



PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2013

Informe de fiscalización sobre los servicios de mataderos y mercados del sector público local en 2012

- **Existen 30 mataderos municipales, la mitad en localidades con población inferior a los 5.000 habitantes. La mayoría de los 24 gestionados externamente presenta capacidad de financiación**
- **Los mercados gestionados directamente por las entidades locales (23 de 30) presentan mayoritariamente necesidad de financiación durante los ejercicios analizados**
- **El Consejo de Cuentas recomienda una profunda revisión del servicio de los mercados mayoristas que, en aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no puede constituir un obstáculo para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**

El Consejo de Cuentas de Castilla y León ha hecho entrega hoy en las Cortes regionales del informe de “Fiscalización de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en el sector público local en el ejercicio 2012”, una vez aprobado en la última sesión plenaria de la Institución.

La iniciativa para la realización de esta fiscalización partió de una resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, por la que se instaba realizar, en coordinación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, un examen de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en todo el sector público local, efectuando un análisis comparativo de los mismos. En el caso del Consejo de Cuentas de Castilla y León, la auditoría quedó incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2013.

El principal objetivo del trabajo es analizar la gestión de la actividad económico-financiera de los servicios de matadero y de mercado en las entidades locales que lo prestan. Se trata de una fiscalización fundamentalmente operativa o de gestión, referida al grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia. Se ha analizado, asimismo, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que están sometidas las actividades fiscalizadas.



Dentro del plazo establecido han formulado alegaciones el Ayuntamiento de San Ildefonso (Segovia) y Mercaolid, que han sido analizadas para su aceptación o desestimación.

Mataderos y entidades locales

Tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, se inició un proceso de homologación de las condiciones productivas en prácticamente todos los sectores y, concretamente, en materia de mataderos. Desde 1996, la actividad dejó de ser considerada como un servicio municipal mínimo obligatorio, aun cuando permaneció como competencia propia de las Entidades Locales hasta 2014. Con motivo de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), el matadero, además de quedar excluido del listado de competencias propias municipales, queda fuera también del listado de actividades tradicionalmente reservadas a las entidades locales por la legislación básica estatal. En este contexto legal, el ejercicio de dicha actividad únicamente sería factible dentro del marco de la habilitación general que la Ley 7/1985 otorga a las entidades locales para ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, sin perjuicio de la instrumentación de las correspondientes medidas transitorias, previstas en la normativa autonómica de Castilla y León con el Decreto-Ley 1/2014.

Por tanto, bajo el vigente régimen legal, el mantenimiento de dicha actividad a cargo de los municipios que actualmente la desarrollan, queda condicionado al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del conjunto de la entidad local, y deberá estar supeditado al ejercicio preferente de las competencias propias o atribuidas por delegación, y en cualquier caso, a la prestación de los servicios mínimos obligatorios.

La inexistencia de un registro único en el que figuren inscritos los mataderos públicos existentes en Castilla y León, ha hecho necesario elaborar un censo actual a los efectos de esta fiscalización, que recoja el número y características de los ubicados en esta Comunidad Autónoma. Dicho censo está integrado por los 32 mataderos municipales que existían en 2012, de los cuales 2 cerraron durante dicho ejercicio, quedando reducidos a 30 los existentes a 31 de diciembre de 2012.

Algo más de la mitad de los mataderos existentes se encuentran en localidades con población inferior a 5.000 habitantes y existen 10 mataderos en municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes, de modo que el 84% corresponden a municipios con menos de 20.000 habitantes

El procedimiento mayoritario utilizado para la gestión del matadero, es la gestión indirecta, en 24 de los 30 mataderos analizados, mientras que los seis restantes son de gestión directa (cinco mediante gestión propia y el otro –Astorga- a través de una sociedad en la que participa mayoritariamente).

Solamente nueve ayuntamientos disponen de ordenanza, reglamento o normativa reguladora de funcionamiento del servicio de matadero; en cuatro de ellas los



mataderos se gestionan mediante concesión sin obra a cargo, en tres casos, mediante concesión con obra a cargo y dos mataderos correspondían a los gestionados de forma directa, a través de medios propios.

