

INFORME ANUAL SOBRE LAS CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.

EJERCICIO 2015

El presente informe corresponde al grupo de fiscalizaciones a realizar por mandato legal y forma parte del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2016. Su objeto es el de dar cumplimiento a los preceptos de la Ley Reguladora del Consejo de Cuentas y de su Reglamento de Organización y Funcionamiento que contemplan, dentro del contenido de la función fiscalizadora, el examen y comprobación de las cuentas de las entidades locales. Fue aprobado por el Pleno con fecha 20 de julio de 2017 en la Diputación Provincial de Palencia, al ser la intención del Consejo de Cuentas que este informe de carácter anual se apruebe de modo itinerante en las distintas provincias de la Comunidad Autónoma. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del Informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 26 de julio.

OBJETIVOS

Este Informe, de mandato legal, tiene por finalidad verificar el cumplimiento de la normativa relativa a la rendición de la Cuenta General por parte de las entidades que componen el Sector Público Local de Castilla y León, así como la referente a la remisión de información sobre la contratación administrativa. Se establecen los siguientes objetivos:

-Verificar el cumplimiento por parte de las entidades locales de la obligación legal de rendir la Cuenta General al Consejo de Cuentas y que se realiza en los plazos legalmente establecidos.

-Comprobar que las cuentas generales presentadas por las entidades locales cumplen con la normativa establecida respecto a forma y contenido, así como la integridad y coherencia interna de la información incluida en las mismas.

-Analizar el cumplimiento de las fases y plazos vinculados al ciclo presupuestario y contable.

-Presentar las principales magnitudes presupuestarias y económico-financieras del sector público local a nivel agregado.

-Verificar el cumplimiento de la obligación de remisión de información sobre la contratación administrativa.

ALCANCE

En cuanto al alcance del trabajo, debemos tener en consideración que se trata de una revisión sobre el contenido formal y la coherencia interna de los datos incluidos en las cuentas rendidas, **no suponiendo, por tanto, una fiscalización propiamente dicha de las mismas, ni la conformidad o disconformidad con la gestión económico-financiera de las entidades locales.** Este hecho, unido a la heterogeneidad del conjunto de entidades integrantes del sector público local, imposibilita emitir una opinión sobre las cuentas analizadas.

Aunque el plazo legal de rendición de cuentas del ejercicio 2015 terminó el día 31 de octubre de 2016, se ha establecido como fecha de cierre para el desarrollo de los trabajos, tanto para el **análisis del grado de rendición** como para el **examen del contenido** de las cuentas, las recibidas hasta el **31 de diciembre de 2016**; es decir, se ha seguido el mismo criterio que en el pasado año.

Además, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el trabajo se ha extendido al análisis del nivel de rendición y al proceso de revisión de las cuentas de ejercicios anteriores que han sido rendidas con posterioridad a la fecha de cierre del “Informe Anual sobre las Cuentas del Sector Público Local, Ejercicio 2014”, fijada en el 31 de diciembre de 2015, por lo que engloba las cuentas de ejercicios anteriores rendidas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016.

En cuanto al **análisis de los resultados del proceso de revisión**, se han tenido en consideración para su tratamiento las contestaciones de las entidades locales a las comunicaciones de incidencias realizadas por este Consejo, recibidas hasta el **20 de junio de 2017**.

En cuanto a los procedimientos de revisión se han aplicado los siguientes criterios:

***Cuentas del ejercicio 2015:** se han revisado todas las presentadas por las entidades locales antes del 31 de diciembre de 2016, salvo que tengan población inferior a 1.000 habitantes, en cuyo caso se hace mediante muestreo y diferentes criterios de riesgo.

Concretamente se revisan 231 entidades (143 ayuntamientos y 88 ELM), lo que supone el 6,2% del total de este grupo.

***Cuentas de ejercicios anteriores:** se revisan las cuentas de los ejercicios 2006-2014, presentadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016, de todos los municipios con población superior a 1.000 habitantes. En cuanto a los de población inferior, se sigue un criterio de muestreo similar al caso anterior.

A efectos del **análisis** que nos ocupa, el **sector público local** de Castilla y León, a 31 de diciembre de 2015, estaba integrado por nueve diputaciones provinciales, 2.248 ayuntamientos, 2.222 entidades locales menores, un consejo comarcal, 274 mancomunidades, 40 organismos autónomos, 67 sociedades mercantiles, dos entidades públicas empresariales y 52 consorcios. De estos datos, cabe destacar el elevado número de entidades locales que existen en la Comunidad, fundamentalmente ayuntamientos y entidades locales menores, que representan el **27,7% y 60%** respectivamente, del total nacional.

