la Cuenta presentada corresponde en realidad al Ayuntamiento de Valdefuentes del Páramo.
- 6 ELM cuyas cuentas contienen algunos estados o magnitudes a cero: Quintanilla de Florez, Ferral de Bernesga, Redelga de la Valduerna y Arnado de la provincia de León, y Campillo de Mena y Hornes de la provincia de Burgos. Estas cuentas, si bien se consideran rendidas, se han excluido del análisis con objeto de evitar que pudieran desvirtuar los datos agregados.

Por lo tanto, los resultados que se exponen a continuación, provienen del análisis de la información que se deduce de las Cuentas Generales presentadas por 1.239 ELM referidas al ejercicio 2012, que con relación al censo de dicho ejercicio, representan el 55,6% de las ELM existentes en Castilla y León y el 60,9% de su población, conforme al desglose que se incluye a continuación.

TRAMOS POBLACIÓN (Hab.)	TOTAL CENSO ELM		ELM ANALIZADAS		Porc. ELM analizadas	
	Nº ELM	Población (1)	Nº ELM	Población (1)	Nº ELM	Población
Menor de 20	535	6.447	256	3.200	47,9%	49,6%
Entre 20 y 49	747	24.109	369	12.070	49,4%	50,1%
Entre 50 y 99	440	31.102	277	19.474	63,0%	62,6%
Entre 100 y 249	323	50.047	199	31.550	61,6%	63,0%
Entre 250 y 499	105	36.004	83	28.391	79,0%	78,9%
Entre 500 y 999	48	33.492	38	27.025	79,2%	80,7%
Mayor de 999	29	100.082	17	49.480	58,6%	49,4%
TOTAL	2.227	281.283	1.239	171.190	55,6%	60,9%

(1) Los datos de población corresponden al año 2013, dado que no se dispone de los del año 2012.

CUADRO Nº 16

IV. 2. 1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN CONTABLE Y ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA APLICADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.

Desde 2006 rigen tres modelos contables en la Administración Local española, con independencia del tipo de Entidad de que se trate (Municipio, Provincia, ELM, ...): Normal, Simplificado y Básico, cuya regulación se establece en las Órdenes EHA/4041/2004, EHA/4042/2004 y EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, que aprobaron las Instrucciones de cada uno de estos modelos.

Las características que han inspirado la configuración de los citados modelos contables se han vinculado a dos variables representativas de la dimensión de la entidad, como son la población y el importe de su presupuesto:

- Con carácter general, serán objeto de tratamiento contable Simplificado aquellas Entidades locales que tengan un presupuesto no superior a 300.000 euros, cualquiera que sea su población, y aquellas cuyo presupuesto supere 300.000 euros pero no exceda de 3.000.000 de euros, siempre que su población no supere los 5.000 habitantes.
- Las Entidades locales cuyo Presupuesto no exceda de 300.000 euros podrán aplicar la Instrucción del modelo Básico de contabilidad local, sin que puedan ejercitar esta opción, aquéllas entidades de las que dependan organismos autónomos, sociedades mercantiles o entidades públicas empresariales.
- El resto de Entidades locales deberán aplicar el modelo Normal.

Sin embargo, la flexibilidad del modelo contable, permite que las Entidades locales puedan optar por un modelo más complejo que el que les corresponda por razón de población y presupuesto.

Los límites cuantitativos del Presupuesto, anteriormente señalados, deben mantenerse, juntamente con el límite poblacional, durante 3 ejercicios consecutivos (Regla 1 de las Instrucciones de Contabilidad Local, modelos Básico y Simplificado).

En el cuadro siguiente, se desglosan a nivel de provincia, el número de cuentas analizadas y el modelo contable utilizado:

CUENTAS GENERALES DE 2012 RENDIDAS POR LAS ELM, SEGÚN MODELO CONTABLE

PROVINCIA	Total Cuentas rendidas	Modelo Básico		Modelo Simplificado		Modelo Normal	
		Nº Cuentas	Porc. s/ total	Nº Cuentas	Porc. s/ total	Nº Cuentas	Porc. s/ total
Ávila	2	2	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
Burgos	348	332	95,4%	9	2,6%	7	2,0%
León	735	727	98,9%	7	1,0%	1	0,1%
Palencia	93	19	20,4%	0	0,0%	74	79,6%
Salamanca	9	8	88,9%	1	11,1%	0	0,0%
Segovia	9	3	33,3%	1	11,1%	5	55,6%
Soria	28	27	96,4%	0	0,0%	1	3,6%
Valladolid	6	0	0,0%	0	0,0%	6	100,0%
Zamora	9	6	66,7%	3	33,3%	0	0,0%
TOTALES	1.239	1.124	90,7%	21	1,7%	94	7,6%

CUADRO Nº 17

Tal y como se observa en estos datos, de las 1.239 Cuentas Generales analizadas, la gran mayoría de las ELM aplicaron el Modelo Básico (el 90,7%), el Modelo Normal lo utilizan el 7,6% y únicamente el 1,7% optaron por el Modelo Simplificado. La elección mayoritaria del Modelo Básico se produce en la mayor parte de las provincias, con la excepción de Palencia, Valladolid y Segovia, donde la opción más aplicada es el modelo Normal.

Respecto a los límites presupuestarios señalados, de las 1.239 ELM que rindieron la Cuenta general de 2012, solo 7 presentaban un Presupuesto de ingresos superior al límite de 300.000 € y de ellas, 5 han empleado el modelo Básico, 1 el Normal y 1 el Simplificado.

En la Plataforma de Rendición de Cuentas, únicamente se dispone de información de los 3 últimos ejercicios, sobre las ELM de Navatejera (Ayuntamiento de Villaquilambre) y Campillo de Salvatierra (Ayuntamiento de Guijuelo), que son precisamente las que han optado por los modelos Normal y Simplificado. En el resto de las ELM, al carecer de información contable de ejercicios anteriores, no puede afirmarse si dichas entidades deben pasar a emplear el modelo Simplificado, conforme a lo señalado en la normativa contable. No obstante, verificado dicho extremo en la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2013, rendida por las 5 entidades reseñadas, 2 de ellas (Cea y Castrillo de Murcia), tienen en 2013 unas previsiones de ingresos inferiores a 300.000 € mientras que las 3 restantes exceden todas ellas del límite legal señalado (Llanos de Alba, San Martín de La Cueva y Villacelama),

por lo que, si dicha situación se mantiene durante 3 ejercicios consecutivos, incurrirán en infracción de la normativa contable.

Por lo que respecta a la estructura presupuestaria, hay que tener en cuenta que durante el ejercicio fiscalizado (2012) se encontraba aún vigente el artículo 10 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, que autorizaba a las Entidades locales de menos de 5.000 habitantes, a presentar y ejecutar sus presupuestos con una estructura simplificada, a nivel de área de gasto y artículo, de acuerdo con las clasificaciones que se establecían en los anexos I y III de la indicada Orden.

En el siguiente cuadro se recoge el nivel de desglose que presenta la Liquidación presupuestaria incluida en las cuentas analizadas, tanto para la clasificación económica como para la clasificación por programas:

Nivel de desagregación	Ingresos		Gastos	
	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.
Clasificación económica				
Capítulo	1	0,1%	5	0,4%
Artículo	173	14,0%	209	16,9%
Artículo / concepto	354	28,6%	214	17,3%
Concepto o más	711	57,4%	811	65,5%
Total	1239	100,0%	1239	100,0%
Clasificación por programas				
Área de gasto			1181	95,3%
Política de gasto			35	2,8%
Grupo de Programas			23	1,9%
Total			1239	100,0%

CUADRO Nº 18

Como puede verse en los datos anteriores, incluso con el amplio margen de agregación presupuestaria permitida a las entidades de menor tamaño en el ejercicio 2012, se ha detectado que 5 ELM han liquidado su Presupuesto de gastos a nivel de capítulo (Corbillo de los Oteros, Culebros, Lagartos, Villambran de Cea y San Juan de Redondo) y 1 de estas ELM ha liquidado también a nivel de capítulo su Presupuesto de ingresos (Corbillo de los Oteros), contraviniéndose, por tanto, el citado artículo 10 de la Orden EHA/3565/2008.

La imputación de los ingresos y gastos a nivel de artículo, sin desagregación a nivel de concepto, que se produce en un elevado número de ELM, pese a ajustarse en muchos casos a la estructura presupuestaria vigente en el ejercicio fiscalizado (2012), impide determinar con claridad la naturaleza de muchos de los ingresos y gastos realizados por las ELM analizadas. A ello hay que unir, el desglose de la gran mayoría de las liquidaciones presupuestarias a nivel de área de gasto, igualmente permitido por la estructura vigente en dicho ejercicio, pero que supone una dificultad añadida en la identificación de los servicios o actividades desarrollados por este tipo de entes.

Todo ello, como más adelante se verá, ha planteado dificultades en la explotación y análisis de los datos contables incluidos en las Cuentas presentadas por las ELM y limitado el resultado de los trabajos desarrollados.

Las limitaciones de información, que conlleva la aplicación de la estructura simplificada, se han intentado corregir mediante la modificación introducida por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, que ha derogado el citado artículo 10, lo que, según su propia exposición de motivos, resulta preciso para realizar una valoración fundada de la prestación de servicios por parte de estas entidades (de menos de 5.000 habitantes). Dichos cambios normativos, tendrán vigencia a partir de los Presupuestos de 2015, momento en que quedará sin efecto la estructura simplificada que podían aplicar las Entidades Locales con población inferior a 5.000 habitantes, quedando obligadas a elaborar y ejecutar sus Presupuestos, con el mismo nivel de desagregación que el resto de las Entidades Locales.

En este sentido, y en relación a los servicios que prestan las ELM, cabe advertir, que la reciente reforma del régimen local, instrumentada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido un nuevo precepto en la LBRL, el artículo 116 ter, en el que se dispone, que la totalidad de Entidades Locales, en relación con todos y cada uno de los servicios que presten, deberán calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo correspondiente. Para ello, se tendrá que utilizar como fuente de información la liquidación del presupuesto general correspondiente al ejercicio inmediato anterior. Dichos costes, estarán integrados por los costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos, identificándose con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto, el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario.

IV. 2. 2. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN

En el siguiente cuadro se refleja la distribución, atendiendo a su capacidad económica y a la población que concentran, de las ELM objeto de análisis, y cuyos datos económico-financieros se exponen y analizan de forma más detallada a lo largo de este epígrafe.

Como referencia de la capacidad económica de las ELM, se ha tomado el importe de ingresos liquidados, es decir, los derechos reconocidos que figuran en la Liquidación del Presupuesto de ingresos, y los datos de población utilizados son los referidos a 2013, dado que son los datos disponibles más cercanos al ejercicio analizado.

DISTRIBUCIÓN ELM: INGRESOS / POBLACIÓN

TRAMOS DERECHOS RECONOCIDOS (€)	TRAMOS POBLACIÓN (Habitantes)							TOTAL N° ELM	%	TOTAL N° HAB.	%
	Menor de 20	De 20 a 49	De 50 a 99	De 100 a 249	De 250 a 499	De 500 a 999	Mayor de 999				
Menor de 3.000	37	37	14	14	9	3	3	117	9,4	14.716	8,6
Entre 3.001 y 10.000	99	108	61	38	10	4	3	323	26,1	27.037	15,8
Entre 10.001 y 30.000	80	141	107	75	25	16	9	453	36,6	73.370	42,9
Entre 30.001 y 50.000	30	48	47	29	13	3	1	171	13,8	18.090	10,6
Entre 50.001 y 100.000	6	27	35	32	12	9	0	121	9,8	19.920	11,6
Entre 100.001 y 300.000	4	8	13	7	11	3	0	46	3,7	8.577	5,0
Entre 300.001 y 500.000	0	0	0	3	2	0	0	5	0,4	1.082	0,6
Mayor de 500.000	0	0	0	1	1	0	1	3	0,2	8.398	4,9
TOTAL N° ELM	256	369	277	199	83	38	17	1.239	100,0		
%	20,7	29,8	22,4	16,1	6,7	3,1	1,4	100,0			
TOTAL N° HAB.	3.200	12.070	19.474	31.550	28.391	27.025	49.480			171.190	100,0
%	1,9	7,1	11,4	18,4	16,6	15,8	28,9			100,0	
CAPITAL	6	19	22	37	29	12	10	135		56.026	
%	2,3	5,1	7,9	18,6	34,9	31,6	58,8	10,9		32,7	

CUADRO N° 19

Según se desprende de estos datos, atendiendo a su capacidad económica, el grupo más numeroso lo constituyen las ELM con ingresos liquidados entre 10.001 y 30.000 euros (453), que representan el 36,6% del total de entidades examinadas y el 42,9% de la población residente en este tipo de entidades, seguido de las que gestionan importes entre 3.001 y 10.000 euros (323), que suponen el 26,1% del total y el 15,8% de la población. En conjunto, las ELM que gestionan ingresos no superiores a 30.000 euros representan, el 72,1% de las que integran el universo analizado y el 67,3% de la población que reside en dichas ELM.

Como puede apreciarse en los datos anteriores, no existe una clara correlación entre volumen de ingresos y población, ya que para todos los tramos de ingresos la mayor concentración de ELM se registra en los tramos de población que van de 20 a 99 habitantes, salvo en los dos grupos de ELM con ingresos más altos (superiores a 300.000 €), en los cuales, la mayor concentración se produce en los dos tramos poblacionales siguientes, que abarcan de 100 a 499 habitantes.

Atendiendo a su población, y comparando los resultados con los obtenidos para el total de las ELM de Castilla y León, expuestos en el análisis del mapa regional, la distribución de las ELM objeto de análisis (1.239) no difiere sustancialmente respecto al realizado sobre el total de las ELM existentes en la región, pero sí se produce una representación más baja de las entidades con menor población, resultado lógico dado que su nivel de rendición de cuentas es menor. Para el conjunto regional, el 57,6% de las ELM tienen menos de 50 habitantes, mientras que entre las 1.239 que han rendido cuentas, este porcentaje se reduce al 50,5%.

En las dos últimas filas del cuadro anterior, se recogen los datos correspondientes a las ELM que coinciden con la capitalidad del municipio (135), datos que reflejan claramente la correlación existente entre esta circunstancia y el tamaño de la entidad; sin embargo, no existe tal correlación respecto al volumen de ingresos.

En el siguiente cuadro, se incluye el desglose por provincias de la clasificación de las ELM atendiendo a los recursos gestionados.

De las 1.239 entidades objeto del análisis, más del 59% corresponden a la provincia de León y el 85% de la población, es decir 145.308 habitantes, residen en las ELM que pertenecen a dicha provincia, cifras similares a la que se obtienen del análisis del mapa regional de ELM, reflejadas en el epígrafe correspondiente.

Con respecto a las restantes provincias, y siempre dentro del universo de las ELM que rindieron sus cuentas del ejercicio 2012, pertenecen a la provincia de Burgos el 28,1% de las ELM y el 9% de la población, seguida de la provincia de Palencia, con un 7% y 2,8%, respectivamente de dichas variables. El resto de las provincias, presentan valores considerablemente más bajos, lo cual resulta coherente, como antes se apuntaba, con la distribución geográfica de las ELM dentro del mapa regional.

DISTRIBUCIÓN ELM POR PROVINCIAS

TRAMOS DERECHOS RECONOCIDOS (€)	PROVINCIAS																		TOTAL	
	Ávila		Burgos		León		Palencia		Salamanca		Segovia		Soria		Valladolid		Zamora			
	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.	Nº ELM	HAB.
Menor de 3.000			21	595	91	14.049	5	72											117	14.716
Entre 3.001 y 10.000			81	2.446	201	23.295	29	867	2	78			8	128			2	223	323	27.037
Entre 10.001 y 30.000			118	4.538	281	66.346	36	1.860	2	66	2	55	11	177			3	328	453	73.370
Entre 30.001 y 50.000	1	80	73	3.169	75	13.051	10	675	1	66	3	252	4	125	3	412	1	260	171	18.090
Entre 50.001 y 100.000	1	56	42	3.941	55	13.077	9	708	2	1.066	4	300	3	91	2	196	3	485	121	19.920
Entre 100.001 y 300.000			12	513	26	6.507	4	626	1	168			2	457	1	306			46	8.577
Entre 300.001 y 500.000					4	775			1	307									5	1.082
Mayor de 500.000			1	190	2	8.208													3	8.398
TOTAL	2	136	348	15.392	735	145.308	93	4.808	9	1.751	9	607	28	978	6	914	9	1.296	1.239	171.190
% sobre TOTAL	0,2	0,1	28,1	9,0	59,3	84,9	7,5	2,8	0,7	1,0	0,7	0,4	2,3	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	100,0	100,0

CUADRO Nº 20

En el cuadro incluido a continuación se recogen los ingresos y gastos gestionados por las ELM incluidas en el análisis, agregados por tramos de población, así como los ratios por habitante:

INGRESOS - GASTOS DE LAS ELM

TRAMOS POBLACIÓN (Hab.)	Nº ELM	HAB.	DERECHOS RECONOCIDOS		OBLIGACIONES RECONOCIDAS		ING./ HAB	GTO./ HAB	CAPITAL	
		Nº	€	%	€	%	€	€	Nº	%
Menor de 20	256	3.200	4.097.273	11,6	3.885.291	11,2	1.280,40	1.214,15	6	2,3
Entre 20 y 49	369	12.070	7.963.930	22,5	7.729.363	22,3	659,81	640,38	19	5,1
Entre 50 y 99	277	19.474	8.426.084	23,8	8.376.290	24,2	432,68	430,13	22	7,9
Entre 100 y 249	199	31.550	7.879.686	22,2	6.999.156	20,2	249,75	221,84	37	18,6
Entre 250 y 499	83	28.391	4.805.943	13,6	5.063.174	14,6	169,28	178,34	29	34,9
Entre 500 y 999	38	27.025	1.447.121	4,1	1.581.830	4,6	53,55	58,53	12	31,6
Mayor de 999	17	49.480	837.748	2,4	977.227	2,8	16,93	19,75	10	58,8
TOTAL	1.239	171.190	35.457.784	100,0	34.612.330	100,0	207,13	202,19	135	10,9

CUADRO Nº 21

Según puede verse en estos datos, entre los tres tramos con población inferior a 100 habitantes, que concentran el 72,9% del total de las ELM analizadas, y cuya población únicamente representan al 20,3%, gestionan, tanto en ingresos como en gastos, en torno al 58% del total. Dentro de este grupo, es el tramo de población comprendido entre 50 y 99 habitantes el que alcanza los valores más elevados en ingresos (23,8%) y en gastos (24,2%).

Las elevadas diferencias de ingreso/gasto por habitante que se producen, de 1.280,40 a 16,93 euros para los ingresos, y de 1.214,15 a 19,75 euros para los gastos, hacen pensar que dichas cifras guardarán relación con el nivel de prestación de servicios de cada uno de los tramos, resultando más altos en las ELM más pequeñas que en las de mayor población. Y ello, sin excluir otros motivos que pueden influir en estos resultados, como pueden ser los recursos patrimoniales disponibles o el grado de descentralización o de dispersión inframunicipal, que hay que tomar en consideración para valorar adecuadamente las cifras anteriormente expuestas, dentro del complejo contexto geográfico, administrativo e incluso histórico, ya expuesto en epígrafes anteriores.

Como referencia, puede señalarse que, según la información que se desprende de las cuentas rendidas correspondientes al ejercicio 2012, en los municipios con población inferior a 1.000 habitantes de esta Comunidad Autónoma, los ingresos totales por habitante eran de 942,71 euros y los gastos totales por habitante de 863,44 euros.

Conviene además tener en cuenta determinadas situaciones singulares que afectan a los resultados agregados anteriormente expuestos.

Existen 3 ELM que gestionan más de 500.000 euros, de las cuales solo una de ellas (Navatejera) cuenta con una población superior a 999 habitantes (7.944 habitantes). Las otras dos, pertenecen a tramos de población comprendidos entre 100 y 499 habitantes (Castrillo de Murcia con 190 habitantes y Nogarejas con 264). La primera de ellas, reconoció derechos por importe de 735.668,49 euros, y la segunda por 507.544,12 euros.

Estas 3 ELM pueden distorsionar los resultados agregados, por lo cual, en análisis posteriores, dicha circunstancia será tomada en cuenta, identificando sus datos de forma separada en algunos casos.

Dentro igualmente del tramo de ELM de mayor población, todas ellas pertenecientes a la provincia de León, el importe de los recursos que gestionan dichas entidades es muy dispar, tal y como puede apreciarse en el cuadro siguiente. De las 17 ELM de este rango poblacional, 10 coinciden con la capital del municipio, y a excepción de 1 de ellas, el resto tienen un volumen de ingresos inferior a 20.000 €

**DERECHOS RECONOCIDOS POR LAS ELM DE MAYOR POBLACIÓN (≥1.000 hab.)
EJERCICIO 2012**

Denominación ELM	Población (Hab.)	Derechos reconocidos (€)	Capital
Navatejera	7.944	593.443,40	
Toral de Los Vados	1.495	47.970,35	Si
Villarodrigo de Las Regueras	1.047	29.766,13	
Carbajal de La Legua	2.490	28.500,00	
Armunia	5.244	25.049,70	
Carrizo de La Ribera	1.953	18.248,07	Si
Bembibre	8.708	16.226,10	Si
Columbrianos	1.417	15.596,36	
Robla (La)	3.236	15.123,30	Si
Benavides de Órbigo	1.896	13.273,12	Si
Toreno	2.033	13.259,71	Si
Fabero	3.931	7.205,41	Si
Vega de Espinareda	1.451	6.088,42	Si
Villaseca de Lacia	1.251	5.767,55	
Cistierna	2.783	1.418,96	Si
Pola de Gordon (La)	1.250	811,45	Si
Dehesas	1.351	0,00	

CUADRO N° 22

IV. 2. 3. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Constituye un principio general en materia presupuestaria de obligado cumplimiento, el de equilibrio presupuestario, exigencia que conlleva que las Entidades locales deban aprobar sus Presupuestos sin déficit inicial (artículo 165.4 TRLHL), situación que habrá mantenerse a lo largo del ejercicio (artículo 16. R.D. 500/1990).

Como resultado de las comprobaciones realizadas, se obtiene que de las 1.239 ELM objeto de análisis, 1.190 aprobaron el Presupuesto de 2012 equilibrado, 48 lo hicieron con superávit y 1 de ellas aprobó modificaciones presupuestarias con superávit, por lo que son 49 las que presentan superávit en el Presupuesto definitivo.

El importe agregado del Presupuesto definitivo de ingresos correspondiente a estas 1.239 ELM, ascendió a 49,4 millones de euros, frente a los 45,8 millones del Presupuesto de gastos, y a pesar de que son 49 las entidades que presentaron superávit, de los 3,6 millones de superávit agregado que arroja la diferencia entre ambos estados, más de 3 millones corresponden a la ELM de Navatejera. Esta ELM liquidó su Presupuesto con un remanente de tesorería negativo por importe de 3.026.138,53 € en 2011, razón por la cual, el superávit que refleja el Presupuesto definitivo, tiene su origen en las exigencias del artículo 193.3 del TRLHL, que para solventar dicho desfase, prevé entre otras opciones, aprobar el presupuesto del ejercicio siguiente, con un superávit inicial de cuantía no inferior al referido déficit.

Tal y como se observa en el cuadro siguiente, la media de ejecución del Presupuesto de ingresos fue del 71,7%, con valores incluso superiores al 100% en el tramo de entidades con ingresos entre 300.001 y 500.000 euros (139,4%), mientras que en el extremo opuesto, se encuentran las ELM de menor y mayor capacidad económica, con índices de ejecución muy bajos, del 30,0% y 34,5% respectivamente. La realización de los cobros, en general, es elevada, con un 95,1% de media, y en 2 tramos se ha llegado a alcanzar el 100% de los derechos reconocidos. Es probable que el motivo de este elevado nivel de realización de cobros se encuentre en el criterio contable utilizado, con claro predominio del de caja, frente al de devengo.

Con relación a la Liquidación del Presupuesto de gastos, la ejecución presupuestaria fue del 75,5% de media. En las entidades con ingresos entre 10.000 € y 100.000 € la ejecución de los gastos alcanzó valores superiores a la media, mientras que la ejecución más baja corresponde a las ELM con menor cifra de derechos liquidados, del 47,6% (ELM con

DRN inferiores a 3.000 € y del 66,7% (ELM con DRN entre 3.000 y 10.000 €). En cuanto a la realización de los pagos, la media fue del 93,1%, y únicamente las entidades con un presupuesto superior a 500.000 € presentan una realización en los pagos inferior a la media.

**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS ELM, SEGÚN RECURSOS GESTIONADOS
EJERCICIO 2012**

INGRESOS										
TRAMOS DERECHOS RECONOCIDOS (€)	Nº ELM	Previs. Iniciales	Modific. de Crédito	Previs. Definitivas (b)	Porc. Modif. Pptarias.	Der. Rec. Netos (a)	Ejec. pptaria (a)/(b)	Recaudac. (c)	Realización Cobros (c)/(a)	Dchos Ptes. Cobro
Menor de 3.000	117	611.282	30.465	641.748	5,0%	192.689	30,0%	192.616	100,0%	73
Entre 3.001 y 10.000	323	3.718.940	333.811	4.052.751	9,0%	2.047.430	50,5%	1.998.900	97,6%	48.529
Entre 10.001 y 30.000	453	10.560.425	560.852	11.121.278	5,3%	8.031.777	72,2%	7.693.483	95,8%	338.294
Entre 30.001 y 50.000	171	8.493.896	639.990	9.133.886	7,5%	6.627.049	72,6%	6.338.148	95,6%	288.901
Entre 50.001 y 100.000	121	9.598.987	585.635	10.184.622	6,1%	8.517.153	83,6%	8.098.515	95,1%	418.638
Entre 100.001 y 300.000	46	7.120.233	656.190	7.776.423	9,2%	6.518.333	83,8%	6.145.402	94,3%	372.931
Entre 300.001 y 500.000	5	1.100.252	109.814	1.210.066	10,0%	1.686.698	139,4%	1.686.068	100,0%	630
SUBTOTAL	1.236	41.204.015	2.916.757	44.120.774	7,1%	33.621.129	76,2%	32.153.132	95,6%	1.467.996
Mayor de 500.000	3	4.702.368	626.000	5.328.368	13,3%	1.836.656	34,5%	1.556.502	84,7%	280.154
TOTAL	1.239	45.906.383	3.542.758	49.449.140	7,7%	35.457.784	71,7%	33.709.636	95,1%	1.748.148
GASTOS										
TRAMOS DERECHOS RECONOCIDOS (€)	Nº ELM	Créditos Iniciales	Modific. de Crédito	Créditos Definitivos (b)	Porc. Modif. Pptarias.	Oblig Reconocidas Netas (a)	Ejec. pptaria (a)/(b)	Pagos (c)	Realización Pagos (c)/(a)	Obligac. Ptes Pago
Menor de 3.000	117	610.041	30.465	640.506	5,0%	305.060	47,6%	296.196	97,1%	8.864
Entre 3.001 y 10.000	323	3.680.959	333.811	4.014.771	9,1%	2.679.600	66,7%	2.613.198	97,5%	66.402
Entre 10.001 y 30.000	453	10.445.346	560.852	11.006.198	5,4%	8.725.766	79,3%	8.414.747	96,4%	311.019
Entre 30.001 y 50.000	171	8.407.888	639.990	9.047.878	7,6%	6.845.858	75,7%	6.390.276	93,3%	455.582
Entre 50.001 y 100.000	121	9.451.845	585.635	10.037.480	6,2%	8.056.142	80,3%	7.525.248	93,4%	530.894
Entre 100.001 y 300.000	46	6.924.526	651.190	7.575.716	9,4%	5.379.656	71,0%	5.131.063	95,4%	248.594
Entre 300.001 y 500.000	5	1.100.252	109.814	1.210.066	10,0%	898.280	74,2%	865.969	96,4%	32.311
SUBTOTAL	1.236	40.620.858	2.911.758	43.532.615	7,2%	32.890.362	75,6%	31.236.696	95,0%	1.653.666
Mayor de 500.000	3	1.675.969	626.000	2.301.969	37,4%	1.721.969	74,8%	972.447	56,5%	749.521
TOTAL	1.239	42.296.827	3.537.758	45.834.585	8,4%	34.612.330	75,5%	32.209.143	93,1%	2.403.187

CUADRO Nº 23

Tal y como se aprecia en el cuadro anterior, las modificaciones presupuestarias suponen un 8,4% de los créditos iniciales para gastos, siendo más significativas en las ELM de mayor capacidad económica (más de 100.000 € de DRN); su destino es el gasto en inversiones reales para el 71% del importe total, financiándose, básicamente, con el capítulo 8 “Activos financieros” (76%), es decir, con Remanente de Tesorería, conforme a los resultados agregados que se reflejan en el cuadro siguiente, comprensivo de la Liquidación del Presupuesto de gastos e ingresos a nivel de capítulo.