Los mataderos gestionados externamente (24) presentan, de forma mayoritaria, capacidad de financiación (14 en 2012 y 12 en 2013) o efecto neutro (9 en 2012 y 11 en 2013) en los ejercicios analizados, y tan sólo un matadero arroja necesidad de financiación en cada uno de los ejercicios analizados. En conjunto y en términos netos, produjeron un saldo de signo positivo a las entidades locales titulares, por importes de 238.378 euros en 2012 y de 176.253 euros en 2013, proveniente del canon concesional devengado por los operadores del servicio.

Los mataderos en régimen de gestión interna (6), dieron lugar generalmente a una carga financiera para las entidades titulares de sus instalaciones (5), en los dos ejercicios fiscalizados, aunque la necesidad financiera de los mismos se redujo notablemente en 2013 respecto al ejercicio anterior (en un 92,6%). Los resultados globales y en términos netos, referidos a los mataderos gestionados de forma directa, arrojan unos saldos negativos de 1.046.200 euros en 2012 y de 34.964 euros en 2013. Estos datos, de carácter agregado, aparecen muy condicionados por las inversiones realizadas en el matadero de Villarcayo en 2012, por un importe significativo de 1.092.625 euros. La cuantía del canon anual percibido por estos ayuntamientos con gestión externa es muy dispar, situándose entre 60.101 y 300 euros anuales en las concesiones sin obra a cargo, y entre 100.625 y 6.738 euros en las concesiones con obra a cargo.

Mercados municipales

Durante el periodo fiscalizado, conforme a la normativa entonces vigente, la prestación del servicio de mercado era obligatoria para todos los municipios de más de 5.000 habitantes. Sin embargo, dicha situación cambia a raíz de las modificaciones introducidas por la LRSAL. A partir del 1 de enero de 2014, el mercado deja de ser un servicio público de prestación obligatoria, quedando excluido de los servicios reservados a las entidades locales al haber sido excluido del listado de actividades esenciales.

En consecuencia, el servicio de mercado pasa a ser una actividad voluntaria de contenido económico que podrá seguir ejerciéndose por los ayuntamientos que en la actualidad vienen prestándolo, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, debiendo tener presente que, de acuerdo al actual marco normativo, dicha prestación decaerá en favor del mantenimiento de los servicios obligatorios en el supuesto de que las entidades locales afectadas incurran en alguno de los incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda o de la regla de gasto.

De forma similar a lo ocurrido con los mataderos públicos, la falta de un censo completo de mercados municipales, ha hecho necesario elaborar uno a los efectos de esta fiscalización. De los 58 municipios que venían obligados a prestar el servicio



de mercado, según su población, se encontraba establecido en 21 municipios (36,2%). En total existen 30 mercados municipales, dado que hay municipios con más de un mercado de abastos: Valladolid con cinco, Burgos y Salamanca con tres y Segovia con dos.

De los 30 mercados, 10 son de tamaño grande, 16 de tamaño mediano y 4 son de tamaño pequeño, existiendo una cierta correlación entre la dimensión poblacional del municipio y el tamaño del mercado. El 80% de las instalaciones, mayoritariamente de tamaño grande o mediano, tenían un buen índice de ocupación (superior al 60%), mientras que el 20% (5) presentaban un índice de ocupación bajo o muy bajo (inferior 60%).

La mayor parte de las entidades fiscalizadas consideran que el mercado tiene una influencia relevante en la cohesión social en la localidad (el 76,7%), así como que ejerce una influencia relevante en la actividad económica (el 76,7%) y en el empleo (el 73,3%) del municipio. En cuanto al arraigo social del mercado, en función del número de compradores que lo utilizan, son también mayoritarias, las entidades que aprecian un nivel razonable (53,3%) o alto (23,3%).

La percepción por parte de los Ayuntamientos titulares, respecto a la viabilidad futura de los mercados como actividad pública, es mayoritariamente positiva (90%), y en el mismo sentido, es general la opinión favorable de los responsables municipales respecto al mantenimiento del número de puestos en sus mercados públicos (60%).

La modalidad más utilizada para la prestación del servicio de mercado, fue la gestión interna. De los 30 mercados analizados, 23 se gestionaron con medios y personal del propio ayuntamiento, mientras que los siete restantes gestionaban el servicio de forma indirecta, en cinco casos por concesión sin obra a cargo del concesionario, y en dos entidades mediante concesión con obra a cargo del concesionario.