En relación con las mancomunidades, consorcios y sociedades mercantiles, hay que señalar que, en respuesta a los requerimientos de cuentas efectuados por este Consejo, se ha puesto de manifiesto **la existencia de algunas entidades que desde hace varios ejercicios permanecen inactivas y no operan como tales, sin que se hayan disuelto ni dado de baja en los registros oficiales. En algunos casos se desconoce su situación, por falta de respuesta a los requerimientos del Consejo.**

Del análisis de la evolución experimentada por el sector público local se desprende que por cuarto año consecutivo los entes que lo integran presentan una disminución, con un descenso de 11 en el último ejercicio. No obstante, a fecha 31 de diciembre de 2015 había un total de 4.915 entidades, cuando en 2003 había 4.889.

CONCLUSIONES

RENDICIÓN DE CUENTAS

Del examen de la efectiva **rendición de las cuentas** del ejercicio 2015, a 31 de diciembre de 2016, se desprende que **3.507** entidades de un total de **4.754**, esto es, el **73,8%**, **han rendido sus cuentas**. En consecuencia, 1.247 entidades no lo han hecho, es

decir, el 26,2%. Es un retroceso respecto al año anterior que fue para el conjunto de las entidades locales del 79,5%.

Si excluimos las ELM, el porcentaje de rendición es del **80%**. Estos datos también suponen un retroceso respecto al año anterior que fue del **82%**.

No obstante, si tenemos en consideración el plazo legal de rendición, es decir el 31 de octubre de 2016, han rendido la Cuenta General del ejercicio 2015, un total de **2.703** entidades locales, que representan el **56,9%** de las existentes. Ahora bien, excluyendo a las ELM, el porcentaje es del 64,1%, que supone un descenso respecto a 2014, ya que en dicho año fue del 73,4%.

Por tipo de entidad, los niveles más altos de rendición de cuentas a la fecha de cierre del análisis los presentan las diputaciones provinciales y el Consejo Comarcal con el 100%; seguidas de los ayuntamientos, con el 82,4%; y a continuación las ELM, con el 66,7%. Las entidades que no han rendido sus cuentas a 31 de diciembre de 2016, 1.247, se distribuyen en 396 ayuntamientos, 110 mancomunidades y 741 ELM.

Por provincias, siempre con exclusión de las entidades locales menores, Ávila y Salamanca son las que presentan niveles de rendición más elevados, en **plazo legal**, con porcentajes del **76,7% y 74,7%**, respectivamente. Por otro lado, si lo referenciamos a 31 de diciembre, ambas provincias vuelven a contar con el mayor ratio de rendición, incorporándose Valladolid. Las tres oscilan entre el 83,2% y el 84,7. Los resultados más bajos corresponden nuevamente a Segovia, con el 44,9% en plazo y el 72,2% a 31-12-2016. El resto de las provincias rinden en plazo legal entre el 55% y 71% y entre el 76% y el 80% a 31-12-2016.

Entre los **ayuntamientos**, que globalmente presentan un índice de rendición del 82,4%, si los clasificamos **por tramos de población**, los de mayor tamaño, es decir, con más de 50.000 habitantes, se sitúan en el 88,9%. Los ayuntamientos entre 5.000 y 50.000 habitantes cuentan con unos niveles de rendición del 77,6%. Los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes presentan unos niveles de rendición del 82,5%. Hay 396 ayuntamientos que no han rendido cuentas a 31-12-2016. Dentro de esta cifra, hay un municipio de más de 50.000 habitantes, 11 con población entre 5.000 y 20.000 habitantes, 29 con población entre 1.000 y 5.000 habitantes y 355 con población inferior a 1.000 habitantes.

Respecto a las cuentas de ejercicios anteriores a 2015, pendientes de rendición, entre el 1 de enero de 2016 y 31 de diciembre del mismo año, se han presentado un total de 706

cuentas, de las cuales 576 corresponden al ejercicio de 2014, y las 130 restantes al período 2006-2013. Por entidades, el 46,7% corresponden a ayuntamientos, el 46,3% a ELM y el resto a mancomunidades.