La Liquidación del Presupuesto de gastos e ingresos por capítulos, que figura en el cuadro siguiente, aporta una visión global de la naturaleza de los recursos y del destino dado a los mismos, por el conjunto de las ELM analizadas.

**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS ELM, POR CAPÍTULOS
EJERCICIO 2012**

INGRESOS									
Capítulo		Previsiones Iniciales	Modif. de crédito	Previsiones Definitiva	Derechos Reconocidos Netos	Porc. s/ total	Recaudación	Porc. s/ total	Derechos Ptes Cobro
1	Impuestos directos	168.400	0	168.400	86.012	0,2%	85.469	0,3%	543
2	Impuestos indirectos	43.871	0	43.871	33.529	0,1%	33.529	0,1%	0
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	8.463.990	132.381	8.596.370	5.732.865	16,2%	5.631.616	16,7%	101.248
4	Transferencias corrientes	4.817.029	263.568	5.080.597	4.359.039	12,3%	4.176.049	12,4%	182.991
5	Ingresos patrimoniales	19.654.077	99.566	19.753.643	19.099.195	53,9%	18.391.713	54,6%	707.482
6	Enajenación inversiones reales	4.049.820	60.465	4.110.285	913.166	2,6%	824.726	2,4%	88.440
7	Transferencias de capital	7.880.942	278.935	8.159.877	4.978.263	14,0%	4.310.820	12,8%	667.444
8	Activos financieros	99.762	2.708.843	2.808.605	4.984	0,0%	4.984	0,0%	0
9	Pasivos financieros	727.491	0	727.491	250.731	0,7%	250.731	0,7%	0
TOTAL		45.905.383	3.543.758	49.449.140	35.457.784	100,0%	33.709.636	100,0%	1.748.148
GASTOS									
Capítulo		Créditos Iniciales	Modif. de crédito	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas Netas	Porc. s/ total	Pagos	Porc. s/ total	Obligac. Ptes. Pago
1	Gastos de personal	1.594.967	70.130	1.665.097	1.242.816	3,6%	1.140.727	3,5%	102.090
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	20.692.491	805.652	21.471.143	17.197.215	49,7%	16.805.557	52,2%	391.657
3	Gastos financieros	162.305	3.893	166.198	83.159	0,2%	83.152	0,3%	7
4	Transferencias corrientes	643.196	56.762	699.958	501.256	1,4%	486.487	1,5%	14.768
6	Inversiones reales	18.248.081	2.504.420	20.752.501	14.988.067	43,3%	13.153.224	40,8%	1.834.842
7	Transferencias de capital	421.612	75.951	497.563	327.797	0,9%	268.975	0,8%	58.822
8	Activos financieros	0	20.000	20.000	20.000	0,1%	20.000	0,1%	0
9	Pasivos financieros	561.174	949	562.123	252.020	0,7%	251.020	0,8%	1.000
TOTAL		42.323.827	3.537.758	45.834.585	34.612.330	100,0%	32.209.143	100,0%	2.403.187

CUADRO N° 24

Según los importes agregados de las Liquidación del Presupuesto de ingresos de las 1.239 entidades, la principal fuente de ingresos de las ELM son los ingresos patrimoniales, que aportan el 53,9% de los derechos liquidados; el 16,2% proviene de las tasas, el 14,0% de transferencias de capital y el 12,3% de transferencias corrientes.

De la Liquidación del Presupuesto de gastos agregada, se pueden deducir los dos grandes bloques de gasto de las ELM, el 49,7% de los mismos corresponden a gastos en bienes corrientes y servicios y el 43,3% a inversiones reales. Los gastos de personal suponen menos del 4% del gasto total.

IV. 2. 4. RESULTADO PRESUPUESTARIO

El Resultado Presupuestario agregado de las 1.239 entidades objeto del presente análisis, se incluye en el cuadro insertado a continuación. Para su cálculo, se ha partido de las Liquidaciones de gastos e ingresos a nivel de capítulo, dado que aunque los importe totales son coincidentes, se han detectado diferencias entre los datos que figuran en el estado de Liquidación del Presupuesto y los resultados parciales que aparecen reflejados en el estado del Resultado Presupuestario de las cuentas rendidas. Dichas diferencias afectan a las cuentas rendidas por 4 ELM (Palacios de Jamuz, Castrillo de San Pelayo, Santiago del Molinillo y Sotillo de Cabrera).

RESULTADO PRESUPUESTARIO AGREGADO DE LAS ELM EJERCICIO 2012

CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	AJUSTES	RESULTADO PRESUPUESTARIO
a. Operaciones corrientes	29.310.640	19.024.446		
b. Operaciones no financieras	5.891.430	15.315.864		
1. Total de operaciones no financieras (a+b)	35.202.069	34.340.310		
2. Activos Financieros	4.984	20.000		
3. Pasivos Financieros	250.731	252.020		
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO	35.457.784	34.612.330		845.454
<u>Ajustes:</u>				
4. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales	0	0	855.582	
5. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	0	0	25.071	
6. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			24.168	856.485
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO				1.701.939

CUADRO N° 25

Pese a que el importe agregado del Resultado Presupuestario antes de ajustes, arroja un saldo global positivo (845.454 €), si se desciende a mayor nivel de detalle se alcanzan saldos negativos para las operaciones de capital (-9.424.434 €) y financieras (-16.305 €), que son compensados por los saldos positivos de las operaciones corrientes, tal y como se observa en el cuadro siguiente.

**RESULTADO PRESUPUESTARIO AGREGADO DE LAS ELM POR TIPO DE OPERACIÓN
EJERCICIO 2012**

CONCEPTOS	Capítulos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Diferencia
Operaciones corrientes	1 a 5	29.310.640	19.024.446	10.286.194
Operaciones de capital	6 y 7	5.891.430	15.315.864	-9.424.434
Operaciones financieras	8 y 9	255.715	272.020	-16.305
TOTAL		35.457.784	34.612.330	845.454

CUADRO N° 26

Atendiendo a los recursos gestionados, el saldo de los resultados presupuestarios agregados, resulta positivo en 5 tramos de los 8 analizados, y negativo en las ELM de los 3 tramos más bajos, es decir, aquellas con derechos reconocidos no superiores a 30.000 euros. Y descendiendo a los resultados individuales de cada una de las entidades, hay 718 ELM que presentan resultados positivos y 521 resultados negativos.

**RESULTADO PRESUPUESTARIO SEGÚN LOS RECURSOS GESTIONADOS POR LAS ELM.
EJERCICIO 2012**

DERECHOS RECONOCIDOS €	Nº ELM	Derechos Reconocidos Netos (A)	Obligaciones Reconocidas Netas (B)	Resultado Presupuest. (C=A-B)	Gastos Financiados con RTGG (D)	Desviaciones Negativas de Financiación (E)	Desviaciones Positivas de Financiación (F)	Resultado Presupuestario Ajustado (G=C+D+E-F)
Menor de 3.000	117	192.689	305.060	-112.371	0	0	0	-112.371
Entre 3.001 y 10.000	323	2.047.430	2.679.600	-632.170	122.282	0	0	-509.888
Entre 10.001 y 30.000	453	8.031.777	8.725.766	-693.989	147.318	0	0	-546.671
Entre 30.001 y 50.000	171	6.627.049	6.845.858	-218.809	377.920	0	0	159.111
Entre 50.001 y 100.000	121	8.517.153	8.056.142	461.011	51.000	25.071	23.377	513.705
Entre 100.001 y 300.000	46	6.518.333	5.379.656	1.138.677	47.248	0	791	1.185.134
Entre 300.001 y 500.000	5	1.686.698	898.280	788.418	109.814	0	0	898.232
Mayor de 500.000	3	1.836.656	1.721.969	114.687	0	0	0	114.687
TOTAL	1.239	35.457.784	34.612.330	845.454	855.582	25.071	24.168	1.701.939

CUADRO N° 27

IV. 2. 5. REMANENTE DE TESORERÍA

Los saldos agregados resultantes de la información contable deducida de los estados del Remanente de Tesorería, arrojan en 2012 un Remanente de Tesorería para gastos generales positivo, por importe total de 51.021.032 euros, resultante de los Fondos Líquidos (53.334.703 €), los Derechos Pendientes de Cobro (2.912.713 €) y las Obligaciones Pendientes Pago (5.160.110 €), con los correspondientes ajustes por Saldos de Dudoso Cobro y Exceso de Financiación Afectada.

Por tramos de ingresos, el Remanente de Tesorería para gastos generales es positivo en todos ellos, a excepción del correspondiente a las ELM con derechos reconocidos mayores de 500.000 €

REMANENTE DE TESORERÍA AGREGADO. EJERCICIO 2012

TRAMOS DERECHOS RECONOCIDOS (€)	Nº ELM	Fondos Líquidos	Derechos Pendientes de Cobro	Obligaciones Pendientes Pago	Remanente Tesorería Total	Saldos Dudoso Cobro	Exceso de Financiac. Afectada	Remanente Tesorería Gastos Generales
Menor de 3.000	117	5.571.162	75.715	-4.231	5.651.108	1.005	0	5.650.103
Entre 3.001 y 10.000	323	10.641.155	392.333	592.539	10.440.949	7.972	3.473	10.429.504
Entre 10.001 y 30.000	453	19.217.569	693.806	258.227	19.653.148	5.225	6.004	19.641.918
Entre 30.001 y 50.000	171	7.587.075	467.364	538.899	7.515.540	11.743	0	7.503.797
Entre 50.001 y 100.000	121	7.050.506	704.675	396.706	7.358.476	3.289	23.377	7.331.810
Entre 100.001 y 300.000	46	1.981.088	220.369	207.581	1.993.876	4.185	0	1.989.691
Entre 300.001 y 500.000	5	1.248.984	350.398	42.406	1.556.977	0	0	1.556.977
Mayor de 500.000	3	37.163	8.052	3.127.983	-3.082.767	0	0	-3.082.767
TOTAL	1.239	53.334.703	2.912.713	5.160.110	51.087.306	33.420	32.854	51.021.032

CUADRO N° 28

Sin embargo, analizando los resultados individuales de cada una de las entidades, se observa que 14 ELM presentan Remanente de Tesorería para gastos generales con signo negativo, destacando especialmente la ELM de Navatejera (-3.101.341,59 €), lo que da lugar a que el tramo de entidades correspondiente, presente un Remanente de Tesorería agregado con signo negativo.

ELM CON REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES NEGATIVO

ENTIDAD LOCAL MENOR	Hab.	Fondos líquidos	Dchos. pdtes de cobro	Oblig pdtes de pago	RT Total	Saldos Dudoso cobro	Exceso financ. afectada	RT gastos generales	RTGG/ Hab.
Villanueva Matamala	53	5.851,63	225,47	7.168,44	-1.091,34	0	0	-1.091,34	-20,59
Villamiel de Muñó	128	6.934,29	0	17.563,12	-10.628,83	0	0	-10.628,83	-83,04
Para	34	6.541,08	0	6.897,00	-355,92	0	0	-355,92	-10,47
San Llorente de La Vega	56	4.526,51	16.139,48	112.197,97	-91.531,98	0	0	-91.531,98	-1.634,50
Bárcena de Pienza	33	9.640,43	0	18.725,47	-9.085,04	0	0	-9.085,04	-275,30
Rozas	15	438,43	7.677,60	8.578,31	-462,28	0	3,28	-465,56	-31,04
Hontomín	70	9.291,88	0	63.720,88	-54.429,00	0	0	-54.429,00	-777,56
Quintanamanvirgo	90	4.269,41	36.952,67	50.588,14	-9.366,06	0	0	-9.366,06	-104,07
Bascuñuelos	28	465,87	0	7.046,80	-6.580,93	0	0	-6.580,93	-235,03
Garfin	71	287,76	0	4.661,10	-4.373,34	0	0	-4.373,34	-61,60
Robledo de Caldas	90	-87,47	0	0	-87,47	0	0	-87,47	-0,97
Navatejera	7.944	18.588,92	8.052,26	3.127.982,77	-3.101.341,59	0	0	-3.101.341,59	-390,40
Castrillo de San Pelayo	112	-3.694,86	0	0	-3.694,86	0	0	-3.694,86	-32,99
Bernuy de Coca	19	399,81	1.401,00	6.205,40	-4.404,59	0	0	-4.404,59	-231,82
Totales	8.743	63.453,69	70.448,48	3.431.335,40	-3.297.433,23	0	3,28	-3.297.436,51	-377,15

CUADRO Nº 29

Los resultados que aparecen en el cuadro anterior, ponen de manifiesto una situación deficitaria, que requiere, por parte de las ELM afectadas, la adopción de medidas orientadas a solventar dicho déficit, a la luz de las exigencias previstas en el artículo 193 del TRLHL, es decir:

1. La Junta o Asamblea vecinal, deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.
2. Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 del TRLHL.
3. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

En el análisis realizado, se han detectado diferencias entre la información que figura en los estados de Liquidación del Presupuesto, y la que consta en el estado del Remanente de Tesorería. Dichas discrepancias afectan a las siguientes entidades y magnitudes:

- 2 ELM respecto a los derechos pendientes de cobro de ejercicio corriente (Oteruelo de la Valduncina y Trobajo de Cerecedo)

- 6 ELM en relación a los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados (Cascajosa, Torresandaluz, Pedraza, Lubia, Paredesroyas y Rabanera del Campo).
- 5 ELM respecto a las obligaciones pendientes de pago de ejercicio corriente (Losada, Siero de la Reina, Torneros de la Valdería, Tabuyo del Monte y Borchicayada).
- 5 ELM respecto a las obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados (Lago de Carucedo, Robledo de las Traviesas, Albares de la Ribera, Torneros de la Valdería y Valderrueda).

Además, se ha detectado que 2 entidades (Robledo de Caldas y Castrillo de San Pelayo), reflejan unos fondos líquidos con signo negativo (-87,47 y -3.694,86 euros), si bien en el caso de la segunda de ellas, posiblemente se deba a un error en la confección de su estado de Remanente de tesorería en esta variable, dado que en otro de sus estados (Estado de tesorería) dicho saldo negativo corresponde al flujo neto de tesorería (Total cobros- total pagos). Los fondos líquidos siempre tienen que presentar signo positivo, ya que no está permitido a las Entidades locales el endeudamiento implícito, que podría deducirse de la existencia de un saldo negativo (números rojos) en una cuenta operativa o restringida abierta en una entidad financiera.

Por otra parte, se ha comprobado que existen 148 entidades en las que el importe de los pagos pendientes de aplicación (PPA), es superior a las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2012, lo que da lugar a saldos negativos en el apartado general de “Obligaciones Pendientes de Pago” (OPP), que juntamente con las restantes variables, integra el Remanente de Tesorería. Esta situación, lleva implícita una deficiente, o sencillamente, una inexistente gestión presupuestaria.

Dentro de este grupo, hay 55 ELM que han registrado pagos pendientes de aplicar al Presupuesto por importes superiores al 50% de sus créditos definitivos, y 33 entidades, superan el 100% del importe de los créditos definitivos de su Presupuesto de gastos. Estas 33 ELM, presentan un Remanente de Tesorería para gastos generales con signo positivo, lo cual no deja de ser una contradicción respecto al concepto y significado de dicha magnitud, toda vez que además de no encontrarse obligadas a adoptar las medidas de restablecimiento financiero y presupuestario previstas en el artículo 193 del TRLHL, podrían incluso, utilizar dicho Remanente de Tesorería para financiar mayores gastos, mediante modificaciones

presupuestarias. Esta forma de proceder, caso de producirse, resultaría a todas luces anómala, y no haría sino complicar aún más, la previsible situación de inestabilidad presupuestaria que dichos resultados permiten vislumbrar, con lo cual, las entidades afectadas, deberían proceder a la adopción de las medidas de corrección previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, mediante la aprobación de un plan económico-financiero orientado a solventar la falta de equilibrio presupuestario.

No obstante, hay que tener en cuenta que las anteriores consideraciones se formulan con carácter general, dado que la información disponible no permite aseverar que todas las ELM con pagos pendientes de aplicación excesivos, incurran necesariamente en la situación de inestabilidad presupuestaria anteriormente descrita. Por tanto, habrá que estar, a lo que caso por caso, resulte de los análisis individualizados de cada entidad.

IV. 2. 6. CLASES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

A continuación se realiza un análisis sobre el peso y significado que tienen las diferentes clases de ingresos liquidados por las ELM en el ejercicio fiscalizado, para lo que se requiere profundizar con detalle en la naturaleza de los ingresos, lo cual, dadas las limitaciones que implica la falta de desglose presupuestario anteriormente expuestas, resulta complicado. Por ello, se ha concentrado el examen en 680 entidades de las que rindieron sus cuentas de 2012, que integran los cuatro tramos de población más extremos, los de mayor y menor número de habitantes, para contrastar los resultados existentes, en atención al número de residentes en su territorio.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de los cuatro estratos de población analizados, en los que se pone de manifiesto la clara preponderancia de los ingresos patrimoniales en los dos tramos de menor tamaño poblacional, que representan de media, en torno al 60% de los ingresos totales, aunque también los ingresos por transferencias ocupan un lugar destacado en la hacienda de las ELM, si bien en menor grado, con un 29,8% y 26,7% en estos dos tramos, frente a los que tienen su origen en tasas por prestación de servicios u otros ingresos, con un peso muy inferior.

CLASES DE INGRESOS DE LAS ELM.

EJERCICIO 2012

Nº	TRAMOS DE POBLACIÓN (Habitantes)	Nº ELM analizadas	CAPÍTULO 3			CAPÍTULO 5	CAPÍTULOS 4 y 7	CAPÍTULO 6	CAPÍTULO 9
			Tasas prestación SP básicos.	Tasas prestación otros SP.	Concepto 399 "Otros ingresos diversos"	Ingresos Patrimoniales	Transferencias corrientes y de capital	Enajenación de Inversiones reales	Préstamos
I.	Menor de 20	256	3,4%	1,9%	2,7%	61,3%	29,8%	1,0%	
II.	Entre 20 y 49	369	4,0%	3,2%	4,1%	58,4%	26,7%	1,9%	1,5%
III.	Entre 500 y 999	38	11,8%	7,0%	11,4%	40,1%	25,4%	4,4%	
IV.a)	Mayor de 999	17		54,6%	5,0%	18,9%	21,5%		
IV.b)	Mayor de 999 (sin Navatejera)	16		2,7%	14,5%	43,5%	39,4%		
TOTAL		(*) 680							

(*) La suma de los datos de esta columna no incluye 16 entidades de la fila IV.b), por estar contenidas en el apartado IV.b)

CUADRO Nº 30

Dentro del tramo de las ELM con población superior a 999 habitantes, se realizó el análisis también excluyendo los datos correspondientes a la ELM de Navatejera, dado que su peso en los valores acumulados desvirtúa el significado de los resultados agregados. Esta ELM gestiona derechos que suponen el 71% del total de los correspondientes a las ELM incluidas en este grupo; además, el 76% de los mismos, corresponde a precios públicos por servicios deportivos y cafetería, lo cual supone que, en dicho tramo, los derechos reconocidos en concepto de tasas pasen del 2,7% al 54,6% si se incluye la ELM de Navatejera.

En los dos tramos de mayor población (con la exclusión de Navatejera), los ingresos patrimoniales siguen siendo la principal fuente de ingresos, pero su importancia relativa es menor, representan en torno al 40% del total, lo que se compensa con ingresos porcentualmente más altos procedentes de tasas (el 30% en las ELM con población entre 500 y 999 habitantes) y transferencias (el 39% en las ELM de mayor tamaño)

Dentro de los cuatro tramos seleccionados, se han identificado las ELM que han reconocido derechos en alguno de los conceptos relacionados con la financiación de los servicios, un total de 365 ELM, según desglose que figura en el cuadro siguiente, con valores porcentuales más elevados en los dos primeros tramos (53,9% y 56,9%), que en los otros dos de mayor población (36,8% y 17,6%).

ELM CON INGRESOS POR TASAS Y TRANSFERENCIAS

TRAMO DE ENTIDADES		Nº ELM analizadas (a)	Tasas por prestación SP básicos (b)	Transf. Aytos (concepto 462) (c)	Tasas y Transf. (1) (d)	Total Tasas y/o Transf. (e=b+c-d)	Porc. (e)/(a)
I.	Menor de 20	256	92	72	26	138	53,9%
II.	Entre 20 y 49	369	151	114	55	210	56,9%
III.	Entre 500 y 999	38	8	6		14	36,8%
IV.a)	Mayor de 999	17		3		3	17,6%
TOTALES		680	251	195	81	365	53,7%

(1) ELM que registran los dos tipos de ingresos

CUADRO Nº 31

A la vista de la información que figura en los dos cuadros anteriores, y la que se desprende del contenido de las cuentas rendidas por estas entidades, las conclusiones más destacadas, para cada uno de los tramos son las siguientes:

A) ELM con población inferior a 20 habitantes (256 ELM)

El 61,3% de sus ingresos proviene de sus patrimonios, y además el 96% de las ELM de este grupo, según la información contable aportada, ha reconocido ingresos patrimoniales.

El origen del 68,1% de este tipo de ingresos, corresponde a concesiones administrativas, en las que están incluidos los aprovechamientos forestales, y el 30,1% a rentas de bienes inmuebles, en los que la partida más importante la constituyen las rentas de fincas rústicas.

Para 36 entidades, el 100% de los recursos que gestionan proceden de su Patrimonio y para otras 106 entidades los ingresos patrimoniales suponen más del 80% del total de los recursos gestionados.

El 29,8% de los ingresos de este grupo de ELM, proceden de transferencias, y en 160 de estas entidades, figuran contabilizadas, tanto transferencias corrientes como de capital. Las transferencias de capital, representan el 77,8% del importe total de las transferencias percibidas (Cap. 4 y 7), y en su mayoría proceden de las Diputaciones y de los respectivos Ayuntamientos. Para 53 de las entidades de este grupo, los importes percibidos por transferencias suponen más del 50% del importe total de los recursos gestionados.

Respecto de los ingresos por la prestación de servicios básicos, si bien el importe acumulado supone solo el 3,4% de los derechos reconocidos, hay que destacar que 92 ELM de este tramo, ingresan una o más tasas destinadas a servicios básicos, es decir que el 36% de

las entidades con menos de 20 habitantes presta servicios públicos básicos, siendo para algunos su principal recurso.

Los derechos reconocidos por otros recursos de carácter tributario, así como los provenientes de tasas por prestación de servicios no básicos, o por utilización privativa del dominio público local, precios públicos, etc., afectan únicamente a 20 entidades.

B) ELM con población entre 20 y 49 habitantes (369 ELM)

El 58,4% de los ingresos de este grupo de ELM los generan sus patrimonios. El 96% de estas entidades liquidan ingresos patrimoniales, y únicamente 13 no han registrado ingresos por este concepto. De las 369 entidades de este tramo, 36 gestionan un presupuesto generado al 100% por su patrimonio, y para 147 entidades los ingresos patrimoniales, representan más del 80% de los ingresos totales.

En cuanto a la naturaleza de los ingresos patrimoniales liquidados por estas entidades, el 53,4% corresponden a concesiones administrativas y aprovechamientos especiales, y el 41,6% son rentas de bienes inmuebles, con claro predominio de los de naturaleza rústica.

Los ingresos procedentes de transferencias corrientes y de capital, en este grupo de ELM, representan el 26,7% del total. Hay 240 entidades que han reconocido derechos por transferencias, de los cuales, el 31% corresponden a transferencias corrientes que se distribuyen en 174 entidades, y el 69% a transferencias de capital, que reciben 125 entidades. Las transferencias, para algunas entidades constituyen su principal fuente de ingresos, pues para 31 representan más del 70% de los ingresos totales, llegando incluso en 6 entidades, a valores iguales o próximos al 100% de sus ingresos.

Dentro de este tramo, en relación a los derechos liquidados por tasas de servicios básicos, el importe gestionado supone solo el 4,0% de sus recursos, pero hay 151 entidades que liquidan derechos por una o más tasas de esta naturaleza, es decir, que el 41% de estas entidades prestan servicios públicos básicos, correspondiendo el 75% de dichos recursos a la tasa de abastecimiento de agua. Para alguna entidad, los ingresos liquidados en el capítulo 3 (Tasas, precios públicos y otros ingresos) constituyen su único recurso.

En cuanto a las tasas cobradas por la prestación de otros servicios no básicos, por utilización privativa del dominio público local, precios públicos, etc., 44 de las 369 entidades analizadas, tienen algún ingreso. Asimismo, existen 11 entidades que tienen ingresos por

precios públicos correspondientes a servicios de competencia local y 2 que han registrado contribuciones especiales.

C) ELM con población entre 500 y 999 habitantes (38 ELM)

El 40,1% de los ingresos de este grupo proceden de sus patrimonios, y son el 89,5% de estas entidades las que han registrado ingresos patrimoniales. En cuanto a la naturaleza de los mismos, el origen del 56,5% corresponde a concesiones administrativas y aprovechamientos especiales, en su mayoría registrados como “otros ingresos Patrimoniales”, y el 41,6% proviene de rentas de bienes inmuebles, destacando las rentas de propiedades rústicas.

Los ingresos procedentes de transferencias corrientes y de capital, suponen el 25,4% del total en este grupo de entidades, y de las 38 ELM analizadas, son 25 (el 65,8%) las que han recibido ingresos de este tipo. Las transferencias corrientes, que se distribuyen entre 14 entidades de este tramo, suponen el 64,6% de estos ingresos y las transferencias de capital, que registran 15 entidades, representan el 35,4% restante.

En cuanto a los ingresos por la prestación de servicios básicos, liquidados por este grupo de entidades, suponen el 11,8% de todos sus ingresos, pero son sólo 8 entidades las que recaudan una o más tasas destinadas a servicios básicos, es decir, que únicamente el 21% de las entidades entre 500 y 999 habitantes presta este tipo de servicios, si bien, para 7 de ellas constituye el principal recurso que gestionan.

El hecho de que sean menos las entidades de este grupo que gestionan servicios básicos hay que relacionarlo con el número de ELM que coinciden con la capitalidad del municipio (12), de las cuales, la gran mayoría no gestionan estas tasas (11).

De las 8 ELM que registran tasas por la prestación de servicios básicos (suministro de agua en la mayoría), para 5 de ellas, estos ingresos suponen más del 60% de su presupuesto, en cambio para otras solo representan el 3% de sus ingresos, si bien en este caso, al analizar su contabilidad se observa que en el concepto 399 han reconocido derechos por importe muy significativo.

