

# **INFORME DE SEGUIMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS CON INCUMPLIMIENTOS REITERADOS DE LA OBLIGACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

Este informe corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2014 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 13 de abril de 2016 en la sede de la Diputación Provincial de Zamora. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 18 de abril.

## **OBJETIVOS**

La presente fiscalización, de carácter especial, tiene por finalidad analizar la situación que presentan los ayuntamientos con mayores incumplimientos de la obligación de rendición de cuentas, de acuerdo con los siguientes objetivos:

1) Examinar la situación de los ayuntamientos seleccionados en relación al cumplimiento de las obligaciones y plazos vinculados al ciclo presupuestario y contable.

2) Obtener información sobre la organización y funcionamiento de estos ayuntamientos, en relación al cumplimiento de sus obligaciones contables y de control interno.

3) Conocer las causas de la falta de presentación de cuentas y las medidas adoptadas.

4) Obtener la información sobre la situación económico-financiera de los ayuntamientos examinados.

## **ALCANCE**

Se ha centrado en el periodo 2010-2013, sin perjuicio de las comprobaciones que hayan sido pertinentes de otros ejercicios. Como fecha de cierre, a efectos de la información facilitada, se fijó el 6 de septiembre de 2015, mientras que la información de partida se obtuvo a fecha 30 de abril. Se incorpora como Anexo III la relación de ayuntamientos incluidos en el ámbito de la fiscalización que han rendido cuentas entre el 1 de mayo y el 31 de diciembre de 2015, que han sido un total de 207.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo se incluyen todos los ayuntamientos que tenían dos o más cuentas por rendir en el periodo 2010-2013.

La muestra comprende 100 ayuntamientos y responde a los siguientes criterios:

-Ayuntamientos con población superior a 500 habitantes e inferior a 1.000: 25.

-Ayuntamientos con 4 ejercicios sin rendir ante el Consejo de Cuentas y sin datos en la oficina virtual del MINHAP: 26.

-Ayuntamientos según importe de los derechos reconocidos en 2013: 47.

-Ayuntamientos sin información económica, según datos de población: 2.

## **METODOLOGÍA**

El trabajo se ha desarrollado en dos fases: La primera se ha centrado en la obtención de información sobre determinados aspectos de la organización y funcionamiento de los ayuntamientos fiscalizados, con incidencia en el cumplimiento de las obligaciones contables, que se ha conseguido mediante el envío de cuestionarios a los ayuntamientos de la muestra y de la documentación recabada de la Administración Autónoma y de la Plataforma de Rendición de Cuentas. En la segunda fase, una vez depurada la información recibida de los ayuntamientos, junto con la información disponible, se ha realizado la explotación estadística y el análisis de los resultados alcanzados.

De los 100 ayuntamientos de la muestra contestaron al primer cuestionario 95 y al cuestionario complementario, 86.

Es preciso poner de manifiesto que a los 133 ayuntamientos no incluidos en la muestra se les remitió una comunicación, en la que se les indicaba la realización de este informe de fiscalización y se les requería para que presentasen las cuentas generales que restasen por rendir.

## **LIMITACIONES**

Las limitaciones más destacadas son las siguientes:

\*Ha habido un total de 15 ayuntamientos de los 100, que no han contestado a alguno de los cuestionarios.

\*Falta la respuesta a algunos apartados de los cuestionarios, pese a la disponibilidad del equipo para prestar la asistencia técnica necesaria.

\*No se ha dispuesto de todos los datos contables y presupuestarios de las entidades fiscalizadas, lo que ha supuesto una dificultad para su análisis.

## **ALEGACIONES**

Dentro del plazo concedido se han presentado alegaciones por la Consejería de la Presidencia, las diputaciones provinciales de León, Palencia, Segovia y Soria. Se han analizado las alegaciones pormenorizadamente y, en el caso de ser aceptadas, se ha dejado constancia de ello a pie de página.