Analizando la evolución de los datos de rendición de cuentas por provincias, se aprecia un incremento a partir de 2006 con un retroceso en los dos últimos ejercicios. Con referencia a 31 de diciembre de 2016, se produce una disminución de la rendición, respecto al ejercicio anterior, en 7 provincias, destacando Palencia con una caída del 11,5% y Valladolid con el 9,2%. Sin embargo, en Segovia se ha incrementado un 6,5%, llegando al 72%, su máximo histórico, si bien es la provincia con el índice de rendición más bajo.

Las **ELM** merecen un tratamiento diferenciado. Así, en plazo legal la rendición llegó al 48,6%, mientras que a 31 de diciembre de 2016 se consiguió el 66,7%. Por provincias, León rindió el 59%, o lo que es lo mismo, 726 ELM de las 1.231 existentes, Burgos el 75,5%, es decir, 490 de las 649 existentes, y Palencia el 77,4%, o sea 175 de 226. El nivel de rendición se ha incrementado de manera notable en los últimos años. Entendemos que la causa está sin duda en la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. No obstante, hay que dejar constancia de que se ha producido un descenso de 28 puntos porcentuales respecto al índice del 94,4%, que se obtuvo a 31 de diciembre de 2013.

ANÁLISIS DE LAS CUENTAS

De las 1.137 cuentas correspondientes al ejercicio 2015 que han sido objeto de revisión, inicialmente sólo 167 se presentaron completas y sin incidencias. Las 970 con incidencias han sido comunicadas a sus respectivas entidades locales. Culinado este proceso de subsanación, se pasó a 276 sin incidencias, es decir, el 24,3% del total revisado.

El número de incidencias puestas de manifiesto son 3.685, que bajan a 3.023 tras el proceso de subsanación. En definitiva, una media de 3,5 incidencias por cuenta.

Por provincias, las que tienen un menor número de incidencias, son las de Palencia y Salamanca, con 2,3 y 2,6 incidencias por cuenta. Las peores ratios corresponden a Segovia con 5,1 y Zamora con 4,3.

Atendiendo al tipo de entidad, el mayor número de incidencias por cuenta se da en los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes, con 6,9, y las diputaciones, con 5,6. Por el

contrario, los mejores resultados los presentan los consorcios, con 2, y las ELM con 2,8. Este resultado, puede deberse a la utilización mayoritaria del modelo básico por estas entidades.

Respecto a la naturaleza de las incidencias, un 48,2% están relacionadas con el incumplimiento de los plazos o trámites del ciclo presupuestario y contable, esto es, incidencias formales, mientras que el resto, denominadas sustanciales, son el 51,8%, y se refieren a la coherencia de la información (33,4%) y la integridad de la misma (18,4%).

Respecto a las incidencias sustanciales, las más frecuentes son las siguientes:

-Incoherencia entre el balance de comprobación y otros estados contables, 49,3% de las cuentas revisadas.

-La existencia de diferencias entre los importes reflejados en un mismo estado, en el 23,4% de las cuentas.

Otras incidencias, como la falta de cumplimentación de determinada información de la Memoria, la remisión de cuentas incompletas, y la existencia de partidas con signo contrario a su naturaleza, afectan a un porcentaje de cuentas entre el 10 y el 15%.

CUMPLIMIENTO DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

Entre las entidades se produce un incumplimiento elevado de los plazos de aprobación del presupuesto del ejercicio 2015, con un 68,7% (2.410). También afecta a la liquidación del presupuesto, aunque con menor medida, un 23,3%, es decir, 818 entidades.

El ciclo contable acusa también significativos niveles de incumplimiento de los plazos. Así, el 21,4% (749) de las entidades que han presentado su cuenta, la formaron fuera de plazo; el 22,4% (786), la aprobaron fuera de plazo; y el 22,9% la rindieron rebasando el plazo establecido.

CUENTAS PENDIENTES DE VARIOS EJERCICIOS

Por último, uno de los aspectos más preocupantes observados desde el inicio de las actuaciones del Consejo ha sido la reiterada falta de rendición de cuentas por parte de algunas entidades, de tal forma que, excluidas las ELM, el 28,9% de las entidades locales existentes de la región (731) no han rendido la Cuenta de dos o más ejercicios del periodo 2006-2015.

Así, con referencia exclusiva a los ayuntamientos, hay 580 que presentan incumplimientos reiterados de rendición, y entre ellos hay 30 que no han rendido ninguna de las cuentas en el periodo 2006-2014 (4 con población entre 500 y 1.000 habitantes y 26 menores de 500 habitantes).