D) ELM con población superior a 999 habitantes (17 ELM)

Los datos de la ELM de Navatejera, debido a la singularidad de sus ingresos, en los que predominan los precios públicos por servicios deportivos y cafetería (76%), se presentan de forma desagregada, para no distorsionar las cifras acumuladas de todo el tramo, pues sus

ingresos, además de resultar atípicos, suponen el 71% de los ingresos de todas las ELM de este tramo poblacional.

Las conclusiones más significativas que afectan a este grupo de entidades, son las siguientes:

El 43,5% de sus ingresos provienen de sus patrimonios y el 100% de las entidades de este grupo han reconocido ingresos patrimoniales. El 81% de estos ingresos lo constituyen las rentas de bienes inmuebles, predominando los generados por sus propiedades rústicas (72%). De las 16 entidades de este tramo (excluyendo a Navatejera), 3 gestionan un presupuesto generado al 99% por su patrimonio. Hay que señalar, que los conceptos 549 “Otras rentas” y 559 “Otros ingresos patrimoniales”, suman el 27% de los ingresos de estas ELM, lo que demuestra la escasa calidad de su información contable.

Las transferencias corrientes y de capital, representan el 39,4% de los ingresos de este grupo, si bien de las 16 ELM analizadas, solo 6 reciben ingresos por transferencias, y de ellas, las de naturaleza corriente (70%), las perciben 5 entidades, y de las transferencias de capital, solo es beneficiaria 1 ELM.

Ninguna de las 16 entidades de este tramo ha liquidado derechos derivados de tasas por la prestación de servicios básicos, lo que hace presumir, que estos servicios, se encuentran a cargo del correspondiente Ayuntamiento. En este sentido, cabe señalar que en algo más de mitad de las ELM analizadas, la ELM coincide con la capitalidad del municipio (10).

En este grupo de ELM, es donde mayor relieve adquieren los ingresos contabilizados en el artículo/concepto 39/399 “Otros ingresos diversos”, que representan el 14,5% del total, destacando el caso de 1 ELM en el que representan el 75,7% de todos sus ingresos, lo que constituye un claro desdén de la gestión presupuestaria.

El elevado número de habitantes de las entidades de este grupo, se contrapone al bajo nivel de derechos reconocidos, lo que da lugar a las cotas más bajas de ingresos por habitante, con una media de 5,88 €(excluida la ELM de Navatejera), financiándose con los ingresos que generan sus patrimonios o a través de transferencias, ingresos a veces tan exiguos, que ni tan siquiera alcanzan el rango de testimoniales.

IV. 2. 7. LOS GASTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

Las limitaciones planteadas en el análisis de la información contable de ingresos, han surgido igualmente en la vertiente de gastos, de modo que la falta de desagregación presupuestaria, ha constituido un inconveniente para identificar la naturaleza de muchos de los gastos realizados por las ELM analizadas. Además, en el caso de los gastos, el desglose de la gran mayoría de las liquidaciones presupuestarias a nivel de área de gasto (95,3%), supone una dificultad añadida en la identificación de los servicios o actividades desarrollados por este tipo de entes

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y una vez practicadas las correspondientes agregaciones, los gastos corrientes en bienes y servicios (capítulo 2) que arrojan los estados de Liquidación del Presupuesto de gastos en 2012, de las 1.239 ELM analizadas, se elevan a 17.197.214,5 euros, que representan el 49,7% de sus gastos totales.

En el cuadro siguiente se incluye el desglose del capítulo 2, resultante de las operaciones de agregación realizadas. La descripción utilizada en el cuadro de texto, es la asignada a los artículos, por la ya citada Orden EHA/3565/2008. Según dicha información, son los gastos en material, suministros y otros (artículo 22), los que absorben el 64,9% de todos los gastos corrientes, seguidos de los derivados de reparaciones, mantenimiento y conservación (artículo 21), con un 31,5% del total de obligaciones liquidadas en el capítulo 2.

GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS (CAPÍTULO 2) DE LAS ELM.

EJERCICIO 2012.

Clasificación económica	Descripción artículo	Importe €	Porc.
2	Capítulo 2 (sin desagregar)	48.601	0,3%
20	Arrendamientos y cánones	62.467	0,4%
21	Reparaciones mantenimiento y conservación	5.416.261	31,5%
22	Material, suministros y otros	11.155.734	64,9%
23	Indemnizaciones por razón del servicio	412.856	2,4%
25	Trabajos realizados por administraciones públicas y otras entidades públicas.	33.227	0,2%
26	Trabajos realizados por Instituciones sin fines de lucro	8	0,0%
27	Gastos imprevistos y funciones no clasificadas	68.062	0,4%
TOTALES		17.197.215	100,0%

CUADRO N° 32

En cuanto a los gastos del capítulo 6 “Inversiones reales”, el importe agregado de las obligaciones reconocidas por las 1.239 ELM analizadas, fue de 14.988.067 €, con el desglose que se recoge a continuación:

GASTOS DE LAS ELM EN INVERSIONES REALES (CAPÍTULO 6).

EJERCICIO 2012

Clasificación económica	Descripción artículo	Importe €	Porc.
6	Capítulo 6 (sin desagregar)	39.030	0,3%
60	Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinadas al uso general	4.224.229	28,2%
61	Inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general	4.916.987	32,8%
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	2.579.025	17,2%
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	1.884.778	12,6%
64 y 65	Gastos en inversiones de carácter inmaterial./ Inversiones gestionadas para otros entes públicos.	41.489	0,3%
68	Gastos en inversiones bienes patrimoniales	207.391	1,4%
69	Inversiones en bienes comunales	1.095.137	7,3%
TOTALES		14.988.067	100,0%

CUADRO N° 33

Según los datos que figuran en el cuadro anterior, la mayor parte del gasto se distribuye de la siguiente manera:

- a) A inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general se dedica el 61%; para inversiones de reposición el 32,8% y el 28,2% para inversión nueva.
- b) A inversión asociada al funcionamiento operativo de los servicios se destina el 29,8%; para inversión de reposición el 17,2% y para inversión nueva el 12,6%.

En el cuadro siguiente, se desglosa la información de los gastos correspondientes a los capítulos 2 y 6, realizados por las ELM durante el ejercicio 2012, por tramos de población, calculándose el gasto por habitante en cada tramo. Al igual que en el caso de los ingresos, dentro del tramo de las ELM con población superior a 999 habitantes, se realizó el análisis también excluyendo los datos correspondientes a la ELM de Navatejera, dado que su peso en el tramo correspondiente puede desvirtuar el significado de los resultados agregados.

**GASTOS DE LAS ELM POR TRAMOS DE POBLACIÓN
EJERCICIO 2012**

TRAMOS DE POBLACIÓN (Hab)	Nº ELM	Población (Hab)	Total ORN (€)	GASTOS CAPÍTULO 2			GASTOS CAPÍTULO 6		
				Total	Porc. s/ total ORN	Gto por hab. (€/hab)	Total	Porc. s/ total ORN	Gto por hab. (€/hab)
Menor de 20	256	3.200	3.885.291	1.430.972	36,8%	447,18	2.299.068	59,2%	718,46
De 20 a 49	369	12.070	7.729.363	3.251.536	42,1%	269,39	4.200.002	54,3%	347,97
De 50 a 99	277	19.474	8.376.290	4.401.445	52,5%	226,02	3.500.961	41,8%	179,78
De 100 a 249	199	31.550	6.999.156	4.037.497	57,7%	127,97	2.563.595	36,6%	81,25
De 250 a 499	83	28.391	5.063.174	2.648.198	52,3%	93,28	1.886.696	37,3%	66,45
De 500 a 999	38	27.025	1.581.830	960.179	60,7%	35,53	468.990	29,6%	17,35
Mayor de 999	17	49.480	977.227	467.387	47,8%	9,45	68.754	7,0%	1,39
Mayor de 999 (sin Navatejera)	16	41.536	308.581	233.015	75,5%	5,61	66.308	21,5%	1,60
TOTALES	1.239	171.190	34.612.330	17.197.215	49,7%	100,46	14.988.067	43,3%	87,55

CUADRO Nº 34

El peso de los gastos corrientes en bienes y servicios de las ELM sobre el gasto total, en términos generales, aumenta con el tamaño de la entidad, oscilando entre el 36,8% en las entidades con menor población y el 60,7% en el tramo entre 500 y 999 habitantes, e incluso del 75,5% en las entidades de mayor población, excluyendo a Navatejera. El gasto por habitante es mucho mayor en las entidades más pequeñas, y va disminuyendo a medida que aumenta la población, resultando un gasto por habitante de 447,18 € en el tramo más bajo de población, frente a menos de 10 € en las entidades de más de 999 habitantes.

Por el contrario, el gasto en inversiones de las ELM, que representa de media el 43,3% del gasto total, disminuye a medida que aumenta el tamaño de la entidad, pasando de absorber el 59,2% del gasto realizado en las entidades de menos de 20 habitantes a sólo un 7% en las de mayor tamaño, porcentaje que sube al 21,5% si se excluye a la ELM de Navatejera. El gasto por habitante en inversiones arroja un valor medio de 87,55 €/habitante, correspondiendo, igualmente, a las entidades locales más pequeñas los valores más elevados, que llegan a 718,46 €/habitante en las ELM de menos de 20 habitantes, cifra que se reduce exponencialmente en las ELM de mayor población, en las que la inversión no llega a 2 €/habitante.

En función de los recursos gestionados, la distribución del gasto realizado en los capítulos 2 y 6 por las ELM durante el ejercicio 2012, ha sido la siguiente:

**GASTOS DE LAS ELM EN FUNCIÓN DE LOS RECURSOS QUE GESTIONAN
EJERCICIO 2012**

DERECHOS RECONOCIDOS (€)	Nº ELM	Total ORN (€)	GASTOS CAPÍTULO 2		GASTOS CAPÍTULO 6	
			Total	Porc. s/ total ORN	Total	Porc. s/ total ORN
Menor de 3.000	117	305.060	238.659	78,2%	61.039	20,0%
Entre 3.001 y 10.000	323	2.679.600	1.696.420	63,3%	912.827	34,1%
Entre 10.001 y 30.000	453	8.725.766	5.021.584	57,5%	3.289.454	37,7%
Entre 30.001 y 50.000	171	6.845.858	3.189.973	46,6%	3.394.978	49,6%
Entre 50.001 y 100.000	121	8.056.142	3.766.240	46,7%	3.858.599	47,9%
Entre 100.001 y 300.000	46	5.379.656	2.390.598	44,4%	2.366.406	44,0%
Entre 300.001 y 500.000	5	898.280	427.824	47,6%	388.273	43,2%
Mayor de 500.000	3	1.721.969	465.915	27,1%	716.491	41,6%
Mayor de 500.000 (sin Navatejera)	2	1.053.323	231.543	22,0%	714.045	67,8%
TOTALES	1.239	34.612.330	17.197.215	49,7%	14.988.067	43,3%

CUADRO Nº 35

Las entidades que gestionan unos ingresos menores de 30.000 € (tres primeros tramos), tienen un gasto en bienes corrientes y servicios, muy superior a la media, llegando al 78,2%, en las entidades de menos de 3.000 € de ingresos. Por el contrario, en las entidades con ingresos más elevados (más de 500.000 €), estos gastos sólo representan el 27,1% del total, porcentaje que baja al 22% si se excluye a la ELM de Navatejera.

El gasto en inversiones reales presentan resultados dispares por tramos de ingresos, que oscilan entre el 20% del gasto, en las entidades con ingresos más bajos, muy por debajo de la media (43,3%), hasta cerca del 50% en las entidades con ingresos entre 30.000 y 100.000 € llegando a alcanzar el 68% en las entidades con mayores ingresos, con la exclusión de Navatejera. En general, las ELM con ingresos no superiores a 30.000 € presentan valores más bajos, resultado lógico dada su escasa capacidad económica, y el resto oscila entre el 40% y el 50% del gasto total.

Los dos bloques de gasto analizados (capítulos 2 y 6), representan valores cercanos o superiores al 90% del gasto total en todos tramos analizados, con la exclusión de la ELM de Navatejera. En el caso de ésta última, el bloque que tiene mayor peso relativo es el de los gastos de personal (capítulo 1), que representan el 64,2% de su gasto total, y en su mayor parte están vinculados a la prestación de servicios deportivos.

IV. 3. ACTIVIDADES Y SERVICIOS EJERCIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN.

Tal y como se indicaba en apartados precedentes, tanto la normativa estatal como la autonómica, atribuyen a las ELM, juntamente con las competencias derivadas de la administración de su patrimonio y regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales, otras atribuciones de policía urbana (limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes,...); pero además, junto con dicho bloque competencial, de marcado carácter tradicional, las ELM pueden ejecutar las obras y los servicios que les deleguen los Ayuntamientos, bien sea de forma expresa (artículo 50.2 LRLCYL), o a través de la delegación tácita prevista en la D.T.2ª de la LRLCYL.

Este último grupo de competencias, caso de existir, se pondrán de manifiesto a través de su ejecución presupuestaria, dado que, como contraprestación de las mismas, las ELM percibirán las correspondientes tasas (artículo 67.1.a) LRLCYL), juntamente con las aportaciones que vía convenio, pudieran ser transferidas por los Ayuntamientos, destinadas igualmente a la financiación de los gastos derivados del ejercicio de dichas competencias delegadas (artículo 69).

Dada la franja poblacional a la que pertenecen la gran mayoría de las ELM de Castilla y León, las competencias delegadas de carácter originariamente municipal que pudieran haber ejercido, se centrarían sobre todo, en las que legalmente corresponden a los municipios más pequeños, es decir, las previstas en el artículo 26.1.a) de la LBRL, que antes de su modificación por la Ley 27/2013 (LRSAL), señalaba los siguientes servicios municipales de carácter obligatorio: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

A) La prestación de servicios por las Entidades Locales Menores, a la luz de sus ingresos y gastos presupuestarios

El examen de los ingresos derivados de las tasas por prestación de algunos de los citados servicios, puede ayudar a entender la estructura económico-financiera por la que discurre la actividad de estas entidades, intentando identificar la vertiente que tienen, desde el punto de vista de descentralización funcional del municipio. No obstante, debe tenerse en

cuenta, que algunos de estos servicios, como el alumbrado público o la limpieza viaria, no pueden ser objeto de gravamen tributario, por expresa prohibición normativa (artículo 21.1.b) y e), TRLHL).

En base a la información contable deducida de las cuentas rendidas por las 1.239 ELM analizadas, se ha procedido a identificar en la Liquidación del Presupuesto de ingresos, la existencia e importe de los derechos reconocidos en los conceptos presupuestarios que, de acuerdo con la clasificación económica prevista en la Orden EHA/3565/2008, se encuadran dentro del artículo 30 “Tasas por la prestación de servicios públicos básicos” y 31 “Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente”, teniendo en cuenta las siguientes precisiones:

- a) Se incluyen en el análisis los derechos reconocidos en el artículo 30, por los siguientes conceptos: 300-Servicio de abastecimiento de agua, 301-Servicio de alcantarillado, 302-Servicio de recogida de basuras, 305/309-Otras tasas por prestación de servicios básicos (Cementerios).
- b) De los derechos reconocidos asociados al artículo 31, se han seleccionado aquellos que presumiblemente podrían corresponder a servicios básicos, debido a la denominación que se les asigna (Tasas de agua o cementerios), los cuales aparecen incluidos en los conceptos 310 (Tasas prestación de servicios) y 319 (Tasa de Cementerios).
- c) Se ha excluido el concepto 311 (Tasa tránsito de ganado), así como los conceptos 312 y 313 (Tasas por servicios educativos y deportivos, respectivamente), debido a que este tipo de ingresos, únicamente afectarían a cuatro ELM y tienen escasa importancia cuantitativa respecto al total de los ingresos analizados.
- d) Se han excluido del análisis los registros en aquellos supuestos en los que, pese a existir el concepto presupuestario, no se había imputado al mismo ningún derecho reconocido o su saldo fuera de signo negativo.

Esta operación se ha visto dificultada por algunas incoherencias o desajustes contables:

- En muchos casos, resulta inadecuada la denominación del concepto presupuestario, con la clasificación económica asignada al mismo.

- En ocasiones, la imputación a nivel de artículo, sin desagregación a nivel de concepto, impide determinar con claridad la naturaleza de los servicios que constituyen el objeto de las tasas percibidas por las entidades analizadas, pese a que dicha desagregación, en el ejercicio fiscalizado (2012), como se ha señalado anteriormente, contara con los avales legales.
- El registro contable a través del concepto presupuestario 399 “Otros ingresos diversos”, impide igualmente identificar el tipo concreto de ingresos imputados a dicho concepto, utilizado –indebidamente– como “cajón de sastre”. Ésta limitación afecta a todos los estratos de ELM, desde el 2,7% de los derechos registrados en el caso de las entidades de menos de 20 habitantes hasta el 14,8% para las ELM de más de 999 habitantes. En algunas entidades, el 100% de los ingresos se encuentran registrados como “otros ingresos”, lo que pone de manifiesto la inexistencia de gestión presupuestaria propiamente dicha (Carracedo de Monasterio, Arieño de Abajo, El Otero de Valdetuejar, Valdehuesa, Carbajosa, Fontanil de los Oteros, Frieria). Situación similar se plantea en otros conceptos presupuestarios con cierto margen de indeterminación: 339 “Otras tasas”, 549 “Otros ingresos procedentes de rentas de bienes inmuebles” y 599 “Otros ingresos patrimoniales”.

No obstante lo anterior, con el propósito indicado, se han intentado identificar las operaciones asociadas a aquellos conceptos presupuestarios que, con independencia de su adecuación o no a la clasificación económica prevista en la normativa, pudieran arrojar el máximo de información sobre las tasas por prestación de servicios públicos básicos percibidas por las 1.239 ELM analizadas.

Realizadas las correspondientes depuraciones y ajustes contables, los resultados obtenidos arrojan un total de 584 registros relacionados con tasas por prestación de servicios, los cuales suman 2.438.235,58 euros y corresponden a 523 ELM distintas, dado que algunas registran ingresos por varios conceptos distintos. Aunque la mayoría (481 ELM) sólo registran derechos por una tasa (Abastecimiento de agua), hay 28 ELM que contabilizan derechos por 2 tasas, 10 ELM por 3 tasas, 3 ELM por 4 tasas y 1 ELM registra ingresos por 5 tasas.

El desglose de los registros asociados a cada uno de los recursos de carácter tributario liquidados, se recoge en el cuadro siguiente:

**TASAS PERCIBIDAS POR LAS ELM POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
EJERCICIO 2012**

TASA	Artículo / Concepto	Nº registros	Importe Derechos Reconocidos
Tasa de Aguas	30/300	492	2.129.070,11
Tasa de Alcantarillado	301/304	21	43.460,44
Tasa de Basuras	302	21	99.300,82
Tasa Cementerio	305/309/319	24	75.930,77
Tasas Servicios Generales	31/310	26	90.473,44
TOTAL		584	2.438.235,58

CUADRO Nº 36

Las 523 ELM con ingresos tributarios derivados de tasas por prestación de servicios públicos básicos, representan el 42% de las entidades analizadas, y el importe de los derechos reconocidos, un 7% del total de los derechos gestionados por las 1.239 entidades objeto de análisis.

Pese a que el importe de los ingresos por dichos conceptos no resulte elevado, hay que resaltar, que el número de las entidades que prestan directamente esos servicios básicos de carácter municipal, sobre todo el servicio de abastecimiento de agua, supone un porcentaje muy significativo respecto al total de las ELM analizadas, manifestación económica que no hace sino evidenciar el ejercicio de unas competencias de carácter delegado, que juntamente con aquellas otras derivadas de la administración de su patrimonio, son la traducción económica en tiempos presentes de la razón de ser de estas entidades. No obstante, desde el punto de vista netamente presupuestario, los ingresos derivados de su patrimonio tienen un peso mucho más elevado sobre la hacienda de las ELM (el 53,9% del total de sus ingresos), circunstancia que a la postre, puede que ejerza bastante influencia en la cohesión vecinal existente en el escalón más básico de la Administración local española y su pervivencia.

El servicio de abastecimiento de agua es el que de forma destacada es asumido por las ELM, y su explicación posiblemente exigiría otro tipo de análisis y reflexiones, que exceden de esta fiscalización, respecto a las características técnicas de dicho servicio, que le hacen más propicio a ser asumido por las ELM, que otros (servicio de recogida de basuras) en los que presumiblemente la presencia municipal resulte más frecuente (a la vez que económica y eficiente), mediante su prestación mancomunada con otros municipios.

El resto de los servicios tienen menos impacto presupuestario o sencillamente sus circunstancias se entremezclan con otro tipo de factores (cementeros cuya propiedad

pertenece a la Iglesia), sin que por ello haya que presumir necesariamente, que por no haber sido localizados en la información contable de las ELM, su prestación y exacción corra a cargo del Ayuntamiento.

De las 1.239 ELM analizadas, 135 coinciden con la capitalidad del municipio, y de ellas, en 83 casos (el 61,5%), no consta que tengan registrados en su Presupuesto ingresos derivados de Tasas por la prestación de servicios, mientras que en las 52 restantes (38,5%), sí figuran registros de esta naturaleza.

La evolución histórica y génesis de cada municipio, podría de algún modo explicar la dinámica y funcionamiento de este tipo de entidades inframunicipales y sus relaciones con el Ayuntamiento en cada caso concreto, y de forma particular, estos supuestos especiales, en los que además, la capitalidad del municipio coincide con la ELM. En este sentido, se ha podido verificar que, de las 135 ELM reseñadas, 129 disponen de importantes recursos provenientes de los rendimientos de su patrimonio, con una media del 60,8% del total, circunstancia que puede encontrarse en el origen del mantenimiento de su propia identidad, pese a la coincidencia de su territorio con el de la cabecera del Ayuntamiento.

Por otra parte, en el caso de las 52 ELM que, pese a coincidir con la capital de municipio, ejercen algunas de las competencias relacionadas con importantes servicios básicos (abastecimiento de agua), del examen de sus antecedentes históricos, se desprende que la gran mayoría de ellas ostentaron en algún momento de su historia la condición de municipio, lo cual puede igualmente explicar el sentido de autogestión que pervive en la actualidad en estas entidades, sin descartar otro tipo de circunstancias (geográficas, económicas, demográficas..), que pudieran igualmente influir, en el ejercicio de competencias delegadas del municipio, tanto en este caso específico de las ELM que son capitales de municipio, como en general, en todas las ELM de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Desde la vertiente del gasto realizado, con las limitaciones reiteradamente comentadas, se ha intentado obtener información sobre el grado en que las ELM han asumido la prestación del servicio de alumbrado, ya que este servicio, como se ha señalado anteriormente, no puede ser objeto de gravamen mediante tasa (artículo 21.1. b) TRRLH).

Para ello, se han analizado los gastos contabilizados en el artículo 22 “Material, suministros y otros” y grupo de programas: 165. “Alumbrado público”, comprobando que, si

bien 1.216 de las 1.239 entidades tienen registrado algún gasto en el artículo 22, solo 23 ELM han desarrollado presupuestariamente el área de gastos a nivel de grupo de programa, y de ellas, únicamente ha resultado posible identificar en 12 ELM (dependientes de 5 municipios), la realización de gastos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público (Aplicación presupuestaria: 165.22100- Alumbrado Público. Consumo energía eléctrica).

B) Información facilitada por las ELM de la muestra sobre las actividades y servicios ejercidos

Con objeto de completar los resultados expuestos en el epígrafe anterior, obtenidos del análisis de los ingresos y gastos presupuestarios relacionados con la prestación de servicios, se han realizado pruebas sobre las entidades que integran la muestra, orientadas a identificar las actividades o servicios prestados de forma ordinaria por las ELM con cargo a su propio presupuesto en 2013, así como de los recursos económicos percibidos con los que financian el ejercicio de sus competencias.

I. Actividades y servicios ejercidos por las entidades locales menores.

A tal fin, en el cuestionario remitido a las entidades de la muestra analizada, se presentaba un listado de actividades y servicios que, además de los servicios municipales obligatorios comprendidos en el artículo 26 de la LBRL [apartados a) a g)] susceptibles de delegación por el municipio en favor de la ELM, incluía otros de diversa naturaleza que, o bien corresponden a competencias propias de las ELM (conservación de caminos, artículo 50.1.b), o podía preverse la asunción de su ejercicio por las ELM de la región (fiestas patronales, instalaciones deportivas y otras), según información proveniente de otras fuentes.

De las respuestas recibidas, tal y como se advierte en el cuadro siguiente, puede concluirse, que son las actividades relacionadas con las fiestas patronales, las que de forma más elevada son asumidas por las ELM consultadas (el 76,7%), seguidas de las relacionadas con la conservación de caminos (58,6%), abastecimiento domiciliario de agua (52,6%), cementerio (44,8%), y servicio de alumbrado público (30,2%), aunque también los servicios de alcantarillado, limpieza viaria, pavimentación de vías públicas e instalaciones deportivas, son asumidas por alrededor de la cuarta parte de las entidades fiscalizadas.

ACTIVIDADES Y SERVICIOS PRESTADOS POR LAS ELM DE CASTILLA Y LEÓN EN 2013.

ACTIVIDADES O SERVICIOS.	Nº ELM	Porc. sobre muestra (116 ELM)
a) Alumbrado público	35	30,2%
b) Abastecimiento domiciliario de agua potable	61	52,6%
c) Alcantarillado	36	31,0%
d) Recogida de basuras	8	6,9%
e) Limpieza viaria	28	24,1%
f) Cementerio	52	44,8%
g) Pavimentación de vías públicas	29	25,0%
h) Fiestas patronales	89	76,7%
i) Instalaciones deportivas	30	25,9%
j) Conservación de caminos	68	58,6%
k) Otros.	22	19,0%
TOTALES	458	

CUADRO Nº 37

Quiere ello decir, que una parte significativa de las ELM, asumen competencias delegadas que la normativa estatal básica señala como servicios mínimos obligatorios de todos los municipios, incluidos los de menor población (abastecimiento domiciliario de agua, cementerio, alumbrado público, pavimentación de vías públicas), incluso, en bastantes casos (30 ELM), este tipo de entidades, prestan servicios considerados como mínimos para municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes (instalaciones deportivas). Más de la mitad de las entidades consultadas, ejercen aquellas competencias que, tanto la normativa estatal como la autonómica, tradicionalmente les han venido asignando (conservación de caminos).

En el apartado k) “Otros”, se han consignado algunas observaciones, que pueden igualmente servir de orientación respecto a otros servicios adicionales asumidos por algunas ELM. Tal es el caso de los siguientes servicios: Internet, consultorio médico, parque infantil, biblioteca, actividades culturales, centro social, mantenimiento de parques y jardines.

En el cuadro siguiente se muestran los resultados obtenidos, distribuidos por tramos de población, en los que se puede constatar la incidencia de cada uno de los servicios, en atención al número de residentes en las ELM: Según esta información, resulta considerablemente más frecuente la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios [apartados a) hasta g)], por las ELM de población inferior a 500 habitantes, que

por las que superan dicha población, donde presumiblemente estos servicios son asumidos por el municipio. Tanto las actividades relacionadas con las fiestas patronales, como la conservación de caminos, son ejercidas por entidades pertenecientes a todos los tramos de población, más las segundas, que las primeras.