Los mercados gestionados directamente por las entidades locales (23), presentaron, mayoritariamente, necesidad de financiación durante los ejercicios analizados (19 en 2012 y 17 en 2013). En conjunto y en términos netos, los mercados de gestión interna produjeron una necesidad de financiación a las entidades titulares de 1.222.053 euros en 2012 y 891.182 en 2013, con una disminución del 27,1%.

Los mercados gestionados de forma externa, presentan, la mayor parte de ellos, capacidad de financiación a los ayuntamientos titulares en el mismo periodo (cuatro en 2012 y cinco en 2013), frente a los que produjeron necesidad de financiación (uno en ambos ejercicios) o resultado neutro (dos en 2012 y uno en 2013).

Sin embargo, el saldo neto que arrojaron en conjunto los mercados con gestión externa, fue negativo en ambos ejercicios, de modo que, al igual que los de gestión interna, también produjeron necesidad de financiación, si bien por importes inferiores, de 11.211 euros en 2012 y 34.269 en 2013.



Los Ayuntamientos de León y Salamanca son participes mayoritarios, juntamente con la empresa nacional Mercasa, de las sociedades que gestionan los mercados mayoristas Mercaléon y Mercasalamanca. El Ayuntamiento de Valladolid es titular, con carácter mayoritario, de la sociedad mercantil que gestiona Mercaolid, en concurrencia, en este caso, con la empresa privada Sociedad Vallisoletana Promotora de Mercados, S.A.

La participación de cada ayuntamiento en el capital social de las respectivas sociedades, es del 63% en Mercaléon, del 52% en Mercasalamanca y del 51% en Mercaolid. Mercasa, pese a que su participación en Mercaléon y Mercasalamanca es minoritaria (37% y 48%, respectivamente), ejerce una posición coordinadora y vertebradora de 23 sociedades gestoras a nivel nacional, de las cuales 18 son participadas de forma mayoritaria por los municipios.

En relación a la situación financiera correspondiente a 2012, Mercasalamanca es la que tiene peor situación. En el apartado de resultados, la mayor rentabilidad económica y financiera corresponde a Mercaolid, mientras Mercaléon presenta el mayor valor en el margen sin subvenciones. Por su parte, Mercasalamanca registra en 2012 unos índices de rentabilidad en negativo, lo que pone de manifiesto dificultades para su funcionamiento.

En términos de situación patrimonial, en 2012 el índice de autonomía financiera de Mercaléon y Mercaolid es bueno, superando el patrimonio al endeudamiento. Sin embargo en Mercasalamanca este indicador pone de manifiesto un elevado volumen de pasivo exigible en relación a los fondos propios. Esta sociedad salmantina es la que presenta una situación más comprometida, que podría afectar a su viabilidad en el futuro, dado que acumula pérdidas en los últimos ejercicios.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta las conclusiones del informe, el Consejo de Cuentas realiza siete recomendaciones:

- La Comunidad Autónoma de Castilla y León debería llevar un registro específico de mercados y mataderos de titularidad pública.
- Los ayuntamientos deben confeccionar y aprobar sus presupuestos con el suficiente nivel de detalle, en sus estados de ingresos y de gastos, que permita conocer tanto el coste efectivo de los servicios, como los recursos que los financian, con independencia de su forma de gestión.
- Las entidades locales deberán dar cumplimiento a la regulación prevista en las instrucciones contables respecto al reflejo en el balance del valor de los terrenos e instalaciones de mercados y mataderos, y proceder a la correspondiente dotación de amortizaciones, conforme a los criterios de valoración establecidos legalmente.



- Las modificaciones de tasas, cuando se acuerden por las entidades locales, deben incluir una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.
- En la forma de gestión indirecta de los servicios, la potestad tarifaria corresponde a la Administración, y por ello la validez de las tarifas y sus modificaciones, requiere que sean fijadas y aprobadas por la corporación municipal.
- Las concesiones deben de otorgarse por tiempo determinado, y de igual forma, los documentos en los que se formalicen los contratos o los pliegos que rijan la contratación, deben contener necesariamente un plazo de duración, teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin que, en ningún caso, puedan exceder de los máximos establecidos legalmente.
- La forma de prestación de servicios de los mercados mayoristas Mercaléon, Mercasalamanca y Mercaolid, como consecuencia de la modificación introducida por la LRSAL, requiere una profunda revisión en la forma de prestación de estos servicios, al no poder constituir un obstáculo para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por parte de las entidades locales