Las mancomunidades presentan niveles muy superiores de incumplimiento, ya que el 55,1% tiene pendiente de rendir 2 o más cuentas.

PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS Y ECONÓMICO-FINANCIERAS

Durante el ejercicio 2015 el conjunto de las entidades locales rendidas (3.504) reconocieron obligaciones por un importe total de 2.753 millones de euros y liquidaron derechos por importe de 2.884 millones, lo que arroja un resultado presupuestario agregado de 131 millones de euros.

Los municipios gestionan en torno al 72% del total de los recursos y gastos correspondientes del conjunto del sector público local. Los ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes gestionan la mitad. En cuanto a las diputaciones provinciales, reconocieron derechos y obligaciones por importes equivalentes al 25% del total. El resto de las entidades locales, en conjunto, gestionó aproximadamente el 3%.

La mayoría de las entidades locales de la Comunidad Autónoma, el 70,8%, liquidaron sus presupuestos con resultado presupuestario positivo, si bien hay un número significativo que arroja déficit en dicha magnitud (1.027). Las entidades locales más deficitarias son las diputaciones provinciales, 5 de las 9 cerraron el ejercicio con resultado presupuestario negativo, y el 40% de las ELM.

La práctica totalidad de las entidades locales liquidaron sus presupuestos con remanente de tesorería positivo, el 98,4%, únicamente 55 entidades lo presentaron negativo, afectando a ayuntamientos menores de 1.000 habitantes (23) y ELM (24).

El pasivo financiero de las entidades locales de Castilla y León a 1 de enero de 2015 alcanzaba un importe agregado de 1.465,3 millones de euros, concertándose, a lo largo del ejercicio, operaciones de crédito por importe de 163 millones de euros y amortizándose 309,5 millones de euros.

A final de ejercicio la deuda viva agregada era de 1.310,2 millones de euros, 10% menos que en el ejercicio anterior. El 51,8% correspondía a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y el 23,6% a las diputaciones provinciales.

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La mayoría de las EELL de la Comunidad, incumplieron con la obligación de remitir a este Consejo de Cuentas, la información contractual, de acuerdo con lo exigido por la normativa vigente, esto es, una relación certificada de los contratos formalizados en 2015 o certificación negativa, en su caso. A 15 de octubre de 2016, fecha en que finalizaba el plazo establecido para ello, sólo 545 entidades del sector público local (11%) habían remitido la información contractual correspondiente al ejercicio 2015, llegándose a 1.743 (35,2%) a 31 de diciembre de 2016. No obstante, es de significar que se ha producido una gran mejora de 30 puntos porcentuales respecto al pasado año.

La gran mayoría de las comunicaciones, el 88,6%, son certificaciones negativas, y el resto, el 11,4% remiten la relación de contratos formalizados.

De los 800 contratos formalizados por las EELL en 2015, la gran mayoría, tanto en número de contratos como en importe, corresponde a ayuntamientos y diputaciones. Si atendemos al objeto del contrato, en primer lugar están los contratos de servicios, con el 38,8%, seguidos de los contratos de obras, con el 34,6%.

En cuanto al procedimiento de adjudicación más utilizado, fue el negociado sin publicidad, con casi el 61%, seguido del procedimiento abierto, con el 35,9%. Sin embargo, si tenemos presente las cuantías, tiene más peso el abierto, al suponer el 72,5% del importe total.

RECOMENDACIONES

Conforme a lo expuesto a lo largo del informe, el Consejo de Cuentas entiende que están vigentes buena parte de las recomendaciones incluidas en los informes precedentes y, que se incluyeron en el Acuerdo 50/2016 del Pleno del Consejo de Cuentas, de fecha 18 de mayo de 2016, por el que se proponen a las Cortes de Castilla y León actuaciones para impulsar la rendición de cuentas de las entidades locales.

En el mismo sentido hay que interpretar la **“Declaración sobre las medidas para estimular la rendición de cuentas de las Entidades Locales”**, suscrita por el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, y que algunas de ellas ya se han puesto en práctica con resultados sobresalientes en otras CCAA. Estas medidas contribuyen, no sólo a mejorar los índices de rendición de cuentas, sino también a la mejora de la transparencia exigible a todas las administraciones públicas. Es de reseñar, que en el mismo acto se aprobó una “Declaración sobre las modificaciones legales para promover la reducción de los plazos de rendición de las cuentas del sector público”, en la que se propone que exista una única fecha para la rendición de todas las entidades públicas, con independencia de que sean estatales, autonómicas y locales, concretándola en el 30 de junio del ejercicio siguiente al que las mismas se refieran.