Hay determinados servicios de carácter básico y obligatorio para todos los municipios, que, únicamente son ejercidos por entidades con población inferior a 500 habitantes; tal es el caso de los servicios de alumbrado público, recogida de basuras y limpieza viaria. Y en el resto de los servicios básicos y obligatorios, la participación de ELM de este rango poblacional, es muy mayoritaria, de tal forma que, los servicios de alcantarillado, abastecimiento de agua, cementerio, y la pavimentación de vías públicas, son asumidos, en más del 90% de los casos, por dichas ELM.

El servicio de recogida de basuras, es la competencia que menos ejercen las ELM, sólo un 6,9% de las 116 que integran la muestra. Esta circunstancia puede encontrar su explicación, en la fuerte implantación de las mancomunidades de municipios, en la prestación de este servicio.

Tanto las fiestas patronales, como las competencias relacionadas con la conservación de caminos, se ejercen por entidades pertenecientes a todos los tramos de población, lo que evidencia el gran peso que la tradición y la conservación de su patrimonio, siguen ejerciendo en este tipo de entidades inframunicipales.

**ACTIVIDADES Y SERVICIOS PRESTADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN.
DISTRIBUCIÓN POR TRAMOS DE POBLACIÓN.**

ACTIVIDADES Y SERVICIOS	Tramos de población // N° ELM analizadas															
	Mayor o igual a 1.000		Entre 500 y 999		Entre 250 y 499		Entre 100 y 249		Entre 50 y 99		Entre 20 y 49		Menor de 20		TOTALES	
	6		5		12		18		20		36		19		116	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
a) Alumbrado público	0	0,0	0	0,0	3	25,0	6	33,3	5	25,0	13	36,1	8	42,1	35	30,2
b) Abastecimiento domiciliario de agua potable	1	16,7	1	20,0	4	33,3	13	72,2	10	50,0	22	61,1	10	52,6	61	52,6
c) Alcantarillado	1	16,7	0	0,0	2	16,7	8	44,4	5	25,0	13	36,1	7	36,8	36	31,0
d) Recogida de basuras	0	0,0	0	0,0	1	8,3	2	11,1	1	5,0	3	8,3	1	5,3	8	6,9
e) Limpieza viaria	0	0,0	0	0,0	2	16,7	4	22,2	4	20,0	10	27,8	8	42,1	28	24,1
f) Cementerio	1	16,7	2	40,0	6	50,0	10	55,6	11	55,0	14	38,9	8	42,1	52	44,8
g) Pavimentación de vías públicas	1	16,7	1	20,0	2	16,7	6	33,3	7	35,0	9	25,0	3	15,8	29	25,0
h) Fiestas patronales	3	50,0	5	100,0	10	83,3	16	88,9	16	80,0	24	66,7	15	78,9	89	76,7
i) Instalaciones deportivas	2	33,3	1	20,0	5	41,7	6	33,3	7	35,0	5	13,9	4	21,1	30	25,9
j) Conservación de caminos	5	83,3	2	40,0	4	33,3	12	66,7	13	65,0	22	61,1	10	52,6	68	58,6
k) Otros.	1	16,7	3	60,0	4	33,3	3	16,7	2	10,0	7	19,4	2	10,5	22	19,0

CUADRO N°38

En el siguiente cuadro se reflejan los resultados según su distribución geográfica, y teniendo en cuenta el importante peso relativo de algunas provincias/comarca respecto, tanto al total de entidades que integran la muestra (116), como a las que conforman el universo (2.224). Tomando como referencia las entidades pertenecientes a las provincias/comarca con mayor número de ELM, son las de la provincia de Burgos, las que mayor grado de descentralización de servicios municipales presentan, alcanzando valores considerablemente superiores a los de las restantes, que llegan al 76,7% para el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, al 66,7% para los servicios de cementerio, al 60% para el alumbrado público y pavimentación de vías públicas y al 56,7% para el de alcantarillado, aunque también las entidades de la provincia de León, ejercen competencias delegadas de forma significativa, en los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y cementerio, con valores del 55,0% y 42,5%, respectivamente.

**ACTIVIDADES Y SERVICIOS PRESTADOS POR LAS ELM DE CASTILLA Y LEÓN.
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS.**

ACTIVIDADES Y SERVICIOS	PROVINCIA/ COMARCA // N° ELM analizadas											
	Burgos		León		Comarca del Bierzo		Palencia		Resto provincias		Total	
	30		40		14		20		12		116	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
a) Alumbrado público	18	60,0	3	7,5	1	7,1	4	20,0	9	75,0	35	30,2
b) Abastecimiento domiciliario de agua potable	23	76,7	22	55,0	3	21,4	5	25,0	8	66,7	61	52,6
c) Alcantarillado	17	56,7	10	25,0	1	7,1	2	10,0	6	50,0	36	31,0
d) Recogida de basuras	3	10,0	1	2,5	0	0,0	0	0,0	4	33,3	8	6,9
e) Limpieza viaria	15	50,0	4	10,0	1	7,1	3	15,0	5	41,7	28	24,1
f) Cementerio	20	66,7	17	42,5	3	21,4	8	40,0	4	33,3	52	44,8
g) Pavimentación de vías públicas	18	60,0	1	2,5	3	21,4	3	15,0	4	33,3	29	25,0
h) Fiestas patronales	24	80,0	32	80,0	9	64,3	15	75,0	9	75,0	89	76,7
i) Instalaciones deportivas	9	30,0	13	32,5	2	14,3	3	15,0	3	25,0	30	25,9
j) Conservación de caminos	26	86,7	20	50,0	9	64,3	9	45,0	4	33,3	68	58,6
k) Otros.	6	20,0	11	27,5	1	7,1	2	10,0	2	16,7	22	19,0

CUADRO N° 39

De forma análoga a los resultados presentados según tramos de población, las actividades relacionadas con las fiestas patronales y con la conservación de caminos, se

ejercen por una parte significativa de las entidades fiscalizadas, con independencia de su ubicación territorial.

II. Principales fuentes de financiación de las Entidades Locales Menores.

Con objeto de determinar los recursos económicos percibidos por las ELM, con los que se financia el ejercicio de sus competencias, se solicitó de las entidades fiscalizadas, que señalaran de entre una lista cerrada de respuestas, los recursos que han constituido sus fuentes de ingresos en 2013.

Conforme a los datos que figuran en el cuadro siguiente, la principal fuente de ingresos que declaran las ELM de la muestra, la constituyen los recursos provenientes de su patrimonio, destacando los derivados del arrendamiento de cotos de caza (62,1%), los procedentes del arrendamiento/aprovechamiento agrícola de fincas rústicas (56,0%) y lo que perciben por el arrendamiento/aprovechamiento de pastos (47,4%).

CLASES DE RECURSOS PERCIBIDOS EN POR LAS ELM DE CASTILLA Y LEÓN EN 2013.

RECURSOS	Nº ELM	Porc. sobre total muestra (116 ELM)
a) Arrendamiento/aprovechamiento agrícola de fincas rústicas.	65	56,0%
b) Arrendamiento de fincas urbanas.	28	24,1%
c) Aprovechamientos forestales.	32	27,6%
d) Arrendamiento fincas parques eólicos.	11	9,5%
e) Arrendamiento fincas parques solares.	0	0,0%
f) Arrendamiento/aprovechamiento de pastos.	55	47,4%
g) Arrendamiento de coto de caza.	72	62,1%
h) Venta de solares.	2	1,7%
i) Venta de Parcelas sobrantes de la vía pública.	0	0,0%
j) Venta de fincas rústicas.	0	0,0%
k) Tasas por prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.	47	40,5%
l) Tasas por prestación del servicio de alcantarillado.	11	9,5%
m) Tasas por prestación del servicio de recogida de basuras.	4	3,4%
n) Otros ingresos significativos.	41	35,3%
TOTALES	368	

CUADRO Nº 40

Los únicos ingresos tributarios relevantes obtenidos por las ELM en el ejercicio fiscalizado, son los percibidos en concepto de tasas por prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable (47 ELM), que si se comparan con las entidades que prestan servicios de dicha naturaleza (61 ELM), ponen de manifiesto que no todas ellas, exigen dicha tasa.

Ocurre lo mismo, con relación a los recursos obtenidos por otras tasas de similares características, tales como la tasa por prestación del servicio de alcantarillado (11 ELM) o la tasa por prestación del servicio de recogida de basuras (4 ELM), inferiores numéricamente, respecto al número de entidades que manifestaban ejercer dichas competencias, 36 y 8 ELM, respectivamente.

En base a los anteriores datos, puede concluirse, que globalmente las ELM financian la prestación de sus servicios predominantemente a través de ingresos patrimoniales, sin que el ejercicio de actividades o la prestación de servicios básicos de carácter municipal, que muchas de ellas ejercen por delegación, conlleve necesariamente la imposición y exacción de los correspondientes recursos tributarios que los financien.

Los resultados anteriores, vienen a corroborar en parte, los deducidos del análisis de las liquidaciones del presupuesto de ingresos de 1.239 entidades, según los cuales, el 53,9% de los derechos liquidados, correspondían a ingresos patrimoniales, seguidos por las tasas con el 16,2% de los derechos reconocidos en 2012, lo cual, hace presumir que ambos tipos de recursos (capítulos 3 y 5), son de carácter estructural y periódico.

La naturaleza de los recursos que integran la hacienda de las ELM no aparece especialmente condicionada por su dimensión poblacional, respecto a los considerados como su principal fuente de ingresos, los de naturaleza patrimonial, que afectan a la práctica totalidad de entidades, con independencia del tramo de población al que pertenecen.

La exacción de tasas por prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, resulta más frecuente en las entidades de menor población, que en las de mayor tamaño (superior a 500 habitantes), debido a que en estas últimas, la gestión de dicho servicio, tal y como se señaló en el apartado anterior, corre más a cargo del propio Ayuntamiento.

**CLASES DE RECURSOS PERCIBIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN EN 2013.
DISTRIBUCIÓN POR TRAMOS DE POBLACIÓN.**

RECURSOS	Tramo de población (Hab) // N° ELM analizadas															
	Mayor o igual a 1.000		Entre 500 y 999		Entre 250 y 499		Entre 100 y 249		Entre 50 y 99		Entre 20 y 49		Menor de 20		TOTALES	
	6		5		12		18		20		36		19		116	
	N° ELM	%	N° ELM	%	N° ELM	%	N° ELM	%	N° ELM	%	N° ELM	%	N° ELM	%	N° ELM	%
a) Arrendamiento /aprovechamiento agrícola de fincas rústicas.	3	50,0	1	20,0	9	75,0	12	66,7	11	55,0	19	52,8	10	52,6	65	56,0
b) Arrendamiento de fincas urbanas.	0	0,0	1	20,0	9	75,0	7	38,9	7	35,0	4	11,1	0	0,0	28	24,1
c) Aprovechamientos forestales.	2	33,3	2	40,0	5	41,7	6	33,3	4	20,0	10	27,8	3	15,8	32	27,6
d) Arrendamiento fincas parques eólicos.	1	16,7	0	0,0	0	0,0	3	16,7	2	10,0	3	8,3	2	10,5	11	9,5
f) Arrendamiento /aprovechamiento de pastos.	4	66,7	2	40,0	7	58,3	6	33,3	10	50,0	16	44,4	10	52,6	55	47,4
g) Arrendamiento de coto de caza.	3	50,0	1	20,0	5	41,7	12	66,7	12	60,0	23	63,9	16	84,2	72	62,1
h) Venta de solares.	1	16,7	0	0,0	1	8,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,7
k) Tasas por prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.	1	16,7	1	20,0	4	33,3	13	72,2	9	45,0	14	38,9	5	26,3	47	40,5
l) Tasas por prestación del servicio de alcantarillado.	1	16,7	0	0,0	1	8,3	3	16,7	1	5,0	3	8,3	2	10,5	11	9,5
m) Tasas por prestación del servicio de recogida de basuras.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	2	5,6	1	5,3	4	3,4
n) Otros ingresos significativos.	1	16,7	4	80,0	5	41,7	7	38,9	6	30,0	16	44,4	2	10,5	41	35,3

CUADRO N° 41

La ubicación geográfica de las ELM, tampoco constituye un factor que influya en la naturaleza de las fuentes de financiación de este tipo de entidades.

Conforme a los datos del cuadro siguiente los ingresos de naturaleza patrimonial [apartados a) hasta g)], constituyen la norma general de fuente de financiación de las ELM de la región. Únicamente declara no percibirlos 1 ELM de la provincia de Valladolid.

La tasa por prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, otro de los recursos más extendidos en las ELM, dispone igualmente de bastante implantación, aunque no con la generalidad de los ingresos patrimoniales, pues de las 14 entidades de la Comarca del Bierzo, únicamente 1 entidad, afirma tenerlo establecido, sin que tampoco figure esta exacción, en ninguna de las 3 ELM de la provincia de Salamanca, ni en las 2 de la provincia de Zamora.

**CLASES DE RECURSOS PERCIBIDOS POR LAS ELM DE CASTILLA Y LEÓN EN 2013.
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS.**

RECURSOS	PROVINCIA/ COMARCA // N° ELM analizadas											
	Burgos		León		Comarca del Bierzo		Palencia		Resto provincias		Total	
	30		40		14		20		12		116	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
a) Arrendamiento /aprovechamiento agrícola de fincas rústicas.	19	63,3	22	55,0	2	14,3	14	70,0	8	66,7	65	56,0
b) Arrendamiento de fincas urbanas.	5	16,7	11	27,5	1	7,1	6	30,0	5	41,7	28	24,1
c) Aprovechamientos forestales.	8	26,7	10	25,0	5	35,7	7	35,0	2	16,7	32	27,6
d) Arrendamiento fincas parques eólicos.	5	16,7	2	5,0	1	7,1	2	10,0	1	8,3	11	9,5
f) Arrendamiento /aprovechamiento de pastos.	11	36,7	24	60	5	35,7	10	50,0	5	41,7	55	47,4
g) Arrendamiento de coto de caza.	25	83,3	22	55,0	4	28,6	14	70,0	7	58,3	72	62,1
h) Venta de solares.	0	0,0	2	5,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,7
k) Tasas por prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.	15	50,0	21	52,5	1	7,1	4	20,0	6	50,0	47	40,5
l) Tasas por prestación del servicio de alcantarillado.	3	10,0	5	12,5	0	0,0	1	5,0	2	16,7	11	9,5
m) Tasas por prestación del servicio de recogida de basuras.	2	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	16,7	4	3,4
n) Otros	10	33,3	15	37,5	5	35,7	4	20,0	7	58,3	41	35,3

CUADRO N° 42

IV. 4. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES.

Tal y como se recordaba en apartados anteriores de este Informe, el régimen presupuestario y contable de las Entidades Locales Menores, se encuentra regulado en la normativa estatal, sin presentar ninguna particularidad respecto a lo que en esta materia se establece para las restantes Entidades locales.

Cuatro son los hitos más significativos a considerar en la gestión económico-financiera de las Entidades Locales Menores, al igual que en el resto de entes locales, dentro del contexto de su ciclo presupuestario y contable:

- a) Aprobación del Presupuesto.
- b) Ejecución del Presupuesto.
- c) Liquidación del Presupuesto.
- d) Formación, aprobación y rendición de la Cuenta General.

Los resultados de la fiscalización, en este epígrafe, se circunscriben al análisis de los datos aportados por las Entidades fiscalizadas mediante la rendición de sus Cuentas Generales, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, con lo cual, el análisis realizado se circunscribe a los resultados relacionados con los apartados a), c) y d), dado que respecto a la ejecución del presupuesto (apartado b), la adecuación de los procedimientos a las correspondientes fases de ejecución, para ser verificada, precisaría el acceso a otras fuentes de información adicionales, actuaciones que exceden del ámbito de la presente fiscalización.

Así pues, la normativa estatal básica que fundamentalmente rige en esta materia, es la contenida en el Título VI del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988 en materia de presupuestos y las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda números 4040, 4041 y 4042, de 23 de noviembre de 2004, por las que se aprueban las Instrucciones de Contabilidad Local de los Modelos Básico, Normal y Simplificado.

A los efectos del análisis que se incluye a continuación, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- La aprobación definitiva del Presupuesto por el Pleno de la Corporación, habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse (artículo 169.2 TRLHL), y si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales (artículo 169.6 TRLHL).
- Las Entidades Locales, conforme determina el artículo 191 del TRLHL se encuentran obligadas a confeccionar la Liquidación de su Presupuesto, antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda, atribuyéndose la competencia para su aprobación, al Presidente de la Entidad Local, previo informe de la Intervención.

La normativa presupuestaria, no establece expresamente la fecha concreta para aprobar la Liquidación, si bien, a efectos del presente Informe, se considerará como fecha límite para la aprobación de la Liquidación del Presupuesto de 2012, el 31/03/2013, fecha límite para su remisión a la Comunidad Autónoma y al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículos 90.2 y 91 del RD 500/1990).

- El TRLHL marca las pautas a las que habrán de sujetarse las Entidades Locales, en cuanto a la formación, tramitación, aprobación y rendición de la Cuenta General, estableciendo en su artículo 212, que habrá de ser sometida a informe de la Comisión Especial de Cuentas antes del día 1 de junio y aprobada antes del día 1 de octubre:

Por su parte, el artículo 8.1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, establece que las Entidades Locales rendirán directamente sus cuentas al Consejo de Cuentas, de conformidad con lo previsto en la legislación reguladora de las Haciendas Locales, dentro del plazo de un mes desde la fecha señalada en dicha norma para la aprobación de las cuentas, es decir, que para el ejercicio 2012, el plazo legal de rendición concluyó el 31/10/2013.

Para el análisis del cumplimiento de las obligaciones y plazos vinculados al ciclo presupuestario y contable de las ELM de Castilla y León, se ha partido de las Cuentas Generales del ejercicio 2012 rendidas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas hasta el 31 de marzo de 2014, que juntamente con los datos censales vigentes a dicha fecha, presentaban los siguientes resultados de rendición:

**RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM POR PROVINCIAS
EJERCICIO 2012.**

PROVINCIA	Nº ELM	Cuentas rendidas a 31/03/2014	Porcentaje Cuentas rendidas
Ávila	2	2	100,0%
Burgos	650	350	53,8%
León	1.233	739	59,9%
Palencia	226	93	41,2%
Salamanca	19	9	47,4%
Segovia	18	9	50,0%
Soria	56	28	50,0%
Valladolid	9	6	66,7%
Zamora	14	9	64,3%
TOTAL	2.227	1.245	55,9%

CUADRO Nº 43

Como se ha señalado en el apartado anterior, de las cuentas remitidas a través de la Plataforma de Rendición a la fecha señalada (1.247), no se consideran rendidas, y por tanto se excluyen del análisis, las correspondientes a las siguientes ELM:

- ELM de Ranedo del Corueño (León): por presentar todos sus estados a cero.
- ELM de Valdefuentes del Páramo (León): porque la cuenta remitida corresponde al Ayuntamiento de Valdefuentes del Páramo, no a la ELM.

Por lo tanto, a la fecha indicada, de las 2.227 ELM existentes en 2012 en Castilla y León, habían rendido sus cuentas 1.245, lo que equivale al 55,9% del total de entidades de esta naturaleza.

Según se aprecia en los datos incluidos en el cuadro anterior, dentro del grupo de las tres provincias que concentran mayor presencia de ELM, el mejor resultado de rendición lo obtiene León, con un 59,9% de sus ELM, y el peor Palencia, con el 41,2%. En conjunto, estas 3 provincias representan el 94,9% de todas las cuentas rendidas por las ELM de la región y sólo las de León el 59,3%. En el resto de las provincias, el nivel de rendición de cuentas, se sitúa de media en el 53,8%, oscilando entre el 100% de Ávila y el 47,4% de Salamanca.

Si el análisis de la rendición de cuentas por parte de las ELM, se efectúa atendiendo a la población, se obtienen los resultados incluidos en el siguiente cuadro, donde puede apreciarse que existe una relación directa entre población y nivel de rendición de cuentas,

aumentando éste a medida que aumenta el tamaño de la ELM, con la salvedad del grupo de entidades mayores de 1.000 habitantes. Los mejores niveles corresponden a las ELM con población entre 250 y 999, que superan el 80%, seguido de las entidades con población entre 50 y 250 habitantes, en torno al 65%, mientras que los más bajo, los presentan las de menor tamaño (42,2% y 50,5%).

**RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM POR TRAMOS DE POBLACIÓN
EJERCICIO 2012.**

Población	Nº ELM	Cuentas rendidas a 31/03/2014	Porcentaje Cuentas rendidas
Menor de 20	538	227	42,2%
Entre 20 y 49	747	377	50,5%
Entre 50 y 99	439	285	64,9%
Entre 100 y 249	320	211	65,9%
Entre 250 y 499	106	87	82,1%
Entre 500 y 999	48	42	87,5%
Mayor de 1.000	29	16	55,2%
TOTAL	2.227	1.245	55,9%

CUADRO Nº 44

En cuanto a la evolución temporal de la rendición de cuentas de las ELM, que se refleja en el cuadro insertado a continuación, se pone de manifiesto el importante incremento en el nivel de rendición que se ha registrado en los últimos años, pasando del 17,0% para la Cuenta de 2009 al 55,9% en la de 2012.

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM POR EJERCICIOS: 2009- 2012.

Ejercicio	Nº ELM	Cuentas rendidas a 31/3/2014	Porcentaje Cuentas rendidas
2009	2.233	380	17,0%
2010	2.232	649	29,1%
2011	2.226	817	36,7%
2012	2.227	1.245	55,9%

CUADRO Nº 45

Los resultados agregados correspondientes a las ELM analizadas, en relación con el cumplimiento de los plazos de las actuaciones administrativas del ciclo presupuestario y contable, son los que se recogen en el cuadro incluido a continuación.

**CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE POR LAS ELM
EJERCICIO 2012**

Fases	En plazo		Fuera de plazo		Total
	Nº ELM	%	Nº ELM	%	
Aprobación del Presupuesto	50	4,0	1.195	96,0	1.245
Aprobación de la Liquidación del Presupuesto	758	60,9	487	39,1	1.245
Formación de la Cuenta General (1)	612	49,2	632	50,8	1.244
Aprobación de la Cuenta General	840	67,5	405	32,5	1.245
Rendición de la Cuenta General	748	60,1	497	39,9	1.245

(1) Una de las ELM analizadas (San Medel) no cumplimentó la fecha de formación de la Cuenta

CUADRO Nº 46

Según estos datos, las ELM de Castilla y León incurrieron en un generalizado y manifiesto incumplimiento de los plazos de aprobación del Presupuesto de 2012, dado que en un 96% de los casos se ha efectuado fuera del plazo legal, es decir, con posterioridad al 31 de diciembre de 2011, fecha límite de aprobación definitiva, y sólo un 4% lo hizo dentro de plazo. Este dato indica, además, que 1.195 ELM comenzaron el ejercicio 2012, con sus presupuestos prorrogados.

Por el contrario, la aprobación de la Liquidación del presupuesto presenta unos resultados notablemente mejores; el 60,9% de las ELM han aprobado la Liquidación en plazo, antes del 31/03/2013, y el 39,1% restante lo hicieron fuera de plazo.

En cuanto a la Cuenta General, según se aprecia en estos datos, prácticamente se dividen a partes iguales, las ELM que formaron la Cuenta dentro de plazo (49,2%) y las que lo hicieron fuera del plazo legal (50,8%), es decir, con posterioridad al 31/05/2013.

La siguiente fase, de aprobación de la Cuenta General, pese a formar parte de un ciclo teóricamente sincronizado, presenta, sin embargo, resultados desiguales respecto a la fase precedente de formación de la Cuenta. Así, el 67,5% de las ELM analizadas, aprobaron la Cuenta dentro del plazo legal, frente al 32,5% de las que lo hicieron fuera de plazo, lo que contrasta con los datos globales de formación anteriormente expuestos, resultando estos últimos más negativos (49,2% y 50,8%), de lo que se deduce, que la formación de la cuenta se encuentra más ralentizada que su aprobación, y su origen puede provenir de la escasez de medios e infraestructuras administrativas de las que adolecen las ELM de Castilla y León.

Por último, respecto a la rendición de la Cuenta General, considerada como fecha límite la de 31 de octubre de 2013, el grado de cumplimiento de la norma alcanza el 60,1%, por lo que supera los niveles de formación de la cuenta en plazo (49,2%), pero es inferior a los niveles de la aprobación (67,5%). Estos resultados, puestos en relación con las singularidades del procedimiento, permiten deducir nuevamente, que el nivel de requerimientos técnicos y humanos resulta más elevado en la formación y rendición de la cuenta, que en su aprobación.

A continuación se analiza el cumplimiento del ciclo presupuestario y contable de forma desglosada, atendiendo a diferentes criterios de desagregación.

En el cuadro siguiente se reflejan los datos desagregados por provincias, agrupando en un mismo tramo aquellas que cuentan con escasa presencia de ELM, y se destacan con sombreados los valores más altos y más bajos de cada una de las fases.

**CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE POR LAS ELM.
EJERCICIO 2012
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS.**

Provincia	Cuentas rendidas a 31/03/2014	Aprobación del Presupuesto		Aprobación Liquidación del Presupuesto		Formación Cuenta General		Aprobación Cuenta general		Rendición Cuenta general	
		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo	
		Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%
Burgos	350	10	2,9	142	40,6	186	53,1	239	68,3	242	69,1
León	739	33	4,5	501	67,8	308	41,7	484	65,5	373	50,5
Palencia	93	3	3,2	74	79,6	73	78,5	71	76,3	78	83,9
Resto provincias	63	4	6,3	41	65,1	45	71,4	46	73,0	55	87,3
TOTAL	1.245	50	4,0	758	60,9	612	49,2	840	67,5	748	60,1

CUADRO Nº 47

Según se observa en estos datos, el grado de incumplimiento del plazo legal en la aprobación del Presupuesto, resulta tan generalizado, que presenta pocos matices geográficos, pues, si se tiene en cuenta que la aprobación en plazo se sitúa como media en el 4%, apenas existe dispersión digna de mención en los resultados de cada una de las provincias o tramos analizados, que palíe este nivel de incumplimiento.

Esta infracción generalizada de los plazos de aprobación del Presupuesto, ya de por sí suficientemente expresiva de las carencias administrativas de este tipo de entidades, se agrava si, además, el Presupuesto del ejercicio 2012 se aprueba con posterioridad a la finalización del

ejercicio, es decir del 31/12/2012, situación en la que han incurrido 402 entidades analizadas, que lo han aprobado en 2013, e incluso en 2014 (en 8 casos). Dicha desviación, no puede calificarse de incidental o anecdótica, ya que afecta a más de la cuarta parte de las entidades fiscalizadas, y sobre todo a las ELM de Burgos (71,1%), sin que el resto de las provincias presenten resultados que las excluyan de tan anómala situación.

APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2012 EN EJERCICIOS POSTERIORES.

PROVINCIA	Nº Cuentas Rendidas	Aprobación Presupuesto 2012 con posterioridad al 31/12/2012.	Porc. sobre cuentas rendidas
Burgos	350	249	71,1%
León	739	115	15,6%
Palencia	93	25	26,9%
Resto provincias	63	13	20,6%
TOTAL	1.245	402	32,3%

CUADRO Nº 48

Respecto a la Liquidación del presupuesto, es la provincia de Palencia la que presenta el mejor nivel de cumplimiento del plazo legal en su aprobación, con el 79,6% de sus ELM, correspondiendo a la provincia de Burgos, los peores resultados porcentuales con un 40,6%, si bien es cierto que, en términos absolutos, las ELM de esta última provincia, que cumplieron con dicha obligación en plazo (142), prácticamente duplican a las de la anterior (74), destacando en este sentido las 501 ELM de la provincia de León, que ajustaron su actuación a los plazos legales, más del doble, de las que en la misma provincia, no lo hicieron.