## **CONCLUSIONES**

### *EVOLUCIÓN Y ESTADO DE SITUACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR LOS AYUNTAMIENTOS*

- La rendición de cuentas por parte de los 2.248 ayuntamientos a fecha 30 de septiembre de 2015 se situaba en el 85,1% para el periodo 2003-2013, habiendo pasado del 82,6% del 2003 al 92,4% en el ejercicio 2013. También ha mejorado la rendición en plazo, siendo en los dos últimos ejercicios del 75,7% y del 78,8%.
- A 30 de abril de 2015 había un total de 712 ayuntamientos, el 31,7%, que tenían dos o más cuentas pendientes del periodo 2003-2013, de los cuales 466 tenían cuatro o más ejercicios sin rendir. El caso más extremo lo representan 29 municipios que no han rendido cuenta alguna en el período 2003-2013. Es más acusada esta incidencia en los municipios menores de 1.000 habitantes, tramo poblacional al que corresponden 670 de los 712 ayuntamientos.
- Dentro del ámbito temporal de la fiscalización, a fecha 30 de abril de 2015, el número de ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes, con dos o más cuentas por rendir en el periodo 2010-2013, era de 233 con un total de 743 cuentas. Esta incidencia es mayor en Zamora, Segovia y Ávila.
- En el curso de la actuación fiscalizadora, concretamente en el periodo de 30 de abril a 30 de septiembre, ha habido un

comportamiento positivo en materia de rendición de cuentas al descender de 743 cuentas pendientes a 589, es decir, se han presentado 154 cuentas por 58 ayuntamientos. Si la referencia se amplía a 31 de diciembre, el total de cuentas rendidas se eleva a 207.

- Según han manifestado los ayuntamientos afectados, los órganos de gobierno no siempre son concedores de los requerimientos de rendición de cuentas efectuados por este Consejo de Cuentas a sus municipios.

#### CUMPLIMIENTO DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

- Con carácter general los ayuntamientos analizados incumplen los plazos establecidos para la aprobación del presupuesto y su liquidación, así como de la formación y aprobación de la Cuenta General. No obstante, se ha producido una mejora en los últimos ejercicios.
- Respecto al presupuesto, y en cuanto al ejercicio 2013, sólo el 4,2% de los municipios examinados realizó la aprobación definitiva antes del 31 de diciembre del ejercicio anterior.
- Los ayuntamientos fiscalizados, en cuanto a la liquidación del presupuesto, también incumplieron el plazo aunque con una evolución positiva, pasando los ayuntamientos cumplidores del 24,2% en 2010 al 46,3% en los ejercicios 2013 y 2014.
- En relación a la formación de la Cuenta General el nivel de cumplimiento de plazo se sitúa en el 37,9% para el ejercicio 2013, registrándose una mejora en el periodo analizado.
- También se produce retraso en la presentación de la Cuenta General al Pleno y, aunque ha mejorado, sigue en un bajo porcentaje del 30,5%.
- **Del análisis realizado sobre la muestra de ayuntamientos, se desprende que el 86,6% de las cuentas del periodo 2010-2013 se encontraban formadas, a pesar de lo cual, sólo el 67,9% habían sido presentadas al Pleno, resultando aprobadas el 65,5%. En consecuencia, la falta de rendición de cuentas en la mayor parte de los casos no se debe a la falta de formación (el 69,2% de las cuentas no rendidas estaban formadas), e incluso, en un elevado porcentaje, el origen de dicho incumplimiento tampoco se encuentra en la**

**falta de aprobación de las cuentas (el 48,1% de las cuentas no rendidas estaban aprobadas).**

- El retraso medio en la formación de la Cuenta es de 123 días. Si hablamos de la aprobación, el retraso es de 215 días, mientras que en la fase de rendición de cuentas llega a los 780 días.

#### ORGANIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD Y CONTROL INTERNO

- **En los 233 ayuntamientos analizados, la provisión de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHN) mediante concurso es del 47,2%; mediante provisión temporal el 44,6%; eximido de mantener el puesto de secretario-interventor, el 3%; o vacantes el 5,2%. Dentro de la provisión temporal, la más frecuente es mediante personal interino, con el 31,8%.**
- **Respecto a las rotaciones de los secretarios-interventores, se comprueba que al menos el 63,5% de los ayuntamientos afectados habían dispuesto de un único secretario-interventor en los últimos cinco años; en el 16,8% hubo dos secretarios; y en el 18% restante se eleva a tres o más personas. Tomando como referencia los casos más extremos, con falta de rendición de cuatro años, el 57,4% se encontraba con el menor nivel de rotación, y el 20,4% con dos personas.**
- **En las pruebas realizadas no se aprecia relación entre el número de cuentas pendientes y el mayor grado de rotación del FHN. Por tanto, la falta de rendición de cuentas en estos ayuntamientos, con carácter general, no responde al problema derivado de una elevada inestabilidad en el desempeño de los puestos de secretario-interventor.**
- De los ayuntamientos fiscalizados, 233, el 83,3% se encuentran agrupados. En cuanto a la incidencia que esta modalidad de desempeño, cabe indicar que el índice de agrupación que presentan los ayuntamientos fiscalizados, excede en más de cinco puntos porcentuales respecto al correspondiente al total de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de la misma categoría.
- Los 95 ayuntamientos de la muestra declararon la existencia de 26 acumulaciones autorizadas para el desempeño por un mismo FHN de otros puestos de trabajo. **De las comprobaciones**