Entendemos que ambas declaraciones están plenamente vigentes y que sería deseable la adopción de las medidas que correspondan para posibilitar su pronta aplicación.

Por lo demás, en cuanto a las recomendaciones, se proponen las siguientes:

1) Las entidades locales deben incrementar sus esfuerzos para ajustar sus actuaciones a los plazos contemplados en la vigente normativa respecto al ciclo presupuestario y contable; de forma particular, debe ponerse especial énfasis en la aprobación de los presupuestos dentro de los plazos legales, ya que es esta fase procedimental correspondiente a la gestión económica de las entidades locales, la que mayor grado de incumplimiento presenta.

2) La Cuenta General debe ajustarse, en los aspectos formales y estructurales, a lo dispuesto en la normativa aplicable y la misma debe contener la totalidad de los estados, cuentas y documentación complementaria establecidos en las instrucciones de contabilidad para la Administración local. En este sentido, deberán adoptarse las medidas oportunas, para mejorar el contenido de la Cuenta General, evitando con ello incurrir en un nivel tan acusado de incidencias de carácter sustancial, tales como la existencia de incoherencias en la información contenida en la Cuenta o la falta de información en la Memoria.

A tal fin, resulta especialmente recomendable, por parte de las entidades locales, la utilización del validador externo de la Plataforma de Rendición de Cuentas con carácter previo a la tramitación de la Cuenta, con el fin de garantizar la exactitud, coherencia e integridad del documento sometido a la aprobación del Pleno.

3) Los consorcios locales que no lo hubieran hecho, deberán proceder a la modificación de sus estatutos, con objeto de determinar la Administración pública a la que estarán adscritos, así como su régimen orgánico, funcional y financiero, tal como exige la Disposición Adicional 20ª de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Asimismo, deberán adaptar su régimen de presupuestación, contabilidad y control al de la Administración pública de adscripción. Hay que tener en cuenta, que dicha adscripción resulta determinante para la rendición de la Cuenta General de las entidades locales a partir del ejercicio 2015, ya que según prevé la citada Disposición Adicional 20ª de la LRJPAC, los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la Cuenta General de la entidad local de adscripción.

4) Por parte de las entidades locales integrantes de mancomunidades y consorcios que durante varios ejercicios permanecen inactivas, se debería valorar la necesidad de su existencia y, en su caso, iniciar los trámites necesarios para su disolución.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, artículo 209, impone a todas las entidades locales, de modo incondicional, la obligación de formar y rendir su Cuenta General. Por tanto, desde su constitución y hasta la disolución definitiva, con pérdida de su personalidad jurídica, persiste la obligación de formar, aprobar y rendir anualmente la cuenta de la entidad.

5) La anterior recomendación, referida al cese de actividad que constituya el objeto social (se presume inactividad si es superior al año), es aplicable igualmente a las sociedades mercantiles dependientes de las entidades locales, juntamente con aquellas otras causas de disolución previstas en el artículo 363.1 del Real Decreto Legislativo 1/2010, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

6) Las entidades locales deben rendir su Cuenta General, “debidamente aprobada” por el órgano colegiado facultado para ello (Pleno en los ayuntamientos o diputaciones, Junta o Asamblea Vecinal en las ELM). Dicha aprobación, conforme establecen las normas contables, es un acto esencial para la fiscalización de la Cuenta por los órganos de control externo, que no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni genera responsabilidad por razón de las mismas.

Por tanto, la falta de aprobación de dicha Cuenta, en cuanto que puede constituir un obstáculo para su posterior rendición, únicamente puede obedecer a motivos concretos relacionados con aspectos formales o contenido de la propia Cuenta General, sin que quepa

aducir como causa de la misma, genéricas razones de discrepancia con la gestión política o económica desarrollada por los órganos rectores de la entidad local.

7) Las entidades locales deben remitir anualmente al Consejo de Cuentas información sobre su actividad contractual en los términos establecidos en la normativa aplicable. Dados los grados extremos de incumplimiento detectados en el ejercicio fiscalizado, la observancia de dicha obligación, debería ser objeto de especial atención tanto por las entidades obligadas a ello, como de las instituciones de ámbito territorial superior (diputaciones y Consejo Comarcal del Bierzo).

Valladolid, a 12 de enero de 2018