En relación a la formación y aprobación de la Cuenta General, es también la provincia de Palencia la que arroja los mejores datos porcentuales de cumplimiento del plazo legal, con un 78,5% y 76,3%, respectivamente, muy por encima de la media el relativo a la formación; y los peores resultados, en términos porcentuales, son los de la provincia de León, con un 41,7% de cumplimiento respecto a la formación y un 65,5% en la aprobación de la Cuenta.

Los mejores niveles de rendición de cuentas, los presentan las ELM del bloque integrado por las provincias con presencia minoritaria de ELM (87,3%) y las de la provincia de Palencia (83,9%). En ambos casos, además, se produce una mejora significativa respecto al cumplimiento de los plazos de aprobación de la cuenta (73% y 76,3% y respectivamente), lo que puede guardar relación con el nivel de recursos personales y materiales disponibles en las provincias afectadas.

Destaca la disminución que registran las ELM de la provincia de León en su índice de rendición en plazo (50,5%), lo que supone un importante retroceso con relación a los resultados de la aprobación dentro del plazo legal (65,5%), aunque sin llegar a los niveles de formación de la cuenta en plazo (41,7%).

Tampoco el tamaño de la entidad, en atención al número de residentes, influye de forma determinante en los hábitos del ciclo presupuestario y contable, pues incluso ELM de mayor tamaño poblacional, presentan niveles de incumplimiento superiores en la mayoría de las fases, que otras pertenecientes a tramos de población más pequeños, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE POR LAS ELM.

EJERCICIO 2012

DISTRIBUCIÓN POR TRAMOS DE POBLACIÓN

Tramo de población	Cuentas rendidas a 31/3/2014	Aprobación del Presupuesto		Aprobación Liquidación del Presupuesto		Formación Cuenta General		Aprobación Cuenta general		Rendición Cuenta general	
		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo	
		Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%
Menor de 20	227	9	4,0	131	57,7	134	59,0	156	68,7	149	65,6
Entre 20 y 49	377	20	5,3	224	59,4	185	49,1	265	70,3	225	59,7
Entre 50 y 99	285	6	2,1	173	60,7	126	44,2	186	65,3	171	60,0
Entre 100 y 249	211	10	4,7	148	70,1	98	46,4	144	68,2	121	57,3
Entre 250 y 499	87	1	1,1	55	63,2	44	50,6	51	58,6	49	56,3
Entre 500 y 999	42	2	4,8	17	40,5	19	45,2	29	69,0	26	61,9
Mayor de 1.000	16	2	12,5	10	62,5	6	37,5	9	56,3	7	43,8
TOTAL	1.245	50	4,0	758	60,9	612	49,2	840	67,5	748	60,1

CUADRO Nº 49

En relación al Presupuesto, se observa que el porcentaje de aprobación dentro del plazo legal, según tramos de población, sólo mejora levemente en el estrato de las ELM con población superior a 1.000 habitantes (12,5%). En el resto de los tramos, los índices de cumplimiento, oscilan entre el 5,3% de las entidades de población de 20 a 49 habitantes, y el 1,1%, en las ELM pertenecientes al tramo de 250 a 499 habitantes.

Respecto a la Liquidación del presupuesto, es el estrato de las ELM con población entre 500 y 999 habitantes, el que presenta el peor porcentaje de aprobación de la liquidación en plazo legal (40,5%), siendo las entidades del tramo de población de entre 100 y 249 habitantes, las que presenten los mejores resultados, con el 70,1%.

El mismo análisis permite afirmar que el menor grado de cumplimiento de los plazos en la formación, aprobación y rendición de sus cuentas, se da en las ELM mayores de 1.000 habitantes, con índices del 37,5%, 56,3% y 43,8% respectivamente; y en sentido opuesto, el nivel de cumplimiento de plazos más alto lo ofrecen las ELM de los tramos poblacionales inferiores: las menores de 20 habitantes en la formación y rendición, con el 59% y 65,6% respectivamente, y las pertenecientes al estrato de 20 a 49 habitantes, en la aprobación de la cuenta, con el 70,3% de cumplimiento.

El análisis efectuado según los tramos de población, pone de manifiesto nuevamente, la falta de sincronía entre los resultados globales de la formación, aprobación y rendición en plazo de las cuentas, produciéndose en todos los estratos una clara mejoría del índice de rendición en plazo respecto al nivel alcanzado en la fase de formación, aunque sigue siendo inferior al índice de aprobación de la cuenta general dentro del plazo legal.

Realizado el análisis en función de los datos económicos, los resultados obtenidos en la verificación del cumplimiento de los plazos del ciclo presupuestario y contable, son los que se recogen en el siguiente cuadro:

**CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE POR LAS ELM
EJERCICIO 2012
DISTRIBUCIÓN SEGÚN NIVEL DE RECURSOS GESTIONADOS**

Derechos Reconocidos Netos (€)	Cuentas rendidas a 31/3/2014	Aprobación Presupuesto		Aprobación Liquidación del Presupuesto		Formación Cuenta General		Aprobación Cuenta general		Rendición Cuenta general	
		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo	
		Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%
Menor de 3.000	117	5	4,3	62	53,0	44	37,6	84	71,8	64	54,7
Entre 3.001 y 10.000	325	13	4,0	212	65,2	149	45,8	223	68,6	179	55,1
Entre 10.001 y 30.000	455	15	3,3	280	61,5	228	50,1	309	67,9	273	60,0
Entre 30.001 y 50.000	172	8	4,7	94	54,7	87	50,6	106	61,6	104	60,5
Entre 50.001 y 100.000	122	5	4,1	76	62,3	70	57,4	78	63,9	86	70,5
Entre 100.001 y 300.000	46	3	6,5	29	63,0	29	63,0	34	73,9	36	78,3
Entre 300.001 y 500.000	5	0	0,0	4	80,0	3	60,0	4	80,0	4	80,0
Mayor de 500.000	3	1	33,3	1	33,3	2	66,7	2	66,7	2	66,7
TOTAL	1245	50	4,0	758	60,9	612	49,2	840	67,5	748	60,1

CUADRO Nº 50

Estos datos confirman los mismos resultados negativos en relación a la aprobación del Presupuesto, pues el índice de incumplimiento de la mayor parte de los estratos considerados, no difiere sustancialmente del resultado obtenido como media (96%); únicamente se observa una mejoría, en las entidades con derechos reconocidos superiores a 500.000 euros, si bien, estos resultados son escasamente significativos, pues afectan únicamente a 3 entidades.

Respecto al resto del ciclo, sólo se aprecia una correlación entre los derechos liquidados y el cumplimiento de los plazos, en las fases de formación y rendición de la Cuenta, en las cuales la progresión de los resultados del grado de cumplimiento, en general, es pareja a la del nivel de derechos reconocidos.

Desde una perspectiva temporal, se han realizado las mismas comprobaciones para el periodo 2009-2012, con objeto de analizar la evolución a lo largo del tiempo de los niveles de cumplimiento de los plazos del ciclo presupuestario y contable, con los resultados que se expresan en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE POR LAS ELM EJERCICIOS 2009-2012.

Ejercicio	Cuentas rendidas a 31/3/2014	Aprobación del Presupuesto		Aprobación Liquidación del Presupuesto		Formación Cuenta General		Aprobación Cuenta general		Rendición Cuenta general	
		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo		En plazo	
		Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%
2009	380	13	3,4	87	22,9	101	26,6	112	29,5	6	1,6
2010	649	18	2,8	196	30,2	232	35,7	291	44,8	78	12,0
2011	817	21	2,6	389	47,6	282	34,5	269	32,9	226	27,7
2012	1.245	50	4,0	758	60,9	612	49,2	840	67,5	748	60,1

CUADRO Nº 51

En relación a la aprobación del presupuesto, estos resultados ponen de manifiesto que la tónica anteriormente descrita, no constituye una novedad, dado que la falta de aprobación dentro del plazo legal, se ha venido repitiendo a lo largo de los ejercicios precedentes, sin que el incremento paulatino que ha venido registrándose en los niveles de rendición de cuentas de las ELM, haya supuesto cambios en este sentido. Así pues, conforme a los datos que se recogen en el cuadro anterior, el número de entidades que a lo largo de los últimos cuatro ejercicios han aprobado el presupuesto dentro del plazo legal, se sitúa entre el 2,6 y el 4% de las que rindieron las cuentas en cada uno de los ejercicios considerados.

No obstante, si bien la situación descrita se ha convertido en norma habitual de conducta, cabe presumir que los últimos cambios normativos producidos en 2012 y 2013 (LOEPSF, LRSAL..), contribuyan a modificar de forma sustancial, esta forma de proceder, en ejercicios futuros.

Por el contrario, la evolución en los últimos cuatro ejercicios, de los niveles de cumplimiento para el resto de las fases analizadas, presenta resultados francamente positivos. Frente al 22,9% de ELM que aprobaron la Liquidación del presupuesto dentro de plazo en el ejercicio 2009, el valor alcanzado en 2012 es del 60,9%; y en el caso de la Cuenta General, los niveles de cumplimiento dentro de plazo han pasado del 26,6% al 49,2% en la fase de formación y del 29,5% al 67,5% en la de aprobación, lo que constituyen un gran avance, teniendo en cuenta los bajos niveles de partida. No obstante, de todas las fases del ciclo contable, es la fase de rendición, la que mayor salto cualitativo presenta en su evolución positiva, pasando del 1,6% de cuentas rendidas dentro del plazo legal en 2009, al 60,1% en 2012.

De forma complementaria al análisis realizado sobre las ELM que han rendido la cuenta del ejercicio 2012 (1.245), respecto al cumplimiento de los plazos del ciclo presupuestario y contable, a partir de la información facilitada por las ELM incluidas en la muestra (116), se han ampliado las comprobaciones a la existencia de acuerdo de aprobación, tanto del presupuesto como de la liquidación presupuestaria, y su referencia temporal al periodo 2011-2014.

Los resultados agregados obtenidos, permiten comprobar que la falta de aprobación del presupuesto, que con referencia al ejercicio 2011 afectaba a una parte muy significativa de entidades (36,2%), se ha ido corrigiendo de forma notable a lo largo de los ejercicios posteriores, con unos índices de incumplimiento notablemente inferiores, tal y como se observa en los datos que figuran en el cuadro siguiente.

De las 116 ELM que integran la muestra, 42 entidades (36,2%) declararon no tener aprobados los presupuestos de 2011, 19 ELM (16,4%) los de 2012, 13 ELM (11,2%) los correspondientes al 2013, y 38 ELM (32,8%) los del ejercicio 2014, si bien, con referencia a este último ejercicio, a la fecha en que fueron cumplimentados los cuestionarios, las entidades consultadas todavía disponían de margen suficiente para aprobar sus presupuestos, aunque fuera de plazo.

ELM QUE NO APROBARON SUS PRESUPUESTOS. EJERCICIOS 2011 - 2014.

DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS.

PROVINCIA/ COMARCA	ELM Muestra	Ejercicio 2011		Ejercicio 2012		Ejercicio 2013		Ejercicio 2014	
		Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%	Nº ELM	%
Burgos	30	5	16,7	0	0,0	4	13,3	13	43,3
León (ámbito Diputación)	40	16	40,0	6	15,0	1	2,5	12	30,0
Comarca del Bierzo	14	10	71,4	6	42,9	5	35,7	5	35,7
Palencia	20	8	40,0	3	15,0	1	5,0	7	35,0
Resto provincias	12	3	25,0	4	33,3	2	16,7	1	8,3
TOTALES	116	42	36,2	19	16,4	13	11,2	38	32,8

CUADRO Nº 52

Estos datos ponen de manifiesto que el grado de incumplimiento de la normativa presupuestaria por parte de las entidades fiscalizadas, se eleva de forma considerable, dado que un porcentaje tan elevado de las mismas o aprueban el presupuesto fuera de plazo, o sencillamente no lo aprueban.

La situación anteriormente descrita, afecta en mayor o menor medida a las ELM pertenecientes a todos los tramos de población, pero si los resultados se proyectan sobre el ámbito territorial, los valores más altos de incumplimiento con referencia al ejercicio 2011, los presentan las entidades situadas en la Comarca del Bierzo, con un 71,4% (10 ELM) y las dependientes de las Diputaciones de León (16 ELM) y Palencia (8), con un 40% de las entidades analizadas, en ambos casos. Durante los ejercicios 2012 y 2013, las entidades de la Comarca del Bierzo siguen igualmente presentando valores significativos de incumplimiento.

De forma similar a lo detectado respecto a la aprobación de sus presupuestos, un porcentaje significativo de ELM ha incumplido con la obligación de aprobar las liquidaciones presupuestarias a lo largo de los ejercicios examinados, si bien, nuevamente se aprecia una evolución de carácter positivo, pues frente al 31,9% (37 ELM) que manifiestan no haber aprobado la liquidación del presupuesto de 2011, dicha cifra se reduce al 19% (22 ELM) con respecto al ejercicio 2012, pese a que para el de 2013 vuelva a elevarse al 25,9% (30 ELM), circunstancia esta última, que presumiblemente podría ser corregida a lo largo de lo que resta hasta la finalización del ejercicio 2014.

Los incumplimientos citados afectan a entidades pertenecientes a todos los tramos de población, si bien, atendiendo al ámbito territorial, nuevamente se observa que los valores más elevados de incumplimiento se sitúan en las ELM de la Comarca del Bierzo, con el

64,3%, el 42,9% y el 50,0% de entidades afectadas por dicha deficiencia, con referencia, respectivamente a los ejercicios 2011, 2012 y 2013, tal y como se observa en el cuadro siguiente.

ELM QUE NO APROBARON LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO.

EJERCICIOS 2011- 2013.

PROVINCIA/ COMARCA	ELM Muestra	Ejercicio 2011		Ejercicio 2012		Ejercicio 2013	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Burgos	30	8	26,7	3	10,0	11	36,7
León (ámbito Diputación)	40	14	35,0	7	17,5	8	20,0
Comarca del Bierzo	14	9	64,3	6	42,9	7	50,0
Palencia	20	5	25,0	4	20,0	3	15,0
Resto provincias	12	1	8,3	2	16,7	1	8,3
TOTALES	116	37	31,9	22	19,0	30	25,9

CUADRO Nº 53

IV. 5. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES, EN RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES CONTABLES.

Con objeto de obtener información referente a la incidencia que la organización y funcionamiento de las ELM, tienen respecto al cumplimiento de sus obligaciones contables, se solicitó información a través de un cuestionario, a las Entidades incluidas en el alcance del trabajo, que, tal y como se indicó en el apartado II. 2. (Alcance y metodología), afectó a una muestra representativa de 117 ELM.

Con el fin de disponer de información lo más actual posible, la información solicitada, se refiere, salvo indicación expresa en sentido contrario, al ejercicio 2013.

Según lo ya indicado en el apartado II.2, se recibieron 116 cuestionarios cumplimentados, por ello, el análisis de los resultados que se expone a continuación, gira sobre las 116 ELM que han contestado.

Respecto a la organización de las ELM, cabe destacar que de las 116 Entidades analizadas, en la mayor parte de ellas (107) se encuentra constituida la Junta vecinal, como órgano colegiado de organización y funcionamiento, y son minoritarias las que funcionan en régimen de Concejo abierto (4), habiéndose detectado la existencia de 5 entidades en las que existe una comisión gestora u órgano de gobierno asimilado (4 en León y 1 en Soria).

IV. 5. 1. FORMACIÓN, APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

Se formularon 10 preguntas orientadas a verificar las circunstancias que rodean las actuaciones del ciclo contable, tales como la situación en la que se encuentran sus cuentas (formadas, aprobadas, rendidas) y causas que, en su caso, hubieran impedido el cumplimiento de las obligaciones que afectan a dichas fases del ciclo contable.

A) Conocimiento de la obligación de rendir cuentas y de los efectos de su incumplimiento

Este apartado estaba orientado a conocer el estado de concienciación de los cargos electos locales, respecto a la obligación de rendir cuentas y a las consecuencias que de dicho incumplimiento podrían derivarse, en virtud de lo previsto en el apartado 2, de la Disposición transitoria cuarta, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad

de la Administración Local (“Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución”).

Tal y como cabía esperar, el 94% (109 ELM) de los responsables de las entidades de la muestra, manifiestan que son conscientes de la obligación de rendir la Cuenta General ante el Consejo de Cuentas de Castilla y León, si bien existe un 6% (7 ELM), que responden que no son conocedoras de dicha obligación. En los 7 casos, las respuestas afectan a entidades con menos de 50 habitantes, de las cuales, 2 pertenecen a Burgos, 2 a Palencia y 3 a la Comarca del Bierzo.

La disolución de ELM que la LRSAL contempla para aquellos supuestos de falta de rendición de cuentas en 2014, tampoco es conocida por todos los Alcaldes pedáneos consultados, pues 12 contestaron en sentido negativo, afectando sobre todo a tramos de población inferiores (10 de ellas tienen menos de 50 habitantes). Según la situación territorial de estas entidades, se concentran sobre todo en la Comarca del Bierzo (4), Burgos (3) y Palencia (3).

De cualquier forma, el eco social que han provocado las últimas medidas legislativas, no ha pasado desapercibido a la gran mayoría de las entidades consultadas, pues el 89,7% de la muestra (104 ELM), han manifestado que son conocedores de los efectos que conlleva la falta de presentación de sus cuentas, resultando minoritarios (10,3%) los casos de quienes manifiestan no ser conscientes de dichos efectos.

PROVINCIA/ COMARCA	ELM Muestra	Conocimiento de la obligación de rendir cuentas				Conocimiento de las consecuencias de su incumplimiento			
		Sí		No		Sí		No	
		Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.
Burgos	30	28	93,3%	2	6,7%	27	90,0%	3	10,0%
León (ámbito Diputación)	40	40	100,0%	0	0,0%	39	97,5%	1	2,5%
Comarca del Bierzo	14	11	78,6%	3	21,4%	10	71,4%	4	28,6%
Palencia	20	18	90,0%	2	10,0%	17	85,0%	3	15,0%
Resto provincias	12	12	100,0%	0	0,0%	11	91,7%	1	8,3%
Total	116	109	94,0%	7	6,0%	104	89,7%	12	10,3%

CUADRO Nº 54

B) Situación de las cuentas de las ELM de los ejercicios 2011, 2012 y 2013

De la información facilitada por las entidades fiscalizadas, acerca de la situación en la que se encuentran sus cuentas, referidas a los 3 últimos ejercicios, se extraen los siguientes resultados:

FORMACIÓN, APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LAS ELM. EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013.

SITUACIÓN CUENTA GENERAL	EJERCICIOS						TOTAL 2011-2013	
	2011		2012		2013		Nº	Porc.
	Nº	Porc.	Nº	Porc.	Nº	Porc.		
No formada	41	35,3%	24	20,7%	17	14,7%	82	23,6%
En trámite de formación	0	0,0%	0	0,0%	13	11,2%	13	3,7%
Formada y no aprobada	4	3,4%	4	3,4%	11	9,5%	19	5,5%
En trámite de aprobación	4	3,4%	4	3,4%	31	26,7%	39	11,2%
Aprobada y no rendida	7	6,0%	5	4,3%	13	11,2%	25	7,2%
En trámite de rendición	3	2,6%	5	4,3%	20	17,2%	28	8,0%
Rendida.	56	48,3%	74	63,8%	11	9,5%	141	40,5%
No contesta	1	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,3%
Total	116	100,0%	116	100,0%	116	100,0%	348	100,0%

CUADRO N° 55

Hay que tener en cuenta que a la finalización del plazo concedido a las ELM para contestación a los cuestionarios, no había concluido todavía la fecha límite para la rendición de las cuentas del ejercicio 2013 (31 de octubre de 2014), lo que condiciona los resultados correspondientes a este ejercicio.

En relación a la situación en que se encuentran las Cuentas Generales de las entidades fiscalizadas, a la vista de lo declarado por sus responsables legales en los cuestionarios, cabe subrayar lo siguiente:

- Ejercicios 2011 y 2012: Las cuentas correspondientes a estos ejercicios, han sido rendidas por el 48,3% y 63,8% respectivamente, de la muestra analizada; sin embargo, se registra un elevado número de casos en los que la cuenta no ha sido formada, en el 35,3% y 20,7% de las entidades de la muestra, y ello a pesar del tiempo transcurrido desde la finalización de los ejercicios correspondientes. El resto de situaciones, presentan valores porcentuales bastante más bajos (entre un 0% y un 6%).

- Ejercicio 2013: En este caso, la situación más frecuente, es que la cuenta se encuentre en tramitación, reduciéndose el índice de rendición al 9,5% y las cuentas pendientes de formación al 14,7% de los casos. La explicación de estos resultados, puede obedecer a que las cuentas del ejercicio 2013 se encontraban en periodo de rendición en el momento de contestar al cuestionario.
- De la evolución en el periodo analizado, destaca la reducción del porcentaje de ELM que no forman sus cuentas (del 35,3% para el ejercicio 2011 al 14,7% para el ejercicio 2013) y el aumento en el nivel de rendición de las mismas, con la salvedad del ejercicio 2013 en lo relativo a la rendición, por los motivos apuntados.

Estos datos ponen de manifiesto que las ELM han otorgado prioridad a la formación y rendición de las cuentas de los ejercicios más recientes, en detrimento de las de ejercicios precedentes, circunstancia que puede encontrarse influenciada por la ambigüedad de los términos en los que se encuentra redactada la D.Tª.4ª.2 de la LRSAL, que no indica expresamente a qué cuentas concretas se refiere cuando determina como causa de disolución de las EATIM, la falta de presentación de “... *sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, con fecha de 31 de diciembre de 2014*”.

Con respecto a la última de las fases del ciclo contable, la rendición de la Cuenta General, que es la que mayor número de respuestas afirmativas ha obtenido de entre todas las que se formularon (el 40,5%), ha sido ya analizada en el apartado anterior con referencia al total de las ELM de la región.

En cuanto a la falta de formación de las cuentas, como puede verse en el siguiente cuadro, afecta en mayor medida a las entidades de menor tamaño poblacional. De las ELM que han declarado no tener formadas cuentas del periodo 2011-2013, el 43,9% y el 19,5% corresponden a ELM de los dos tramos inferiores (de 20 a 49 y de menos de 20 habitantes, respectivamente).

**ELM QUE NO HAN FORMADO LA CUENTA GENERAL.
EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013.**

Población (Hab)	ELM muestra	EJERCICIOS						TOTAL 2011-2013		
		2011		2012		2013		N° Ctas.	Porc. s/ tramo	Porc. s/ total
		N°	Porc. s/ tramo	N°	Porc. s/ tramo	N°	Porc. s/ tramo			
Mayor o igual a 1.000	6	2	33,3%	0	0,0%	0	0,0%	2	11,1%	2,4%
Entre 500 y 999	5	2	40,0%	1	20,0%	1	20,0%	4	26,7%	4,9%
Entre 250 y 499	12	1	8,3%	0	0,0%	1	8,3%	2	5,6%	2,4%
Entre 100 y 249	18	5	27,8%	4	22,2%	3	16,7%	12	22,2%	14,6%
Entre 50 y 99	20	5	25,0%	2	10,0%	3	15,0%	10	16,7%	12,2%
Entre 20 y 49	36	16	44,4%	13	36,1%	7	19,4%	36	33,3%	43,9%
Menor de 20	19	10	52,6%	4	21,1%	2	10,5%	16	28,1%	19,5%
TOTAL	116	41	35,3%	24	20,7%	17	14,7%	82	23,6%	100,0%

CUADRO N° 56

Preguntadas las ELM acerca de la situación contable en la que se encuentran los ejercicios cuyas cuentas están pendientes de formar, sus respuestas apuntan predominantemente a que están pendientes de contabilizar en su totalidad, destacando en dicha situación las cuentas correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012 (87,8% y 95,8%), y también a una parte significativa de las de 2013 (70,6%), lo cual evidencia nuevamente que las entidades han priorizado la contabilización de las operaciones del último ejercicio, en detrimento de las de ejercicios precedentes, situación que puede encontrar explicación en los motivos apuntados anteriormente en relación con la formación de la cuenta.

**SITUACIÓN CONTABLE DE LOS EJERCICIOS CUYAS CUENTAS ESTÁN PENDIENTES DE
FORMACIÓN. EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013**

SITUACIÓN CONTABLE	N°/ Porc.	EJERCICIOS			TOTAL 2011-2013
		2011	2012	2013	
Pendiente de contabilizar en su totalidad	N°	36	23	12	71
	%	87,8	95,8	70,6	86,6
Pendiente de contabilizar parcialmente	N°	0	1	5	6
	%	0,0	4,2	29,4	7,3
Contabilizada en su totalidad	N°	5	0	0	5
	%	12,2	0,0	0,0	6,1
TOTAL	N°	41	24	17	82
	%	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO N° 57

La situación más extrema de entre las declaradas (“Pendiente de contabilizar en su totalidad”), afecta de forma mayoritaria a ELM de menos de 250 habitantes; así lo han

manifestado, para cada uno de los ejercicios analizados, más del 90% de las entidades integradas en los 4 tramos de población más pequeños.

Para los periodos 2011 y 2012, las entidades que declaran carecer totalmente de contabilidad pertenecen mayoritariamente a las áreas de asistencia de las Diputaciones de León y Palencia y de la Comarca del Bierzo; en cada una de ellas radica entre el 20% y el 30% de las que se encuentran en dicha situación. En 2013, esta carencia afecta sobre todo, a las entidades dependientes de la Comarca del Bierzo (41,7%) y de la Diputación de León (33%).

Tal y como se observa en el cuadro anterior, 5 ELM que tienen pendiente de formar la Cuenta General de 2011, afirman, no obstante, disponer de los registros contables de todas las operaciones correspondientes a dicho ejercicio, por lo que resulta paradójico, dado el tiempo transcurrido, que estas entidades no hayan procedido a formar las cuentas correspondientes al citado ejercicio. Esta situación, presumiblemente, obedece al retraso en contabilizar las operaciones.

Por otra parte, hay que señalar, que desde el Consejo de Cuentas se ha tenido conocimiento en reiteradas ocasiones, de la llevanza de una contabilidad que no se ajusta a la normativa contable de las Entidades locales, circunstancia que impide, no ya sólo la formación de las cuentas, sino su posterior rendición. Ha de tenerse en cuenta, que uno de los fines a los que se encuentra orientado el sistema de información contable para la Administración local (SICAL) regulado en las Instrucciones contables, es el de proporcionar los datos necesarios para la formación de la Cuenta General de la Entidad Local, así como de las cuentas, estados y documentos que deban elaborarse o remitirse a los órganos de control externo. Por consiguiente, la llevanza de una contabilidad que no se ajuste al citado marco normativo, impedirá que las ELM puedan cumplir con sus obligaciones de formación y rendición de cuentas.

A estos efectos, se ha preguntado a las ELM que integran la muestra, si su contabilidad se ajusta a los requerimientos de las Instrucciones de contabilidad para la Administración Local (SICAL). Aunque de forma mayoritaria (92,2% - 107 ELM) declaran que la llevanza de su contabilidad se ajusta a las citadas Instrucciones, hay 8 ELM (6,9%) que responden en sentido negativo y 1 ELM que no contestó a esta pregunta.

C) Causas de los incumplimientos del ciclo contable

En el desarrollo de este Informe, ha constituido una prioridad alcanzar un conocimiento de la realidad que condiciona la administración económica de las ELM de Castilla y León, por ello se procuró un acercamiento al contexto y circunstancias reales por las que discurre el día a día de estos entes, al objeto de poder captar las dificultades contables o administrativas que impiden el cumplimiento de sus obligaciones contables. A tal efecto, se solicitó a las ELM de la muestra, información sobre las causas que pueden haber provocado los incumplimientos del ciclo contable descritos en el punto anterior.