**realizadas dentro del grupo de ayuntamientos con problemas de rendición, se desprende que la excesiva duración de algunas acumulaciones repercute negativamente en el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas.**

- Atendiendo a la relación de cuentas pendientes en el periodo 2010-2013, y los titulares de los puestos de Secretaría-Intervención, se deduce que en los ayuntamientos de la muestra como caso extremo hay dos secretarios-interventores que en conjunto tienen 16 cuentas pendientes en el periodo 2010-2013. El 30,2% acumulan cuatro cuentas pendientes, ocho cuentas el 19,8% y dos cuentas el 17,2%.
- **La aplicación de contabilidad utilizada por los ayuntamientos no fue suministrada por la respectiva Diputación Provincial o Consejo Comarcal, en el 67,4% de los casos. No obstante, las diputaciones de León, Palencia, Segovia, Valladolid y Zamora mantienen una presencia significativa en esta modalidad de asistencia.**
- **Las conexiones a internet presentan diferencias según las provincias. El 34,7% de los municipios fiscalizados no disponen de internet con banda ancha, imprescindible para rendir en la Plataforma, afectando esta limitación con especial incidencia a las provincias de Burgos Soria y Salamanca.**
- **En la operatoria contable, en un 62,1% de los ayuntamientos analizados, es fundamental la actuación del secretario-interventor aunque también se constata la presencia de empresas externas en un 33,7%. Si bien las operaciones de rendición de cuentas las suele realizar el secretario-interventor con el 51,6%, las empresas externas lo hacen en el 33,7% de los casos, mientras que las diputaciones lo hacen en el 6,3%.**
- **La asistencia técnica de las diputaciones y del Consejo Comarcal del Bierzo, se concreta en relación a los 100 ayuntamientos de la muestra en lo siguiente:**

**\*Ejercicio de las funciones de Secretaría-Intervención de forma total o parcial en 5.**

**\*Facilitar programa contable a 34.**

**\*Apoyo a la llevanza de la contabilidad en 18.**

**\*Suministro de información al MINHAP en 3.**

**\*Llevanza de contabilidad y rendición de cuentas en 28 ELM de los municipios de la muestra.**

#### CAUSAS DE LA FALTA DE RENDICIÓN

- **La causa señalada de forma expresa por los ayuntamientos de la muestra es que la falta de rendición de cuentas guarda relación con la insuficiencia de medios tanto humanos, el 58,9%; como materiales, el 40%; y con el retraso en la llevanza de la contabilidad, el 37,9%. La escasez de medios humanos afecta principalmente a Ávila, Valladolid y Zamora; la insuficiencia de medios materiales a León y Burgos; y el retraso en la llevanza de contabilidad a Soria.**
- **A pesar de que un elevado número de ayuntamientos manifiestan esa falta de medios humanos, únicamente el 16,1% de ellos declararon la existencia de informes que expresaban dichas limitaciones y el 19,8% solicitaron la ayuda de la Diputación.**
- **La medida adoptada por los ayuntamientos para solucionar estos problemas es acudir a los servicios de empresas externas en el 17,4% de los casos, seguida de la modernización de medios informáticos en el 14%, y la solicitud de ayuda a los servicios de asistencia técnica de las diputaciones en el 10,5% de los ayuntamientos. Según provincias, en Ávila, Palencia y Segovia se decantan por la asistencia de empresas externas; en León por la asistencia de la Diputación; mientras que en Burgos y Zamora se decantan por la mejora de los medios informáticos.**

#### SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

- **A nivel agregado los 88 municipios presentan superávit en los presupuestos iniciales y en los presupuestos definitivos. De acuerdo con los datos obtenidos, en cuanto a la ejecución presupuestaria, se alcanzó el 89% en los ingresos y el 80% en los gastos. Estos porcentajes son coincidentes con los existentes para los municipios de menos de 1.000 habitantes, con carácter general.**
- **Hay 12 municipios que presentaron un resultado presupuestario negativo y 76 positivo. El saldo neto de todos los resultados presupuestarios presenta un signo positivo de 2.787.375 euros.**

- En cuanto al remanente de tesorería del ejercicio 2013, es positivo en 87 ayuntamientos, con un importe neto agregado de 12.414.001 euros.
- La media de ingresos y gastos por habitante en los 56 ayuntamientos analizados se sitúa entre los 983 euros/habitante y los 859 euros/habitante, respectivamente, algo inferior a los resultados de los municipios de menos de 1.000 habitantes.
- El endeudamiento de los ayuntamientos analizados representa de media el 22% de los ingresos corrientes. Hay 48 ayuntamientos que no tienen deuda financiera, mientras que hay cuatro con endeudamiento por encima del 75% de los ingresos corrientes.

## **RECOMENDACIONES**

Se ha de insistir en lo expresado por esta Institución en informes anteriores, en particular en los siguientes:

-Informes Anuales sobre las Cuentas del Sector Público Local de Castilla y León, fundamentalmente los referidos a los años 2012 y 2013.

-Análisis del control interno de la gestión económico-financiera y contable de las entidades locales de Castilla y León, con especial incidencia en el personal que tiene atribuido dicho control. Ejercicio 2011: 1) Organización del control interno de la gestión económico-financiera y contable. 2) Aplicación y desarrollo del control interno de la gestión económico-financiera y contable.

- Informe del análisis de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales menores de Castilla y León, ejercicio 2013. entidades locales menores.

Por otro lado, y de acuerdo con el presente informe, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas, se proponen las siguientes recomendaciones:

- 1) Para reforzar el cumplimiento de la obligación legal de rendir cuentas, se vuelve a reiterar, una vez más, la necesidad de que se adopten medidas que penalicen el incumplimiento de dicha obligación, con consecuencias efectivas de inmediata y directa



aplicación, en la línea de las ya adoptadas por otras comunidades autónomas. En este sentido, la Junta de Castilla y León debería promover iniciativas legislativas para establecer que, con carácter general, la rendición de la Cuenta General constituya un requisito indispensable para la concesión o pago de ayudas y subvenciones públicas a las entidades locales.

- 2) Las entidades locales afectadas y en particular sus órganos de gobierno, deberán adoptar las medidas necesarias para aprobar y rendir sus cuentas, dentro de los plazos legales. Estas obligaciones, que tienen su origen en las competencias atribuidas a dichos órganos por el ordenamiento jurídico (al Pleno respecto a la aprobación de la Cuenta General y al Alcalde-Presidente, como cuentadante), constituyen no solo uno de los tradicionales deberes de cualquier servidor público, sino que, en el contexto actual, se encuentran en la base de los principios de transparencia y buen gobierno, en cuanto que la Cuenta General de los entes locales constituye, sin lugar a dudas, uno de los mejores instrumentos para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.

La falta de aprobación y rendición de sus cuentas impide, además del control externo por parte de las instituciones públicas encargadas de ello, que pueda llevarse a efecto la preceptiva publicidad activa de dichas cuentas en el portal de internet y el ejercicio del derecho de acceso a dicha información pública, por parte de todos los agentes del sistema.

- 3) A los alcaldes, como cuentadantes, les corresponde rendir la Cuenta General, y a la Intervención, su formación. Por consiguiente, ambas instancias deberán arbitrar las medidas oportunas, para proceder al cumplimiento del mandato legal, salvando cuantos inconvenientes pudieran presentarse, a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico habilita, en sus variadas fórmulas, para poder atender adecuadamente las obligaciones, de esta naturaleza, que legalmente les están encomendadas.
- 4) Las diputaciones provinciales y el Consejo Comarcal del Bierzo deberían desarrollar decididas acciones de concienciación y formación, entre todos los miembros de las corporaciones locales, orientadas a sensibilizar a dichos cargos electos, tanto en el puntual cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas, como su significado en el contexto actual. Estas acciones, deberían articularse con un doble objetivo, impulsar la participación activa de todos los miembros de los plenos corporativos en el cumplimiento de la

obligación de rendición de cuentas dentro de los plazos legales, y promover el ejercicio de la competencia de control y fiscalización de los órganos de gobierno, en el supuesto de la falta de presentación al Pleno de las cuentas anuales, para su aprobación.