En relación con las cuentas que aún no habían sido formadas, se solicitó de las entidades que se encontraban en esta situación, que indicaran los motivos de dicho desfase, sobre las opciones que se señalan en el cuadro siguiente.

**CAUSAS DE LA FALTA DE FORMACIÓN DE LA CUENTA GENERAL
EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013**

CAUSAS	Nº/ Porc.	EJERCICIOS			TOTAL CUENTAS 2011-2013	Nº ELM afectadas
		2011	2011	2011		
a) Porque previamente no han sido contabilizadas las correspondientes operaciones (gastos, ingresos...), en el sistema de información contable (SICAL).	Nº	12	10	8	30	18
	%	29,3	41,7	47,1	36,6	37,5
b) Porque pese a haber sido contabilizadas las operaciones en algún soporte (papel o informático), dicho sistema contable no se corresponde con el legalmente establecido para las Entidades locales.	Nº	9	4	1	14	9
	%	22,0	16,7	5,9	17,1	18,8
c) Otros	Nº	20	10	8	38	21
	%	48,8	41,7	47,1	46,3	43,8
TOTAL	Nº	41	24	17	82	48
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO Nº 58

Tal y como se aprecia en el cuadro precedente, además de las respuestas estándar [a) y b)] sobre los motivos que impiden la formación de las cuentas, se incluía un tercer apartado [c)] para consignar aquellas otras vicisitudes, no englobadas en las anteriores, que pudieran contribuir a explicar las dificultades de las ELM para formar sus cuentas. Esta última opción fue precisamente la que mayor número de respuestas aportó para los 3 ejercicios de referencia (48,8%, 41,7% y 47,1%).

Así pues, pese a que de forma homogénea, el motivo principal de la falta de formación de las cuentas por las ELM, resida en la falta de contabilización de las operaciones en el

sistema de información contable (en un 36,6% de los casos) y en la contabilización de las operaciones en soportes no ajustados al SICAL (en un 17,1%), la información que aportan los responsables de las entidades consultadas, a través de sus explicaciones al apartado c) del cuestionario, presenta una casuística, que ha de ser tenida en cuenta para conocer la realidad contable en la que se hallan algunas ELM de la región.

A la vista de dicha información, se puede concluir, que las cuentas de las ELM no se rinden, porque previamente no han sido formadas, y esta falta de formación puede tener su origen en alguna de las siguientes causas:

- a) Falta de contabilización de las operaciones.
 - b) Contabilización de las operaciones en soportes no ajustados al SICAL.
 - c) Inexistencia de Presupuesto.
 - d) Llevanza de una contabilidad administrativa de caja.
- a) Falta de conocimiento de la obligación de rendición de cuentas.
 - b) Limitación de medios técnicos.
 - c) Indefinición del desempeño de las funciones públicas reservadas (FHN).

En definitiva, lo que pone de manifiesto esta casuística, es la ausencia de una cultura presupuestaria y contable en este tipo de Entidades.

Según los tramos de población y la concreta circunscripción provincial en las que se encuentran enclavadas, los resultados agregados más notorios de las respuestas facilitadas por las ELM, fueron los siguientes:

- En las entidades de menos de 250 habitantes las causas manifestadas mayoritariamente para explicar la falta de formación de las cuentas son, carecer de contabilidad y diversas circunstancias englobadas en la respuesta “c) Otros”, mientras que entre las que superan esa población, la falta de contabilidad no ha sido declarada por ninguna entidad, siendo el problema en este caso, que su contabilidad no se adapta a la exigida para las Entidades Locales, junto con otras circunstancias recogidas en la respuesta c).
- En las provincias de Burgos, Salamanca, Segovia y Valladolid, mayoritariamente el motivo alegado es la falta de contabilización de las operaciones, y en la de Palencia la

existencia de contabilidades no adaptadas a la normativa local junto con la carencia de contabilidad En León y Zamora, son circunstancias diversas englobadas en la respuesta “c) Otros”, las manifestadas por la mayor parte de las Entidades.

Y si la falta de formación constituye un impedimento para la rendición de cuentas, la falta de aprobación de dichas cuentas, puede, de igual manera, imposibilitar su posterior rendición, circunstancia en la que se encuentran 13 ELM de las consultadas (11,2%).

Los resultados agregados, sobre las causas que han motivado la falta de aprobación de cuentas que se encuentran formadas, se recogen en el cuadro siguiente.

**CAUSAS DE LA FALTA DE APROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL ELM.
EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013**

CAUSAS	Nº/ Porc.	EJERCICIOS			TOTAL CUENTAS 2011-2013	Nº ELM afectadas
		2011	2012	2013		
a) Por carecer de personal cualificado para documentar y tramitar el procedimiento para su aprobación (previo a su rendición).	Nº	2	2	2	6	2
	%	50,0	50,0	18,2	31,6	15,4
b) Por no concurrir a la sesión de la Junta o Asamblea Vecinal, el quórum legal mínimo, para su válida celebración.	Nº	0	0	0	0	0
	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
c) Por haber votado en contra de dicha aprobación la mayoría de los miembros que integran la Junta o Asamblea Vecinal.	Nº	0	0	0	0	0
	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
d) Otros	Nº	2	2	9	13	11
	%	50,0	50,0	81,8	68,4	84,6
TOTAL	Nº	4	4	11	19	13
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO Nº 59

En los datos anteriores, se observa que en ningún caso ha sido la falta de quorum o la existencia de votos en contra, lo que han impedido aprobar las cuentas, sino que dicha situación se debe, en algún caso, a la falta de personal cualificado, y mayoritariamente, a la concurrencia de diversas causas englobadas en el apartado “Otros”, en el cual se señala como motivo más frecuente, que la Cuenta se encuentra en trámite de información pública o recientemente superado dicho trámite, próxima a su aprobación por la Junta vecinal.

Las ELM que presentan esta situación de falta de aprobación de cuentas ya formadas, mayoritariamente pertenecen al tramo de población de entre 20 y 49 habitantes y a las provincias de Burgos y León.

Por último, respecto a la situación manifestada por 25 de las Entidades que integran la muestra, cuyas cuentas anuales, pese a estar aprobadas, se encontraban sin rendir ante este Consejo de Cuentas, han sido asimismo objeto de análisis las circunstancias que han rodeado dicha situación, requiriendo información a las entidades fiscalizadas, con los resultados que se recogen en el cuadro siguiente.

**CAUSAS DE LA FALTA DE RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL POR LAS ELM.
EJERCICIOS 2011,2012 Y 2013**

CAUSAS	Nº/ Porc.	EJERCICIOS			TOTAL CUENTAS 2011-2013	Nº ELM afectadas
		2011	2012	2013		
a) Por no ajustarse su formato al regulado en la normativa contable aplicable a las Entidades locales.	Nº	3	0	0	3	3
	%	42,9	0,0	0,0	12,0	14,3
b) Por falta de personal cualificado para realizar el proceso de rendición a través de la Plataforma telemática de rendición de cuentas.	Nº	0	0	2	2	2
	%	0,0	0,0	15,4	8,0	9,5
c) Otros	Nº	4	5	11	20	16
	%	57,1	100,0	84,6	80,0	76,2
TOTAL	Nº	7	5	13	25	21
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO Nº 60

De entre los motivos apuntados por las ELM para no rendir las cuentas previamente aprobadas, destacan los consignados en el último apartado del cuestionario, al que contestan 18 de las 25 ELM que se encuentran en esta situación, habiéndose incluido en el mismo, otras 2 entidades que no contestan. Las otras dos causas consignadas tienen una incidencia mucho menor, en un 12% de los casos por no ajustarse al formato establecido y en un 8% por falta de personal cualificado para realizar el proceso de rendición.

Las entidades en las que se produce esta situación, se encuentran distribuidas en la mayor parte de los tramos de población, y pertenecen mayoritariamente a las provincias de Burgos, León y Palencia.

A la vista de los resultados anteriormente detallados y de las explicaciones adicionales aportadas por ELM en el apartado c) del cuestionario (“Otros”), cabe concluir que la falta de rendición de las cuentas que se encuentran aprobadas, tiene su origen en alguna/s de las siguientes circunstancias:

- a) No ajustarse su formato al regulado en la normativa contable aplicable a las Entidades locales, lo que induce a pensar que la llevanza de su contabilidad, se realiza por procedimientos manuales rudimentarios.
- b) Falta de personal cualificado para realizar el proceso de rendición a través de la Plataforma telemática de rendición de cuentas, lo que conlleva que las ELM dependan en estos procesos de consultoras externas.
- c) En muchas ELM la persona que desempeña el puesto de secretaría, es la que asume el proceso material de rendición de la cuenta a través de la Plataforma telemática. La indefinición legal respecto al desempeño de las funciones de Secretaría en estos entes, puede haber contribuido a dificultar los procesos de rendición.

IV. 5. 2. FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS EN LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN

A) Régimen jurídico vigente en 2013 y regulación actual del desempeño de las funciones de Secretaría en las ELM de Castilla y León.

La actual redacción del artículo 92.bis de la LBRL establece como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (FHN):

- a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del citado precepto, se subdivide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.
- b) Intervención-Tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).
- c) Secretaría-Intervención a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a) y 1.b), salvo la función de tesorería.

Hay que tener en cuenta, que el citado artículo 92.bis de la LBRL, fue introducido ex novo por la LRSAL, promulgada el 27 de diciembre de 2013 (B.O.E. nº 312, de 30 de diciembre) y cuya vigencia comenzó el día siguiente al de su publicación, por lo que, durante el ejercicio 2013, ámbito temporal al que se extiende la presente fiscalización, seguía vigente el régimen anterior a las últimas modificaciones citadas. No obstante, cabe destacar que el actual artículo 92.bis de la LBRL, recepciona el contenido de la D.A.2ª de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), disposición esta última, que fue derogada de manera expresa por la LRSAL. Por lo tanto, durante el periodo fiscalizado, regía el régimen establecido por la D.A.2ª del EBEP, coincidente en parte, con el que actualmente dibuja el artículo 92.bis de la LBRL.

Por otra parte, ni en el EBEP, ni en la vigente LBRL, se contiene una regulación específica sobre el ejercicio de las funciones públicas necesarias en las ELM, debiendo acudir a otras fuentes normativas, para deducir dicha regulación. En este sentido, según la D.T.7ª del EBEP (igualmente derogada por la LRSAL), en tanto no se aprobaran las normas de desarrollo de la citada D.A.2ª, sobre el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, continuarían en vigor las disposiciones preestatutarias, referidas a la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

La LRSAL, aunque derogó la reseñada D.T.7ª del EBEP, vuelve nuevamente a regular un régimen transitorio para el régimen jurídico de los FHN, y así, también en su D.T.7ª dice, que en tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la LBRL, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en dicha Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo.

Por consiguiente, tanto durante la vigencia en 2013 del EBEP, como posteriormente, después de la entrada en vigor del nuevo artículo 92 bis de la LBRL, ha de entenderse que se encuentran vigentes el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RJFHN) y el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RPFHN).

El último de estos Reglamentos (R.D. 1732/1994), en su artículo 8, establece lo siguiente:

“1. El desempeño de las funciones de secretaría en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que gocen de personalidad jurídica se efectuará en los términos que establezca la normativa específica que les sea de aplicación. En su defecto, corresponderá al Secretario del municipio a que pertenezca, a funcionario de la Corporación o a cualquier otra persona con capacitación suficiente, por el orden indicado.

2. Asimismo, a instancia de la entidad, podrá clasificarse como puesto independiente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva.”

Por su parte la D.A.6ª de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, vigente hasta su derogación por la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, determinaba que las funciones de secretaría en las ELM serían desempeñadas por el Secretario del Ayuntamiento del municipio a que pertenezcan o por el servicio que con tal fin tenga establecido cada Diputación Provincial, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Dicha D.A.6ª, fue desarrollada mediante el Decreto 33/2013, de 18 de julio, de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, estableciendo un triple sistema para el desempeño de las funciones de los FHN en las ELM: a) Desempeño por los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal que las tienen atribuidas en el municipio o municipios agrupados. b) Firma de un convenio interadministrativo entre las Entidades Locales implicadas, concretamente las Diputaciones, Ayuntamientos y Entidades Locales Menores. c) Distribución de funciones entre los órganos con competencias en esta materia, es decir, el FHE que ocupe el puesto con habilitación de carácter estatal de cada municipio o agrupación de municipios, en cuyo territorio se encuentra la Entidad Local Menor, y la Diputación Provincial.

Posteriormente, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León, derogó tanto la D.A. 6ª de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, como el Decreto 33/2013, de 18 de julio, volviéndose en esta materia a la regulación anterior a la Ley 1/1998, es decir, la contenida en el citado artículo 8 del R.D. 1732/1994.

En este contexto temporal y normativo, los criterios para la clasificación de los puestos de trabajo reservados a FHE, tanto en 2013, conforme al régimen transitorio previsto en el EBEP (D.T. 7ª), como en la actualidad (D.T. 7ª LBRL), son los contenidos en el RPFHN (artículo 2), que clasifica los puestos de trabajo de Secretaría en 3 clases (1ª, 2ª y 3ª), en atención a su presupuesto y al número de habitantes. Los puestos de trabajo de Intervención por su parte, quedarían clasificados en 2 clases (1º y 2ª), de acuerdo con la clasificación del puesto de Secretaría. En los puestos de Secretaría de clase 3ª (Ayuntamientos de municipios con población inferior a 5.001 habitantes y cuyo presupuesto no exceda de 3.005.060,52 euros), no existiría sin embargo el puesto de trabajo de Intervención, encontrándose atribuidas las funciones públicas necesarias de Secretaría, así como las de control interno y contabilidad, a un único puesto de trabajo, el cual se encuentra reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención (FHN).

Reiterando lo inicialmente expuesto, y en base a lo dispuesto tanto en el EBEP (D.T.2ª), como en la LBRL (artículo 92.bis), así como en el artículo 14 del Real Decreto 1174/1987 (RJFHN), la responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad, se encontraría atribuida al Interventor en las Corporaciones Locales donde exista dicho puesto de trabajo, o al Secretario-Interventor en las demás.

Por su parte, el artículo 212 del TRLHL determina que la formación de la Cuenta general de las Entidades Locales corresponde a la Intervención, obligación, que juntamente con otras incardinadas en el marco contable de las Entidades Locales, es reiterada por las Instrucciones de contabilidad local.

B) El desempeño de las funciones públicas necesarias en las ELM de Castilla y León

Bajo dicho marco normativo y teniendo en cuenta la evolución del régimen jurídico operada a lo largo del ejercicio 2013 y la regulación posterior surgida de la entrada en vigor de la LRSAL (31/12/2013), se solicitó información a las ELM fiscalizadas acerca del desempeño de las funciones de Secretaría de la Junta o Asamblea Vecinal.

Los resultados recogidos en el cuadro siguiente, ponen de manifiesto que en el periodo analizado, de forma mayoritaria, el desempeño de las funciones de Secretaría en las ELM se atribuye a una persona con capacitación suficiente (46,1%), o son asumidas por el Secretario

del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM (34,9%), sin que apenas se produzcan variaciones en los resultados agregados de los dos ejercicios consultados.

Las únicas variaciones mínimamente significativas que se han producido en este periodo son, el aumento de ELM (3) en las que las funciones de Secretaría son asumidas por el Secretario del Ayuntamiento correspondiente, y la disminución (3) de aquellas en las que son atribuidas a persona con capacitación suficiente, presumiblemente debido a los cambios normativos anteriormente reseñados.

DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE SECRETARÍA EN LAS ELM DE CASTILLA Y LEÓN.

SISTEMA DE DESEMPEÑO	AÑO 2013		AÑO 2014 (*)		Media 2013-2014
	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.	Porc.
a) El Secretario o funcionario asimilado (FHN) del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	39	33,6%	42	36,2%	34,9%
b) Un funcionario del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	10	8,6%	10	8,6%	8,6%
c) Una persona con capacitación suficiente.	55	47,4%	52	44,8%	46,1%
d) La ELM dispone de puesto propio de Secretario, creado por la Comunidad Autónoma.	1	0,9%	1	0,9%	0,9%
e) Un funcionario de la Diputación/Consejo Comarcal del Bierzo.	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
f) Otro personal distinto a los anteriores, perteneciente a la propia plantilla de personal de la ELM. (Detallar en Anexo de Observaciones)	1	0,9%	1	0,9%	0,9%
g) Otro personal diferente al señalado en apartados anteriores, contratado o designado por la ELM.	10	8,6%	9	7,8%	8,2%
No contesta	0	0,0%	1	0,9%	0,4%
TOTAL	116	100,0%	116	100,0%	100,0%

(*) Los datos de 2014, están referidos al momento en que fueron cumplimentados los cuestionarios.

CUADRO Nº 61

La aplicación de estos sistemas en las distintas provincias no es homogénea, presentando características propias en cada una de ellas. En la provincia de Burgos, el sistema mayoritario es el ejercicio de dichas funciones por el Secretario del Ayuntamiento (43,3% de los casos analizados); en la provincia de León, tanto en las entidades que pertenecen al ámbito de asistencia de la Diputación como las de la Comarca del Bierzo, lo más frecuente es el desempeño por persona con capacitación suficiente (82,5% y 57,1% respectivamente), y en la provincia de Palencia, estos dos sistemas conviven al 50% con otros distintos, entre los que destaca el desempeño de las funciones por un funcionario del Ayuntamiento distinto del

Secretario (35%). En el resto de las provincias, la fórmula que impera, de manera casi exclusiva, es la asunción por el Secretario del Ayuntamiento (en el 91,7%).

PROVINCIA/ COMARCA	Nº ELM Muestra	a) El Secretario o asimilado (FHN) del Ayuntamiento al que pertenece la ELM.		c) Una persona con capacitación suficiente.		Otros sistemas	
		Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.
Burgos	30	13	43,3%	7	23,3%	9	30,0%
León (ámbito Diputación)	40	6	15,0%	33	82,5%	1	2,5%
Comarca del Bierzo	14	6	42,9%	8	57,1%	0	0,0%
Palencia	20	6	30,0%	4	20,0%	10	50,0%
Resto provincias	12	11	91,7%	0	0,0%	1	8,3%
Total	116	42	36,2%	52	44,8%	21	18,1%

Datos del año 2014

CUADRO Nº 62

Si dicha fórmula se pone en relación con el tamaño de la ELM, el desempeño de la Secretaría por persona con capacitación suficiente, resulta el sistema más frecuente en la mayor parte de los tramos, seguido de la atribución al Secretario, no apreciándose la existencia de una correlación entre ambos factores.

Con objeto de concretar al máximo la información relacionada con aquellas ELM en las que las funciones de Secretaría se encuentran atribuidas a persona con capacitación suficiente u otro tipo de personal (apartados c), f) o g) de la pregunta anterior), se solicitó a las entidades fiscalizadas, dentro de las posibilidades incluidas en el cuadro siguiente, que concretaran el perfil de la persona que tuviera encomendadas las funciones de Secretaría.

A la luz de los resultados reflejados en dicho cuadro, en estas ELM, la Secretaría es desempeñada con bastante frecuencia por un vecino de la localidad (74,2%), y en otros supuestos nada infrecuentes, dicho cometido lo asume un vocal de la propia Junta Vecinal (19,5%).

**DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE SECRETARÍA POR PERSONAL CARENTE DE LA
CONDICIÓN DE FUNCIONARIO.**

PERSONA QUE DESEMPEÑA LAS FUNCIONES DE SECRETARÍA DE LA ELM	AÑO 2013		AÑO 2014		Media 2013-2014
	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.	Porc.
a) Un Vocal de la Junta Vecinal.	12	18,2%	13	21,0%	19,5%
b) Un vecino de la localidad.	49	74,2%	46	74,2%	74,2%
c) El Secretario de otro Ayuntamiento diferente al de la ELM.	2	3,0%	0	0,0%	1,6%
d) Un funcionario de otro Ayuntamiento diferente al de la ELM.	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
e) Otros.	2	3,0%	3	4,8%	3,9%
No contesta	1	1,5%	0	0,0%	0,8%
TOTALES	66	100,0%	62	100,0%	100,0%

CUADRO Nº 63

Las modalidades señaladas por las ELM, respecto al ejercicio de las funciones de Secretaría, no guardan especial correlación con el tamaño de la entidad según su población, algo que sí ocurre, si se analiza su incidencia en atención a la ubicación territorial. La atribución a un vecino de la localidad de las funciones de Secretaría, se detecta sobre todo en la provincia de León (en el 77,5% de los casos), y en la Comarca del Bierzo (en el 60,7%), y en menor medida, en la provincia de Burgos (en el 23,3%), resultando minoritarias estas situaciones en el resto de las provincias. Por su parte, el desempeño del puesto de Secretaría por un Vocal de la Junta vecinal, es algo que se encuentra más extendido en las provincias de Burgos (20%) y Palencia (25%), que en las restantes.

C) Los cometidos atribuidos a la Secretaría de las Entidades Locales Menores

Con objeto de delimitar e identificar el impacto de las funciones de Secretaría en la administración económica de las ELM, se solicitó a las entidades incluidas en la muestra que identificaran los cometidos asumidos por la persona que desempeña la Secretaría de la entidad, de entre las siguientes opciones.

**COMETIDOS QUE ASUME LA PERSONA QUE DESEMPEÑA LAS FUNCIONES
DE SECRETARÍA DE LAS ELM.**

DESCRIPCIÓN	Nº ELM	Porc. s/ total muestra (116)
a) Los inherentes a Secretaría-Intervención según la normativa aplicable, incluida la función de contabilidad	42	36,2%
b) Únicamente las de Secretaría.	23	19,8%
c) Solamente levanta acta, en el correspondiente Libro, de las sesiones celebradas por la Junta o Asamblea Vecinal.	24	20,7%
d) Otros distintos a las anteriores de carácter meramente administrativo (archivo, despacho de correspondencia...etc).	11	9,5%
e) Alguno/s de lo/s anteriores y la llevanza de una contabilidad administrativa de caja (cobros, pagos..) .	19	16,4%
f) Otros.	8	6,9%
TOTAL	127	

CUADRO Nº 64

Los aspectos más relevantes que presentan los resultados agregados (en 7 casos han contestado a más de una de las opciones, dado que algunas de ellas resultan compatibles), son los siguientes:

- De entre las personas que desempeñan las funciones de Secretaría en las ELM, sólo el 36% asumen los cometidos inherentes a la Secretaría-Intervención.
- En torno al 20% de los casos examinados, únicamente desempeñan las funciones propias de Secretaría, y en otro 20%, se limitan a levantar acta de las sesiones de la Junta o Asamblea vecinal.
- Además de algunas de las tareas anteriormente referidas (función de Secretaría o levantamiento de actas), en torno al 16% de los casos, estas mismas personas llevan una contabilidad administrativa de caja (cobros/pagos).
- En 5 ELM se ha señalado como única respuesta la realización de tareas administrativas de archivo o despacho de correspondencia.

En cuanto a las 42 entidades en las que se ejercen todas las funciones inherentes a la Secretaría-Intervención (la opción más frecuente), no se observa que el tamaño poblacional de la entidad ejerza una influencia determinante en sus resultados. En la provincia de Burgos esta modalidad se da en el 46,7% de las entidades analizadas, en León en el 25% y en Palencia en el 40%. En las provincias de Ávila, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, el 100% de sus

respuestas señalan dicho cometido a cargo de la persona que asume las funciones de Secretaría, y en el extremo opuesto, ninguna entidad ubicada en el ámbito de la Comarca del Bierzo, eligió esta opción como respuesta.

D) El ejercicio de las funciones de contabilidad en las Entidades Locales Menores

Se trataba de obtener información en este apartado, sobre las personas o instancias concretas que asumen en las ELM, las tareas de contabilización de operaciones en SICAL, formación de la Cuenta General y apoyo a la rendición de la Cuenta a través de la Plataforma, en aquellos casos, en los que, conforme a las respuestas consignadas en el apartado anterior, la persona que desempeña las funciones de Secretaría de la ELM no realiza operaciones de grabación de datos contables en SICAL y/u otras adicionales relacionadas con el ciclo contable.

De las respuestas facilitadas por las ELM, de entre las que figuraban en el formulario remitido, se obtienen los siguientes resultados agregados:

DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES CONTABLES EN LAS ELM.

DESCRIPCIÓN	Contabilización de operaciones en SICAL		Formación de la Cuenta General		Apoyo a la rendición de la Cuenta General en la Plataforma	
	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.	Nº ELM	Porc.
a) Personal del servicio de asistencia de la Diputación/Consejo Comarcal del Bierzo.	33	36,3%	33	36,7%	35	39,3%
b) El Secretario del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	3	3,3%	6	6,7%	4	4,5%
c) Un funcionario del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	4	4,4%	2	2,2%	2	2,2%
d) Personal laboral del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	3	3,3%	2	2,2%	2	2,2%
e) Una empresa externa (gestoría, despacho profesional...)	31	34,1%	27	30,0%	30	33,7%
f) Otros.	8	8,8%	12	13,3%	8	9,0%
g) Nadie.	9	9,9%	8	8,9%	8	9,0%
TOTAL	91	100,0%	90	100,0%	89	100,0%

CUADRO N°65

Según los datos que figuran en el cuadro anterior, para la realización de las tareas señaladas, las ELM consultadas optan mayoritariamente por recabar el apoyo de las Diputaciones/Comarca (entre el 36,3% y el 39,3%, según el tipo de tarea) o el de una empresa

externa (entre el 30% y el 34,1%), sin excluir, aunque de forma más minoritaria, otras soluciones.

Los anteriores resultados, parten de los datos de 91 ELM, entre los que se incluyen las contestaciones facilitadas por 21 entidades que, pese a haber declarado en la pregunta anterior que la persona que se ocupaba de la Secretaría ejercía todas las funciones correspondientes a la Secretaría-Intervención (42 casos), optan en esta pregunta por la opción a). Estas respuestas, han sido consideradas válidas, interpretando que dichos apoyos externos, de carácter fundamentalmente técnico y material, no resultan incompatibles, ni excluyen la asunción por el Secretario-Interventor de la responsabilidad última de la función contable de la entidad, la cual lleva inherentes, en sentido jurídico, las funciones de registro contable de las operaciones, juntamente con las correspondientes a la formación de la Cuenta general, validando e incorporando al proceso contable los resultados de aquellas actuaciones materiales.

Las operaciones de formación de la Cuenta General, es decir, la obtención de los ficheros, estados y documentos que la integran, suelen ir parejas al propio manejo de la aplicación contable, que es desde donde se generan, y, por tanto, estas operaciones obtienen respuestas similares a las aportadas en relación a la grabación de datos. Sin embargo, en este apartado, baja la participación de empresas externas, y se incrementa la del Secretario del Ayuntamiento. Nuevamente cabe subrayar y tener presente, la interpretación expuesta en el párrafo precedente, pues pese a que las actuaciones materiales de obtención de los ficheros o estados de la Cuenta general, puedan circunstancialmente encomendarse a un tercero, es a la Intervención de la entidad, y en las ELM a quien desempeñe el puesto de Secretaría, a quien en sentido amplio, le está atribuida la responsabilidad última de la formación de la Cuenta general (artículo 212.2 TRLHL).

Respecto al proceso de rendición de las cuentas, las pequeñas variaciones porcentuales que se producen, sobre todo en relación a la contabilización, pueden tener su lógica, dado que este proceso discurre en un contexto informático y telemático, por lo que requiere una especial cualificación técnica, lo que da lugar a que determinadas entidades necesiten de asistencia técnica para su realización, pese a que para la grabación de datos contables hubieran optado por otras soluciones.

Por otra parte, aunque las dos soluciones mayoritariamente utilizadas por las ELM para desarrollar sus obligaciones contables, afectan en mayor o menor medida, a todos los tramos de población, sin embargo, resulta significativo el uso de dichas opciones por parte de las entidades adscritas a los servicios de asistencia de la Diputación de León y de la Comarca del Bierzo. En estas áreas territoriales, el 52,5% y el 71,4% de las ELM incluidas en la muestra utilizan los servicios de la Diputación o de la Comarca para contabilizar sus operaciones, mientras que la asistencia de las empresas es considerablemente inferior, del 32,5% en el ámbito de la Diputación y en la Comarca del Bierzo no se ha declarado ningún caso. Sin embargo, las ELM de la provincia de Burgos, de forma destacada (el 46,7%), declaran acudir más a esta última fórmula que a las restantes. En Palencia, sólo se ha obtenido respuesta de 10 ELM, y se encuentran dispersas entre las distintas opciones planteadas, sin que ninguna de ellas sea claramente mayoritaria. Estos valores prácticamente se mantienen en las operaciones de formación y apoyo a la rendición de la Cuenta General, salvo en las entidades de la provincia de Burgos, donde la presencia de empresas externas se reduce en la fase de formación de la Cuenta General (33,3%).

IV. 5. 3. INFRAESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS E INFORMÁTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

La Instrucción de Contabilidad para la Administración Local aprobada mediante la Orden de 17 de julio 1990, supuso el inicio de la modernización del régimen contable de la Administración Local, uno de cuyos hitos lo constituía la posibilidad de utilización de medios informáticos para la llevanza de la contabilidad, marcando de esta forma la línea, ya seguida en otras Administraciones Públicas, dentro del marco general de reforma de la contabilidad en el ámbito de la Administración Local.

Las nuevas Instrucciones contables de 2004, dedican especial atención a la configuración informática del sistema de información contable (SICAL), siendo destacable dicho entorno informático, en los procedimientos de registro de las operaciones, justificantes de éstas, incorporación de datos al sistema, archivo y conservación de la información contable y la rendición de cuentas.

Este entorno tecnológico requiere una infraestructura adecuada, adaptada a las nuevas necesidades. A tal fin, se han realizado pruebas, con objeto de verificar si las ELM de la

muestra, disponen de los medios materiales adecuados, para atender sus obligaciones contables, obteniendo los siguientes resultados:

a) Dependencias administrativas de las ELM.

Pese a lo que pudiera presumirse, no todas las entidades consultadas disponen de dependencias administrativas. Ante la pregunta formulada sobre dicho particular, si bien el 56% (65 ELM) de las entidades han confirmado disponer de un espacio físico adecuado para ubicar una oficina administrativa, existen 51 ELM (el 44%), que contestan negativamente.

Esta limitación afecta indistintamente a entidades pertenecientes a todos los estratos de población, aunque destaca en el tramo de las más pequeñas (menores de 20 habitantes), donde responden afirmativamente el 31,6%, frente a las que mayoritariamente lo hacen en sentido negativo (68,4%).

Por provincias, dicha carencia es declarada, principalmente, por ELM de la circunscripción de Palencia (55%) y de la Comarca del Bierzo (64,3%).

b) Disponibilidad de equipos informáticos en las ELM.

De las 116 ELM que contestaron al cuestionario, solo 27 de ellas (el 23,3%), afirmaron tener un equipo informático idóneo para la instalación del programa de contabilidad ajustado a la ICAL. Las ELM con más de 250 habitantes, presentan mayores porcentajes de respuestas afirmativas, llegando al 66,7% en el tramo de entre 250 y 499 habitantes, pero en las entidades más pequeñas esta respuesta baja, hasta el 5,3% en las entidades de menos de 20 habitantes, pues de las 19 ELM pertenecientes a este tramo, únicamente responde afirmativamente a esta pregunta 1 ELM.

En este apartado, no se han mostrado especiales diferencias en los resultados obtenidos, entre las entidades pertenecientes a unas u otras provincias.

c) Programa de contabilidad (SICAL) instalado en el equipo informático de la ELM.

De las 27 ELM que afirmaban disponer de equipo informático adecuado para la instalación del programa de contabilidad ajustado a la ICAL, el 55,6% (15) utilizan el programa de contabilidad facilitado por la Diputación/Consejo Comarcal; el 11,1% (3), adquirieron el programa a una empresa, y el 33,3% restante (9) no respondieron a la pregunta.

Entre las 15 ELM que utilizan los aplicativos de la Diputación/Consejo Comarcal, hay entidades de todos los tramos de población, algo que no ocurre con las que hacen uso del software adquirido por ellas a una empresa, que únicamente afecta a entidades de los 3 tramos que agrupan la población de 50 a 999 habitantes.

Las entidades de la provincia de Burgos, juntamente con las de Palencia, son las que mayor índice de cobertura presentan respecto a su adhesión a los planes informáticos provinciales (80% y 75% respectivamente), seguidas de las de la circunscripción de la Diputación de León (54,5%). Las ELM pertenecientes a la Comarca del Bierzo (3), ubicadas en este estrato funcional no respondieron a esta pregunta.

d) Lugar donde se ubica el equipo informático de la ELM.

De las 27 ELM que afirmaban disponer de ordenador (que representan el 23,3% de la muestra), no todas lo tienen instalado en dependencias públicas, sean las de la propia ELM o del Ayuntamiento, sino que, en algún caso, los equipos informáticos se encuentran ubicados en domicilios particulares, bien sea en la vivienda del Presidente de la entidad (11,1%) o en el domicilio de la persona que lleva la Secretaría (7,4%), lo cual constituye un claro exponente de la precariedad de medios de estas entidades y de las soluciones arbitradas para resolverlo.

LUGAR DONDE SE UBICAN LOS EQUIPOS INFORMÁTICOS DE LAS ELM

DESCRIPCIÓN	Nº ELM	Porc.
a) En dependencias públicas de la ELM (Casa Concejo y similar).	15	55,6%
b) En dependencias públicas del Ayuntamiento al que pertenezca la ELM.	5	18,5%
c) En el domicilio del Presidente de la ELM.	3	11,1%
d) En el domicilio de un Vocal-Secretario de la ELM.	0	0,0%
e) En el domicilio de vecino o persona que lleve la Secretaría de la ELM.	2	7,4%
f) Otros (Observaciones)	2	7,4%
TOTAL	27	100,0%

CUADRO Nº 66

e) Conexión a Internet con banda ancha.

El Acuerdo 72/2010, de 16 de septiembre, del Consejo de Cuentas de Castilla y León, establece un procedimiento obligatorio de rendición telemática de la Cuenta General, de tal modo que dicha Cuenta debe ser necesariamente rendida a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, de acuerdo con las instrucciones y procedimientos indicados en la página web de referencia.

La posibilidad, por tanto, de rendir la Cuenta General, requiere de la previa disponibilidad de acceso a Internet con banda ancha, circunstancia que ha sido objeto de comprobación en las entidades analizadas.

De las 65 ELM que afirmaban disponer de un espacio físico adecuado para la ubicación de una oficina administrativa, 28 entidades (el 43,1%) declaran disponer de Internet, frente a las 36 ELM que manifiestan lo contrario (el 55,4%), y 1 entidad que no contesta. Y si los resultados se proyectan sobre las 116 ELM de la muestra que han respondido los cuestionarios, se reducirían a un 24% las ELM con conexión a Internet de banda ancha, frente al 76% que carecen de dicho servicio.

Quiere ello decir, que más de la mitad de las entidades consultadas, pese a disponer de oficina administrativa, carece de conexión a Internet de banda ancha, necesaria para poder rendir la Cuenta general, limitación que afecta en mayor o menor medida, a las entidades de todos los tramos de población.

INFRAESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS E INFORMÁTICAS DE LAS ELM

PROVINCIA/ COMARCA	Nº ELM/ Porc. s/ muestra	Dependencias administrativas (116 ELM)		Equipos Informáticos (116 ELM)		Programa de contabilidad (27 ELM)		Conexión a Internet con banda ancha (65 ELM)	
		SÍ	NO	SÍ	NO	Facilitado por la Diputación	Adquirido a una empresa	SÍ	NO
Burgos	Nº	19	11	5	25	4	0	8	11
	%	63,3	36,7	16,7	83,3	80,0	0,0	42,1	57,9
León (ámbito Diputación)	Nº	26	14	11	29	6	1	10	15
	%	65,0	35,0	27,5	72,5	54,5	9,1	38,5	57,7
Comarca del Bierzo	Nº	5	9	3	11	0	0	1	4
	%	35,7	64,3	21,4	78,6	0,0	0,0	20,0	80,0
Palencia	Nº	9	11	4	16	3	0	5	4
	%	45,0	55,0	20,0	80,0	75,0	0,0	55,6	44,4
Resto provincias	Nº	6	6	4	8	2	2	4	2
	%	50,0	50,0	33,3	66,7	50,0	50,0	66,7	33,3
Total	Nº	65	51	27	89	15	3	28	36
	%	56,0	44,0	23,3	76,7	55,6	11,1	43,1	55,4

CUADRO Nº 67

Atendiendo a su situación territorial, las entidades de las provincias de Burgos y León, agrupan el 64% de ELM que afirman disponer de conexión a Internet con banda ancha. Sin embargo, en relación al número total de ELM en cada provincia, el 80% de las ELM de la

Comarca del Bierzo y el 58% de León (ámbito Diputación) y Burgos han señalado no disponer de dicho servicio. En el caso de Palencia, el 55,6% de las ELM que tienen oficina, disponen de este servicio.

IV. 5. 4. PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM Y MEDIDAS ADOPTADAS

A) Dificultades relacionadas con el ciclo contable de las ELM, que impiden o dificultan la rendición de cuentas

Tal y como se ha ido avanzando a lo largo del presente Informe, los indicadores de cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el ciclo contable, fundamentalmente los referidos a la rendición de la Cuenta General, han ido evolucionando en sentido favorable en los últimos ejercicios, pero, además de que dichos resultados se consoliden, resta todavía alcanzar cotas de rendición que, al menos, se aproximen al 100%, quedando como margen de incumplimiento, únicamente situaciones residuales derivadas de meras circunstancias coyunturales, que por constituir excepción, confirmen como regla general la rendición de sus cuentas por las ELM, invirtiendo así la orientación de lo que hasta ahora ha sido la tónica general, es decir, la falta de rendición de cuentas por este tipo de entidades.

A través del cuestionario remitido a las entidades fiscalizadas, se pretendía obtener información sobre las dificultades a las que se enfrentan las ELM para cumplir con su obligación de rendición de cuentas.

De las 116 ELM que cumplimentaron el cuestionario, 26 entidades no contestaron a esta pregunta, lo que se ha interpretado, como muestra de inexistencia de dificultades en estos procesos. Se ha comprobado que, de las 26 entidades que no han contestado en este apartado, 12 manifiestan en otros apartados del cuestionario, que la rendición de sus cuentas la realizan con el apoyo de los SAM de las Diputaciones/Comarca o de una empresa externa.

De las contestaciones recibidas a este apartado, resultan mayoritarias (54,3%) las que declaran carecer de personal propio cualificado para llevar la contabilidad de la ELM y no disponer de recursos suficientes para crear un puesto independiente de FHN [opción a)]. En algunos casos (11 ELM), juntamente con la dificultad señalada en el apartado a), manifiestan otras carencias marcando todos o algunos de los apartados del formulario.

**DIFICULTADES RELACIONADAS CON EL CICLO CONTABLE, QUE IMPIDEN O DIFICULTAN
LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR PARTE DE LAS ELM.**

DESCRIPCIÓN	Nº ELM	Porc. s/ total muestra (116)
a) Carece de personal propio cualificado para llevar la contabilidad de la ELM y sus recursos económicos resultan insuficientes para crear en su plantilla un puesto independiente de FHN.	63	54,3%
b) A pesar de estar elaborada la Cuenta General, no ha podido procederse a su aprobación debido a las dificultades para que un FHN valide el procedimiento.	1	0,9%
c) Los servicios prestados por la Diputación, en el proceso de contabilización y elaboración de la Cuenta General, resultan insuficientes para atender la obligación de rendición de la Cuenta General.	3	2,6%
d) Los servicios prestados por la Diputación, pese a haber ayudado circunstancialmente a solventar la rendición de las Cuentas presentadas, resultan insuficientes para atender ordinariamente dentro de los plazos legales, la formación, aprobación y rendición de las Cuentas Generales de ejercicios sucesivos.	7	6,0%
e) Lo mismo que c) referido al Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	7	6,0%
f) Lo mismo que d) referido al Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	1	0,9%
g) Otros.	25	21,6%
No contestan	26	22,4%
TOTAL	133	

CUADRO Nº 68

Pese a que otro número importante de respuestas (25), se concentran en el apartado g) “Otros”, no siempre se aportan las explicaciones concretas que detallen las dificultades específicas no susceptibles de inclusión en los apartados precedentes. Algunas de las más significativas son las siguientes:

- a) Falta de colaboración del Secretario o bien la falta de tiempo de quien ocupa la plaza de Secretaría en el municipio.
- b) No tener actividad económica ni ingresos.
- c) Tiene delegadas todas sus actuaciones en el Ayuntamiento y no ejerce por sí, acción alguna, ni confecciona, ni gestiona presupuesto, ni realiza actividad económica independiente.
- d) No disponen de presupuesto aprobado por desconocimiento de sus obligaciones contables.
- e) Por no haberse constituido la Comisión Gestora.

Las dificultades apuntadas por las entidades que respondieron a esta cuestión, no guardan correlación con el tramo de población al que pertenecen, a lo sumo, cabe señalar que son las entidades del tramo de entre 20 y 49 habitantes, las que en términos absolutos resultan más afectadas por la limitación apuntada en la respuesta a) (22 ELM).

Las entidades de las provincias de León y Palencia, son las que más acusan tener dificultades que les impiden cumplir sus obligaciones de rendición de cuentas, representando las que han manifestado algún tipo de dificultad, el 82,5% y 80% respectivamente de las que integran la muestra analizada.

B) Medidas adoptadas por las ELM para dar solución a los problemas que impiden o dificultan la falta de rendición de cuentas

Las dificultades puestas de manifiesto en el apartado anterior, han sido abordadas por las entidades fiscalizadas mediante la adopción de determinadas medidas, en los términos y con los resultados que se transcriben en el cuadro siguiente.

ACCIONES ADOPTADAS POR LAS ELM PARA DAR SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS QUE IMPIDEN O DIFICULTAN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

DESCRIPCIÓN	Nº ELM	Porc. s/ total muestra (116)
a) La Diputación/Consejo Comarcal prestará el apoyo técnico-contable para la llevanza de la contabilidad, formación de la Cuenta General y su rendición telemática, a través de la Plataforma de rendición de cuentas.	6	5,2%
b) La Diputación/Consejo Comarcal prestará la asistencia administrativa para la aprobación de la Cuenta General previamente formada.	0	0,0%
c) La Diputación/Consejo Comarcal prestará el apoyo técnico-contable y la asistencia administrativa contemplada en los apartados a) y b).	31	26,7%
d) Lo mismo que a) por el Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	14	12,1%
e) Lo mismo que b) por el Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	0	0,0%
f) Lo mismo que c) por el Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM.	3	2,6%
g) Las operaciones materiales de apoyo a la contabilización de operaciones se han encargado a una empresa externa.	25	21,6%
h) Se ha solicitado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la creación de un puesto independiente de FHN para la ELM.	0	0,0%
i) Otros.	19	16,4%
No contesta	22	19,0%
TOTAL	120	

CUADRO Nº 69

Pese a que fueron 90 las entidades que señalaron en el apartado anterior tener dificultades para la rendición de sus cuentas, en este apartado han sido 94 las ELM que han contestado a la pregunta formulada. Alguna de ellas ha elegido varias respuestas, al resultar posible la adopción de varias medidas.

Nuevamente las soluciones contables de las ELM se articulan mayoritariamente bien a través de las Diputaciones/Comarca (31 ELM), o externalizando dicha asistencia técnico-contable (25 ELM). Estas soluciones representan, respecto al total de las entidades que integran la muestra, el 26,7% y el 21,6% respectivamente.

Aunque el apartado de “Otros” también ha obtenido un número de respuestas significativas (19), su contenido heterogéneo, otorga a esta opción una trascendencia sensiblemente inferior a las dos opciones anteriormente señaladas.

Según estos datos, la actuación de las Diputaciones y/o de la Comarca del Bierzo, se orientaría tanto al apoyo técnico-contable para la llevanza de la contabilidad, formación de la Cuenta General y su rendición telemática, como a la asistencia administrativa para la aprobación de la Cuenta General, mientras que la participación de empresas externas quedaría restringida a las operaciones materiales de apoyo a la contabilización de operaciones.

Atendiendo al tamaño de la entidad, no se aprecia una especial correlación respecto a la preferencia por una u otra solución de entre las 2 que han sido las señaladas con carácter mayoritario. Sin embargo, esta distribución sí adquiere matices significativos según la ubicación territorial de las entidades afectadas, pues son las ELM dependientes de la Comarca del Bierzo y las de la Diputación de León, las que han optado en mayor medida por la solución señalada en la opción c) (asistencia técnico-contable + asistencia administrativa en la aprobación de sus cuentas por Diputación/Comarca), con un 85,7% y 45%, respectivamente de las entidades que integran la muestra. La presencia de empresas externas en funciones de asistencia contable a las ELM, resulta más acusada en las provincias de Burgos (46,7%), Palencia (20%) y León (15%).

De la información aportada por las entidades que señalaron la opción “Otros”, una vez refundida en varios apartados, se obtienen los siguientes resultados, que constituyen una fuente de información respecto al escenario real en el que se desenvuelven los problemas de la llevanza de la contabilidad y ulterior rendición de cuentas de las ELM de la región:

- a) Varias entidades manifiestan haber contratado para estos menesteres a alguna persona, bien sea directamente, o a través del Ayuntamiento.
- b) Cuatro ELM han manifestado haberse puesto en contacto con la Diputación o el Ayuntamiento, sin haber recibido solución.
- c) En dos casos, las entidades han solicitado medios informáticos y formación a la Diputación.
- d) En un caso, se ha hecho cargo de dichas funciones el Secretario de otro Ayuntamiento.
- e) Una ELM declara haber firmado un convenio con la Diputación para el ejercicio 2014.
- f) Una entidad declara haber constituido, entre varias entidades, una asociación de voluntarios para realizar la rendición de cuentas, entre otras cosas.

V. CONCLUSIONES.

Se incluyen en este apartado las conclusiones que se desprenden del trabajo efectuado, con los objetivos, alcance, y las limitaciones señalados en el apartado II.

A. ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN CASTILLA Y LEÓN (Apartado IV.1)

- 1) En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con referencia al ejercicio de 2013, se encontraban constituidas 2.224 Entidades Locales Menores, enclavadas dentro de 441 municipios, cerca del 20% de los existentes en la región (2.248).

Respecto a su distribución territorial, se concentran principalmente en las provincias de León, donde se asientan más de la mitad de las ELM existentes a nivel regional (el 55,4%), correspondiendo al territorio de la Comarca del Bierzo el 12,9%, Burgos con el 29,2% del total regional y Palencia con el 10,2%.

- 2) Conectando las determinaciones establecidas por el Instituto Nacional de Estadística a efectos de división del territorio, con la división administrativa de carácter territorial contemplada en la normativa de régimen local, se obtiene como resultado que, de las 2.224 ELM existentes, 2.183 resultan coincidentes con Entidades singulares, y las 41 restantes, encuentran su correspondencia territorial con Entidades colectivas.

Así mismo, bajo dichos planteamientos metodológicos, se comprueba que, del total de los 5.911 núcleos de población existentes en la Comunidad Autónoma, 2.372 (el 40,1%) de ellos, están encuadrados en el territorio de alguna ELM. Este porcentaje se eleva de forma significativa, en algunas zonas concretas de la región, alcanzando los valores más altos en la provincia de León (el 89,6% en la Comarca de El Bierzo y el 92,4% en el resto de la provincia de León), y en las provincias de Burgos (57,4%) y de Palencia (48%).

- 3) La población residente en el territorio de las ELM es de 281.283 habitantes y representa el 11,2% del total regional, de los cuales el 83,5% corresponde a la provincia de León (incluyendo la comarca del Bierzo), el 9% a la de Burgos y el 4,2% a la de Palencia. Estas tres provincias, a su vez, presentan los valores más altos de población residente en este tipo de entidades, respecto al total de la provincia o de la comarca, próximos al 50% en León y en el Bierzo, y en torno al 7% en Burgos y Palencia.

- 4) Atendiendo a su población, resultan mayoritarias las ELM comprendidas en el tramo de población de 20 a 49 habitantes (747 - 33,6%), seguidas de aquellas otras con una población inferior a 20 habitantes (534 – 24%), de modo que más de la mitad de las ELM de la Comunidad tienen menos de 50 habitantes, porcentaje que se eleva al 77,3%, si la referencia sube hasta los 100 habitantes.

En los extremos de esta estructura hay realidades muy diferentes; por una parte, hay 29 ELM que tienen una población superior a 1.000 habitantes (15 de las cuales coinciden con la capitalidad del municipio), 1 en la provincia de Palencia y 28 en la provincia de León, mientras que en el extremo opuesto, hay 530 ELM con una población inferior a 20 habitantes, e incluso figuran 4 ELM que carecen de población, 2 en la provincia de Burgos y otras 2 en la Comarca del Bierzo.

- 5) Analizada la evolución producida respecto a la creación o supresión de ELM, desde las últimas décadas del siglo XX hasta al año 2013, se comprueba que han sido menos frecuentes los casos de creación de nuevas ELM (16), que los de supresión de entidades de estas características ELM (20), a los que habría que añadir los supuestos en los que se denegó la creación de nuevas ELM (13).
- 6) Las motivaciones que de forma explícita, han incidido en sentido favorable en la creación de nuevas ELM, prácticamente en todos los casos (15), han sido la existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos, y la creación de una organización administrativa descentralizada, es decir, circunstancias netamente coincidentes con los fines señalados en el artículo 52.1 de la LRLCYL, para la constitución de este tipo de entidades. En sentido contrario, los motivos por los que la Administración autonómica, denegó la constitución de nuevas ELM, han tenido su origen, de manera destacada, en la falta de recursos, carencia de intereses peculiares diferentes de los comunes al resto del municipio y falta de población.
- 7) Las causas que han motivado la supresión de ELM en el periodo analizado han sido, la falta de candidaturas a los órganos rectores de la Entidad, falta de voluntad de autoadministración de los vecinos, ausencia de recursos económicos o inexistencia de órgano de gobierno, lo que hace presumir que el progresivo envejecimiento de la población y la despoblación del medio rural, han incidido en los procedimientos de disolución de las ELM.

B. LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y SU SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA. (Apartado IV.2)

- 8) El sistema de información contable mayoritariamente aplicado por las ELM de la Comunidad, se ajusta al modelo Básico de contabilidad local, habiendo optado por este modelo algo más del 90% de las ELM que han sido objeto de análisis; el modelo Normal de contabilidad es aplicado por el 7,6% de las entidades examinadas y el Simplificado únicamente por el 1,7%.
- 9) La clasificación de las 1.239 ELM analizadas, atendiendo a su capacidad económica, arroja los siguientes resultados:

DERECHOS RECONOCIDOS (€)	Nº ELM	%	Nº HAB.	%
Menor de 3.000	117	9,4	14.716	8,6
Entre 3.001 y 10.000	323	26,1	27.037	15,8
Entre 10.001 y 30.000	453	36,6	73.370	42,9
Entre 30.001 y 50.000	171	13,8	18.090	10,6
Entre 50.001 y 100.000	121	9,8	19.920	11,6
Entre 100.001 y 300.000	46	3,7	8.577	5,0
Entre 300.001 y 500.000	5	0,4	1.082	0,6
Mayor de 500.000	3	0,2	8.398	4,9
TOTAL Nº ELM	1.239	100,0	171.190	100,0

El grupo más numeroso lo constituyen las ELM que gestionan recursos (ingresos liquidados) entre 10.001 y 30.000 euros, que representan el 36,6% del total de entidades examinadas, seguido de las que gestionan importes entre 3.001 y 10.000 euros, que suponen el 26,1% del total. En conjunto, las ELM con ingresos no superiores a 30.000 euros (893) representan, el 72,1% de las que integran el universo analizado y el 67,3% de la población que reside en dichas ELM.

- 10) Combinando los criterios de capacidad económica y población, se obtiene que las ELM con población inferior a 100 habitantes, que concentran el 72,9% del total de ELM analizadas, y cuya población únicamente representan al 20,3%, gestionan, tanto en ingresos como en gastos, en torno al 58% del total.

Los ratios de ingreso/gasto por habitante presentan elevadas diferencias en función del tamaño poblacional de las ELM: desde 1.280,40 a 16,93 euros en el caso de los ingresos, y desde 1.214,15 a 19,75 euros para los gastos, con valores muy superiores en las ELM con menor población. Estas diferencias hacen pensar que dichas cifras guardarán relación con el nivel de prestación de servicios de las ELM integradas en cada uno de los tramos, sin excluir otros motivos que pueden influir en dichos resultados, como pueden ser los recursos patrimoniales disponibles o el grado de descentralización o de dispersión inframunicipal.

- 11) El importe agregado del Presupuesto definitivo de ingresos correspondiente a las 1.239 ELM analizadas, ascendió a 49,4 millones de euros, y el del Presupuesto de gastos a 45,8 millones. De los 3,6 millones de superávit agregado que arroja la diferencia entre ambos estados, más de 3 millones corresponden a una sola ELM, y responde a las exigencias del artículo 193.3 del TRLHL, para solventar el desfase que presenta la citada entidad.

De estas 1.239 entidades analizadas, 1.190 aprobaron el presupuesto de 2012 equilibrado, 48 lo aprobaron con superávit y 1 de ellas aprobó modificaciones presupuestarias con superávit, por lo que son 49 las que presentan superávit en el presupuesto definitivo.

- 12) La media de ejecución presupuestaria según los datos agregados de la liquidación del presupuesto de ingresos, fue del 71,7%, y el grado de realización de los cobros, se elevó al 95,1%, dato este último que, presumiblemente puede obedecer al criterio contable utilizado, con claro predominio del principio de caja, frente al de devengo. Por su parte, la ejecución del presupuesto de gastos fue del 75,5% de media, elevándose el índice de realización de los pagos al 93,1%.

- 13) Las principales fuentes de ingresos de las ELM son, los ingresos patrimoniales, que representan el 53,9% de los derechos liquidados, seguidos por las tasas (16,2%) y las transferencias de capital (14,0%).

En cuanto a los gastos de las ELM, los dos grandes bloques son, los gastos en bienes corrientes y servicios, que absorben el 49,7% del gasto total, y las inversiones reales, que representan el 43,3% del total. Los gastos de personal en este tipo de entidades, suponen menos del 4% de los presupuestos definitivos.

- 14) El importe agregado del resultado presupuestario, arroja un saldo global positivo de 845.454 euros. Sin embargo, presenta saldos negativos, para las operaciones de capital (-9.424.434 €) y para las operaciones financieras (-16.305 €). Descendiendo a los resultados individuales de cada una de las entidades analizadas, hay 718 ELM que presentan resultados positivos y 521 resultados negativos.
- 15) El saldo agregado del Remanente de Tesorería para gastos generales en 2012, presenta signo positivo, por importe de 51.021.032 euros, resultante de los Fondos líquidos (53.334.703 €), los Derechos Pendientes de Cobro (2.912.713 €) y las Obligaciones Pendientes Pago (5.160.110 €), así como los correspondientes ajustes. A nivel individual, hay 14 ELM que presentan Remanente de Tesorería para gastos generales con signo negativo, destacando especialmente la ELM de Navatejera con un saldo negativo superior a los 3 millones de euros.

Hay que señalar que, en los estados correspondientes a 148 ELM, el importe de una de las variables que integran el Remanente de Tesorería, las “Obligaciones Pendientes Pago”, se encuentra desnaturalizado, al presentar signo negativo, lo que implica un incremento en el importe del Remanente de Tesorería. Esta situación, deriva de que, en estas entidades, el importe de los pagos pendientes de aplicación (PPA), es superior a las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2012, lo cual lleva implícita una deficiente, o sencillamente, una inexistente gestión presupuestaria.

- 16) En relación a los ingresos de las ELM, los resultados obtenidos ponen de manifiesto la clara preponderancia de los ingresos patrimoniales en todos los estratos, si bien su peso es mayor en los tramos de menor tamaño poblacional, donde representan en torno al 60% de los ingresos totales, mientras que en los tramos de mayor población, su importancia relativa baja en torno al 40% del total, lo que se compensa con ingresos porcentualmente más altos procedentes de tasas y transferencias.

En cuanto a la naturaleza de los ingresos patrimoniales, mayoritariamente proceden de concesiones administrativas y aprovechamientos especiales, así como de rentas de bienes inmuebles, con claro predominio de los de naturaleza rústica. Y por lo que respecta a las transferencias recibidas por las ELM, predominan las de capital en las entidades de menor población (entre el 70% y 80% de total), y las transferencias corrientes (entre el 65 y 70%) en las entidades con mayor población

Respecto a los ingresos relacionados con la prestación de servicios públicos básicos, del análisis realizado se desprende que son las entidades con menor población, las que más registran ingresos de este tipo, bien sea en concepto de tasas, transferencias del Ayuntamiento, o por ambas cosas. Más de la mitad de las ELM menores de 20 habitantes (53,9%) han reconocido derechos por estos conceptos en 2012, frente al 17,6% de las entidades de mayor población (mayores de 999 hab.) que también liquidaron ingresos de dicha naturaleza.

- 17) En cuanto a la naturaleza de los gastos del capítulo 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios), el 64,9% de los mismos corresponden a “Material, suministros y otros”, y el 31,5% a “Reparaciones, mantenimiento y conservación”. El peso que tiene este tipo gastos en el total del gasto realizado, en términos generales, aumenta con el tamaño poblacional de la entidad, oscilando entre el 36,8% y el 60,7%. El gasto por habitante, que tiene un valor medio de 100,46 €/habitante, va disminuyendo a medida que aumenta la población, alcanzando los 447 € en el tramo más bajo de población, frente a menos de 10 € para las entidades con población igual o superior a 1.000 habitantes.
- 18) El gasto en inversiones de las ELM, presenta la siguiente distribución: el 61% se dedica a infraestructuras y bienes destinados al uso general, el 29,8% a inversión asociada al funcionamiento operativo de los servicios y el 9,2% restante a otras inversiones. Porcentualmente, el gasto en inversiones disminuye a medida que aumenta el tamaño de la entidad, pasando de absorber el 59,2% del gasto total en las entidades de menos de 20 habitantes a sólo un 7% en las de mayor tamaño. El gasto por habitante en inversiones, con un valor medio de 87,55 € igualmente, presenta en las ELM más pequeñas los valores más elevados, que llegan a 718,46 €/habitante en las ELM de menos de 20 habitantes, mientras que en las ELM de mayor población no alcanza los 2 €/habitante.

C. ACTIVIDADES Y SERVICIOS EJERCIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES (Apartado IV.3)

- 19) Del análisis de los ingresos y gastos presupuestarios deducidos de las cuentas rendidas (1.239 ELM), se desprende que hay 523 ELM con ingresos tributarios derivados de tasas por prestación de servicios públicos básicos, que representan el 42% de las entidades analizadas (1.239), y el importe de los derechos reconocidos, un 7% del total de los derechos gestionados por dichas entidades. Por tanto, pese a que el importe de los

ingresos por dichos conceptos no resulte elevado, el número de las entidades que prestan directamente esos servicios básicos de carácter municipal, supone un porcentaje muy significativo respecto al total de las ELM analizadas.

El servicio de abastecimiento de agua es el que de forma destacada es asumido por las ELM (el 40% de las analizadas), mientras que el resto de los servicios (alcantarillado, basura, cementerios y servicios generales) tienen menos impacto (en torno al 2% de las ELM analizadas en cada caso).

- 20) De forma complementaria al análisis realizado a partir de la información presupuestaria (1.239 ELM), se ha recabado información de las entidades de la muestra (116 ELM) con objeto de identificar las actividades o servicios prestados de forma ordinaria por las ELM. Las respuestas aportadas han puesto de manifiesto que son las actividades relacionadas con las fiestas patronales, las que de forma mayoritaria son asumidas por las ELM consultadas (76,7%), seguidas de las actuaciones en conservación de caminos (58,6%), abastecimiento domiciliario de agua (52,6%) y cementerio (44,8%). En torno al 30% de las entidades fiscalizadas ejercen los servicios de alcantarillado y alumbrado público, y alrededor de la cuarta parte, los servicios de limpieza viaria, pavimentación de vías públicas e instalaciones deportivas.

En base a lo anterior, puede decirse que una parte significativa de las ELM, asumen competencias delegadas, coincidentes con los que normativa estatal básica, señala como servicios mínimos obligatorios de todos los municipios, incluidos los de menor población, y que, incluso en bastantes casos, este tipo de entidades, prestan servicios (instalaciones deportivas) considerados como mínimos, para municipios de mayor población (mayores de 20.000 hab.).

- 21) Respecto a los recursos percibidos por las ELM, que servirían para financiar el ejercicio de sus competencias, de las respuestas aportadas por las entidades de la muestra, se deduce que la principal fuente de ingresos, lo constituyen los recursos provenientes de su patrimonio, destacando de entre ellos, los percibidos por el arrendamiento de cotos de caza (el 62,1% de las ELM analizadas), el arrendamiento/aprovechamiento agrícola de fincas rústicas (56%), y el arrendamiento/aprovechamiento de pastos (47,4%).

Los ingresos tributarios más relevantes obtenidos por las ELM en el ejercicio fiscalizado, lo constituyen los percibidos en concepto de tasas por prestación del servicio de

abastecimiento domiciliario de agua potable (el 40,5% de las ELM analizadas), Del análisis de este tipo de ingresos, se desprende que no todas las ELM exigen la tasa por la prestación del servicio correspondiente.

En base a lo anterior, puede concluirse, que globalmente las ELM financian la prestación de sus servicios, mayoritariamente a través de los ingresos patrimoniales, sin que el ejercicio de actividades o la prestación de servicios básicos de carácter municipal, que muchas de ellas ejercen por delegación, conlleve necesariamente la imposición y exacción de los correspondientes recursos tributarios que los financien.

D. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES (Apartado IV.4)

22) La rendición de cuentas de las ELM, que constituye la última fase del ciclo contable, ha evolucionado de forma muy favorable a lo largo de los últimos años, con niveles de rendición del 17% en 2009, 29,1% en 2010, 36,7% en 2011 y 55,9% en 2012.

23) En relación al cumplimiento del ciclo presupuestario, hay que destacar que de las 1.245 ELM analizadas, únicamente aprobaron sus presupuestos del ejercicio 2012 dentro del plazo legal (hasta el 31/12/2011), el 4% (50), lo que implica, que el 96% de las ELM analizadas comenzaron el ejercicio 2012 con el presupuesto prorrogado, desconociéndose si las entidades que no rindieron la cuenta, cumplieron o no, con la citada obligación. Esta situación tan generalizada de incumplimiento, se ve agravada por el hecho de que un porcentaje significativo de las ELM (32,3%), no sólo aprobaron el Presupuesto fuera de plazo, sino que lo hicieron con posterioridad a la finalización del ejercicio 2012.

Los resultados mejoran de forma destacada, respecto al cumplimiento de los plazos de aprobación de la liquidación del presupuesto, puesto que el 60,9% de las ELM aprobaron la liquidación dentro del plazo legal (hasta el 31/3/2013), frente el 39,1% que lo hicieron fuera de plazo.

24) En cuanto al ciclo contable, en la fase de formación de la Cuenta General, prácticamente se dividen por mitades, las ELM que la formaron dentro de plazo (49,2%), es decir antes del 01/06/2013, y las que lo hicieron fuera del plazo legal (50,8%). Estos datos, mejoran en la fase de aprobación de las cuentas, dado que el 67,5% de las ELM las aprobaron dentro del plazo legal (antes del 01/10/2013), frente al 32,5% de las que lo hicieron fuera

de plazo. Y en relación a los plazos de rendición de la Cuenta general del ejercicio 2012, considerada como fecha límite la de 31 de octubre de 2013, el grado de cumplimiento de la norma es del 60,1%, superior a los niveles de formación de la cuenta dentro de plazo, pero inferior, si se compara con los resultados de la aprobación antes señalados.

- 25) Respecto a la evolución registrada a lo largo de los últimos cuatro ejercicios (2009 a 2012), en los niveles de cumplimiento de los plazos del ciclo presupuestario y contable, cabe destacar que el incumplimiento generalizado en la fase de aprobación del presupuesto se ha venido produciendo en términos similares, sin embargo el resto de las fases analizadas, presenta resultados positivos. Frente al 22,9% de ELM que aprobaron la Liquidación del presupuesto dentro de plazo en el ejercicio 2009, el valor alcanzado en 2012 es del 60,9%; y en el caso de la Cuenta General, los niveles de cumplimiento dentro de plazo han pasado, del 26,6% al 49,2% en la fase de formación y del 29,5% al 67,5% en la fase de aprobación, y es en la fase de rendición, en la que mayor salto cualitativo se produce, pasando del 1,6% de cuentas rendidas dentro del plazo legal en 2009, al 60,1% en 2012.
- 26) De forma complementaria a las comprobaciones realizadas a partir de la información incluida en las cuentas rendidas, sobre las entidades de la muestra (116 ELM), se ha tratado de confirmar la existencia o no de acuerdo de aprobación, tanto del presupuesto como de la liquidación presupuestaria, obteniendo como resultado, que un porcentaje significativo de las ELM, incumplen con la obligación de aprobar sus presupuestos y liquidaciones presupuestarias, si bien, se aprecia una evolución de carácter positivo, pues se ha pasado del 36,2% de las ELM de la muestra que declararon no tener aprobados los presupuestos de 2011, al 11,2% para los correspondientes al 2013, y en el caso de la liquidación presupuestaria del 31,9% que no habían aprobado la liquidación del presupuesto de 2011, al 19% con respecto al ejercicio 2012.

E. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES MENORES, EN RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES CONTABLES. (Apartado IV.5)

- 27) De la muestra de ELM examinada (116), en el 94% de los casos (109), los responsables de las entidades, manifiestan que son conscientes de la obligación de rendir la Cuenta General ante el Consejo de Cuentas de Castilla y León, si bien existe un 6% (7 ELM),

que no eran conocedores de dicha obligación. La disolución de ELM que la LRSAL contempla para aquellos supuestos de falta de presentación de cuentas en 2014, tampoco es conocida por todos los Alcaldes pedáneos consultados, pues 12 contestan en sentido negativo, afectando dicho desconocimiento, sobre todo, a los tramos de población más pequeños.

28) Respecto a la situación en la que se encuentran las Cuentas generales de las entidades examinadas, a la vista de lo manifestado por las ELM de la muestra, cabe subrayar lo siguiente:

- Las cuentas correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012, han sido rendidas por el 48,3% y 63,8% respectivamente, de la muestra analizada; sin embargo, en un elevado número de casos, la cuenta no ha sido formada, el 35,3% y 20,7% respectivamente. El resto de situaciones, presentan valores porcentuales bastante más bajos (no superiores al 6%).
- En el caso de la cuenta del ejercicio 2013, la situación más frecuente, es que se encuentren en tramitación para su aprobación (26,7%) o para su rendición (17,2%), reduciéndose las cuentas pendientes de formación al 14,7% de los casos y el índice de rendición al 9,5%. En relación con este último dato, hay que tener presente, que las cuentas de ejercicio 2013 se encontraban en periodo de rendición en el momento de contestar al cuestionario.

29) La situación contable de los ejercicios cuyas cuentas se encuentran pendientes de formar, obedece fundamentalmente a que las operaciones están pendientes de contabilizar en su totalidad, de forma destacada, las correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012 (87,8% y 95,8%), y también a una parte significativa de las de 2013 (70,6%). Esta situación pone de manifiesto que las entidades han otorgado prioridad a la contabilización de las operaciones del último ejercicio, en detrimento de las de ejercicios precedentes, circunstancia que puede encontrarse influenciada por la ambigüedad de los términos en los que se encuentra redactada la D.Tª.4ª.2 de la LRSAL, que no indica expresamente a qué cuentas concretas se refiere cuando determina como causa de disolución de las EATIM, la falta de presentación de sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, con fecha de 31 de diciembre de 2014.

30) Respecto a los motivos que han dado lugar a los incumplimientos señalados en alguna de las fases del ciclo contable, cabe destacar lo siguiente:

- Falta de formación de las cuentas: Entre los motivos alegados por las ELM examinadas, además de la falta de contabilización de las correspondientes operaciones en el sistema de información contable (SICAL) (36,6%), o la contabilización de las operaciones en soportes no ajustados al SICAL (17,1%), destacan otras razones de diversa índole (46,3%), tales como, inexistencia de presupuesto, llevanza de una contabilidad administrativa de caja, falta de conocimiento de la obligación de rendición de cuentas, limitación de medios técnicos o indefinición legal respecto al desempeño de las funciones públicas reservadas.
- Falta de aprobación de las cuentas ya formadas: Las causas residen fundamentalmente en la carencia de personal cualificado para documentar y tramitar el procedimiento de aprobación (previo a su rendición), que se señalan en el 31,6% de los casos, mientras que en el resto, las razones que mayoritariamente se indican, guardan relación con el trámite de información pública en el que se encuentran algunas de las cuentas pendientes de aprobar.
- Falta de rendición de las cuentas ya aprobadas: Las causas señaladas obedecen de forma mayoritaria (80%), a variadas y heterogéneas razones, tales como, que la cuenta no se ajusta al formato exigido, falta de personal cualificado o la indefinición legal respecto al desempeño de las funciones de Secretaría en las ELM.

31) En cuanto al sistema de desempeño de las funciones de Secretaría por el que han optado las ELM consultadas, resultan mayoritarias las que atribuyen su desempeño a “una persona con capacitación suficiente” (el 46,1%), seguidas de aquellas otras en las que es el Secretario del Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la ELM quien asume dichos cometidos (34,9%). El resto de entidades indicaron otras opciones, entre las cuales destaca el desempeño por un funcionario del Ayuntamiento distinto del Secretario (8,6%).

La utilización de estos sistemas en las distintas provincias no es homogénea. En la provincia de Burgos, el sistema mayoritario es el ejercicio de dichas funciones por el Secretario del Ayuntamiento; en la provincia de León lo más frecuente es el desempeño por persona con capacitación suficiente, y en la provincia de Palencia, estos dos sistemas

conviven al 50% con otros distintos, entre los que destaca el desempeño de las funciones por un funcionario del Ayuntamiento distinto del Secretario. En el resto de las provincias, la fórmula que impera, de manera casi exclusiva, es la asunción por el Secretario del Ayuntamiento.

- 32) Entre las ELM que encomiendan las funciones de Secretaría a persona con capacitación suficiente o a otro tipo de personal no funcionario, lo más frecuente es que dicha atribución recaiga en un vecino de la localidad (74,2%), aunque también resulta significativo el ejercicio por un Vocal de la propia Junta Vecinal (19,5%). El primer sistema, se utiliza preferentemente en las entidades de las provincias de León y Burgos, y la segunda de las opciones, resulta más frecuente, en las entidades de la provincia de Palencia.
- 33) Hay que destacar, que la persona que desempeña la Secretaría de las ELM, no en todos los casos asume las funciones que legalmente se encuentran atribuidas a dicho puesto de trabajo por la normativa vigente, pues sólo el 36% de las entidades consultadas, señalaron que ejercía todas las funciones correspondientes a una Secretaría-Intervención, incluida la función de contabilidad. En cambio, en torno al 20% de las entidades analizadas, señalan que el Secretario únicamente desempeña las funciones propias de Secretaría, y en otro 20%, se limita a levantar acta de las sesiones de la Junta o Asamblea vecinal; el 16% manifiesta que, además de “alguna” de las tareas anteriores, lleva una contabilidad administrativa de caja, y en otros casos (9%), el Secretario de la ELM, únicamente realiza tareas de tipo administrativo (archivo, despacho de correspondencia..).
- 34) Las ELM en las que la persona que desempeña la Secretaría no asume las funciones inherentes a la contabilidad, para la realización de las tareas correspondientes (contabilización de operaciones en SICAL, formación de la Cuenta General y apoyo a la rendición de la Cuenta a través de la Plataforma), optan mayoritariamente por recabar el apoyo de los Servicios de asistencia técnica de Diputaciones/Comarca (entre el 36,3% y el 39,3%, según el tipo de tarea), o de una empresa externa (entre el 30% y el 34,1%), sin excluir, aunque de forma más minoritaria, otras soluciones.

En la provincia de León, las ELM utilizan de forma mayoritaria los servicios de la Diputación o de la Comarca para estas tareas, mientras que la asistencia de las empresas

es considerablemente inferior. Sin embargo, en la provincia de Burgos las ELM declaran acudir más a esta última fórmula.

35) Respecto a los recursos materiales de que disponen las ELM, para atender los requerimientos que exige la configuración informática del sistema de información contable (SICAL) y la obligatoriedad de la rendición de cuentas a través de medios telemáticos, los resultados obtenidos de la muestra de ELM examinada (116), ponen de manifiesto las carencias y precariedad de medios con que cuenta este tipo de entidades:

- El 44% de las entidades de la muestra no disponen de un espacio físico adecuado para ubicar una oficina administrativa.
- Únicamente el 23,3% de las ELM consultadas, afirmaron disponer de un equipo informático idóneo para la instalación del programa de contabilidad ajustado a las Instrucciones de contabilidad local; incluso en las entidades más pequeñas, esta respuesta baja hasta el 5,3% para las de menos de 20 habitantes.
- Además, aquellas ELM que disponen de equipos informáticos, no siempre los tienen instalados en dependencias públicas, sino que en algún caso, dichos equipos se encuentran ubicados en domicilios particulares, bien sea en la vivienda del Presidente de la entidad (11,1%) o en el domicilio de la persona que lleva la Secretaría (7,4%).
- Más de la mitad de las entidades analizadas (55,4%), incluso entre las que disponen de oficinas administrativas, carece de conexión a Internet de banda ancha, necesaria para poder realizar el procedimiento de rendición telemática de la Cuenta general.
- El 55,6% de las ELM que afirmaban disponer de un equipo informático adecuado para la instalación del programa de contabilidad ajustado a las Instrucciones contables, utilizan el aplicativo facilitado por la Diputación/Consejo Comarcal; el 11,1%, adquirieron el programa a una empresa, y el 33,3% restante no informaron de su situación. En este sentido, son las entidades de las provincias de Burgos y Palencia, las que mayor índice de cobertura presentan respecto a su adhesión a los planes informáticos provinciales.

36) Sobre las dificultades relacionadas con el ciclo contable, que impiden o dificultan la rendición de cuentas, las ELM de la muestra manifiestan mayoritariamente (54,3%) carecer de personal propio cualificado para llevar su contabilidad, así como carecer de

recursos económicos para crear en su plantilla un puesto independiente de FHN. En otros casos, las razones señaladas son, entre otras, la insuficiencia de los servicios prestados por la Diputación o el Ayuntamiento para cumplir en plazo con las obligaciones contables, no tener actividad económica ni ingresos o no disponer de presupuesto aprobado.

- 37) Nuevamente las soluciones adoptadas por las ELM para resolver sus problemas de rendición de cuentas, mencionados en el punto anterior, se articulan mayoritariamente, bien a través de las Diputaciones/Comarca (26,7%), o externalizando dicha asistencia técnico-contable a través de una empresa (21,6%).

Según la ubicación territorial de las entidades afectadas, son las ELM de la provincia de León, las que han optado en mayor medida por la asistencia técnico-contable y administrativa de la Diputación/Comarca en la aprobación de sus cuentas, en cambio, la presencia de empresas externas en funciones de asistencia contable a las ELM, resulta más acusada en las provincias de Burgos y Palencia.

VI. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las conclusiones recogidas en el epígrafe anterior, se formulan las siguientes recomendaciones:

- 1) La Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme a las previsiones que ya se contienen en la disposición final octava de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, debería adoptar medidas legislativas orientadas a regular el mantenimiento, organización y modernización de las Entidades Locales Menores en el marco de la legislación básica del Estado, teniendo en cuenta su tamaño y presupuesto.

De forma particular, dentro de las nuevas medidas normativas, deberían establecerse unos estándares económicos y administrativos, que con carácter mínimo, deban cumplir las Entidades Locales Menores para su mantenimiento. Asimismo, convendría preverse como causa de disolución, el incumplimiento reiterado de sus obligaciones presupuestarias y contables, incluyéndose de forma expresa como tal, la falta de aprobación del presupuesto o de rendición de cuentas, durante varios años consecutivos.

- 2) Por parte de la Junta de Castilla y León, debería procederse a la supresión de aquellas Entidades Locales Menores que incurren en las causas de disolución contempladas en la actualidad por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Igualmente, deberían disolverse aquellas Entidades Locales Menores que, pese a figurar en los registros de Entidades Locales estatal y autonómico, no ejercen ningún tipo de competencia, así como aquellas que no alcanzasen los estándares económicos y administrativos mínimos, establecidos en la revisión normativa que se propone.
- 3) Las Entidades Locales Menores deben dotarse de los medios administrativos adecuados, que les permitan cumplir con las obligaciones inherentes a su condición de Administraciones Públicas.
- 4) El Registro de Entidades Locales, dependiente de la Junta de Castilla y León, debería completar e incorporar la información requerida por su normativa reguladora, particularmente la relacionada con la extensión territorial, entidades singulares incluidas dentro de sus límites territoriales, así como las competencias que ejercen las Entidades Locales Menores, tanto las delegadas expresamente por el Municipio, como las asumidas,

en su caso, de forma tácita al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria segunda de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. La Administración Autonómica, en línea con lo apuntado en la recomendación número 2, así como en lo previsto en el artículo 12 del Decreto 215/2000, de 19 de octubre, debe igualmente proceder de oficio, a la cancelación de aquellas ELM que se declaren extinguidas.

- 5) Las Entidades Locales Menores deben ajustar su gestión económico-financiera a las prescripciones establecidas en la vigente normativa presupuestaria, y a tal efecto, deberán elaborar, aprobar, ejecutar y liquidar sus presupuestos, conforme a la estructura y contenidos previstos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988 en materia de presupuestos y en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- 6) Tanto la contabilidad, como el contenido y rendición de la Cuenta general de las Entidades Locales Menores, deberán igualmente ajustarse a las previsiones legales y reglamentarias, recogidas fundamentalmente, en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en las Instrucciones de Contabilidad Local, (Órdenes EHA/4041/2004, EHA/4042/2004 y EHA/4040/2004, de 23 de noviembre), y en el Acuerdo del Consejo de Cuentas de Castilla y León 72/2010, por el que se regula el formato de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento para su remisión por medios telemáticos.
- 7) Asimismo, las Entidades Locales Menores deberán aprobar y liquidar sus presupuestos, así como, formar, aprobar y rendir sus cuentas, dentro de los plazos previstos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y normativa concordante.
- 8) Las Cortes de Castilla y León, deberían instar de la Administración del Estado, la revisión del actual régimen jurídico relacionado con el desempeño, en las Entidades Locales Menores, de las funciones públicas necesarias de secretaría, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad y tesorería, con objeto de garantizar el ejercicio de dichas funciones en este tipo de entidades, actuación que podría instrumentarse fundamentalmente, mediante el desarrollo reglamentario al que

se refiere el artículo 92.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por su parte, la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, deberá regular, en caso preciso, las especialidades que sobre dicha materia, pudieran afectar al ámbito territorial de Castilla y León.

- 9) Entre otras soluciones, y para aquellos casos en los que la Entidad Local Menor no disponga de puesto de trabajo reservado propio, en las nuevas medidas de carácter reglamentario propuestas en el punto anterior, convendría establecer unos índices obligatorios de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, tanto en los Ayuntamientos afectados, como en los Servicios de Asistencia de las Diputaciones y de la Comarca, ajustando su número y clasificación (subescala y categoría) al número y características de las Entidades Locales Menores existentes en cada Municipio, Provincia o Comarca. En la financiación de dichas medidas, deberían participar de forma destacada las Entidades Locales Menores afectadas.

VII. HECHOS POSTERIORES

Dadas las medidas previstas en la D.T. 4ª. 2 de la LRSAL, que prevé como causa de disolución para las ELM, la no presentación de sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva con fecha de 31 de diciembre de 2014, de forma complementaria al análisis realizado en el apartado IV.4, sobre la rendición de cuentas de las ELM, a continuación se recogen los datos de rendición correspondientes a la Cuenta del ejercicio 2013 a la fecha señalada (31/12/2014), posterior al cierre del presente Informe.

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM POR PROVINCIAS EJERCICIO 2013

PROVINCIA	ELM CASTILLA Y LEÓN		CUENTAS RENDIDAS A 31/12/2014			
	Nº	Población	Nº	Porc. Cuentas rendidas	Población	Porc. Población
Ávila	2	136	2	100,0%	136	100,0%
Burgos	649	25.353	575	88,6%	22961	90,6%
León	1.232	234.722	1.207	98,0%	231.119	98,5%
Palencia	226	11.743	217	96,0%	11054	94,1%
Salamanca	19	2.555	17	89,5%	2432	95,2%
Segovia	17	2.308	16	94,1%	2.254	97,7%
Soria	56	1.565	45	80,4%	1366	87,3%
Valladolid	9	1.071	9	100,0%	1071	100,0%
Zamora	14	1.830	12	85,7%	1.672	91,4%
TOTAL	2.224	281.283	2.100	94,4%	274.065	97,4%

CUADRO Nº 70

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM POR TRAMOS DE POBLACIÓN EJERCICIO 2013.

Población	Nº ELM	Cuentas rendidas a 31/12/2014	Porcentaje Cuentas rendidas
Menor de 20	534	483	90,4%
Entre 20 y 49	747	699	93,6%
Entre 50 y 99	439	429	97,7%
Entre 100 y 249	322	309	96,0%
Entre 250 y 499	105	104	99,0%
Entre 500 y 999	48	48	100,0%
Mayor de 1.000	29	28	96,6%
TOTAL	2.224	2.100	94,4%

CUADRO Nº 71

Y la situación de la rendición de cuentas de las ELM de los últimos cinco ejercicios, a 31 de diciembre de 2014, presenta los siguientes resultados:

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ELM POR EJERCICIOS: 2009- 2013

Ejercicio	Nº ELM	Cuentas rendidas a 31/12/2014	Porcentaje Cuentas rendidas
2009	2.233	438	19,6%
2010	2.232	736	33,0%
2011	2.226	944	42,4%
2012	2.227	1.512	67,9%
2013	2.224	2.100	94,4%

CUADRO Nº 72

En Palencia, a 4 de marzo de 2015

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

ANEXOS (TOMO II)

ANEXO I: RELACIÓN DE ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN (EJERCICIO 2013)

ANEXO II: RELACIÓN DE ENTIDADES LOCALES MENORES QUE INTEGRAN LA MUESTRA.

ANEXO III: DATOS ECONÓMICOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN (EJERCICIO 2012).