- 5) Las operaciones de rendición de cuentas, constituyen un hecho aislado en el funcionamiento de los sistemas informáticos y telemáticos de las entidades locales, cuya activación se produce ordinariamente una vez al año, lo cual impide que los usuarios de los aplicativos (interventores o secretarios-interventores) se familiaricen adecuadamente con dichos procesos, algo que no ocurre, con las operaciones de registro contable, al desarrollarse estas últimas, de forma más continua y repetitiva a lo largo de todo el año. Teniendo en cuenta dichas circunstancias, las diputaciones provinciales y el Consejo Comarcal del Bierzo deberían planificar adecuadamente tanto la dimensión de sus plantillas, como su propia organización, para poder apoyar de forma rápida y eficaz a las entidades locales en los procesos materiales de rendición telemática de cuentas, de periodicidad anual. La posible coincidencia de un número importante de entidades locales demandando apoyo técnico en un reducido espacio de tiempo, presumiblemente coincidente con las fechas más próximas al límite legal para su rendición, constituye un factor que debería ser tenido en cuenta por dichas instituciones, para planificar adecuadamente su trabajo y disponibilidad de recursos.
- 6) La garantía del desempeño de las funciones públicas necesarias atribuido legalmente a las instituciones supramunicipales (diputaciones y Consejo Comarcal del Bierzo), exige que estas entidades adopten medidas de control para evitar que determinadas situaciones de riesgo, como puede ser la falta prolongada de cobertura de los puestos de trabajo reservados a FHN en algún ayuntamiento de su circunscripción, se convierta en algo crónico, debiendo mantener una actitud proactiva, orientada a dar pronta solución a los problemas planteados.

Asimismo, los presidentes de las corporaciones afectadas por dichas situaciones deberían reaccionar de forma inmediata, proveyendo lo necesario para la pronta cobertura del puesto reservado a FHN que haya quedado vacante, bien sea solicitando el asesoramiento o asistencia de las diputaciones o Consejo Comarcal del Bierzo, o dirigiendo la correspondiente petición a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León.

- 7) La Comunidad Autónoma debería proceder a una revisión de las actuales agrupaciones existentes para el sostenimiento en común del puesto de trabajo de secretaría y, recabando el criterio tanto de las entidades que conforman dichas agrupaciones, como de las diputaciones, reajustar adecuadamente su composición, adaptándolas con criterios racionales y objetivos a la carga de trabajo del puesto agrupado.

En tal sentido, habrán de tenerse en cuenta las previsiones contenidas a este respecto en la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y más concretamente las recogidas en la Disposición Adicional decimoprimera y el artículo 54.3.

- 8) La autorización de acumulaciones de funcionarios con habilitación de carácter nacional por parte de la Administración Autonómica deberá restringirse al máximo, teniendo en cuenta el carácter subsidiario de este tipo de nombramientos, respecto a aquellas otras formas de provisión que, aunque de carácter temporal, resultan más acordes con la naturaleza de las ausencias o vacantes que se pretenden cubrir.

Deberán, en tal sentido, revisarse las autorizaciones de acumulaciones de larga duración actualmente vigentes, así como la acumulación de funciones de varias entidades en un solo funcionario, para adaptarlas a la presente recomendación.

- 9) La Administración de la Comunidad Autónoma debe revisar y mantener actualizado el registro de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, al objeto de que los datos contenidos en el mismo reflejen de forma fidedigna y acorde con la realidad, la situación de los puestos reservados a dicho colectivo de funcionarios en las entidades locales de Castilla y León. A tal efecto, sería conveniente mejorar la comunicación entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales para conseguir que dicho registro esté permanentemente actualizado.
- 10) En línea con los procedimientos establecidos por la normativa estatal y autonómica, para la aprobación de sus presupuestos y cuentas generales, debería acometerse por el Estado una revisión de la actual regulación estatal de carácter básico, relacionada con la aprobación de los presupuestos y cuentas generales de las entidades locales, simplificando y reduciendo los trámites relacionados con sus procedimientos de aprobación y, en el caso de la Cuenta General, reduciendo los plazos de aprobación y rendición ante los órganos de

control externo. Con ello se conseguiría una mayor agilidad en el suministro de la información contable y el control de su gestión, optimizándose igualmente la transparencia, al aproximar la información económica y presupuestaria de la gestión realizada, a la fecha de cierre del ejercicio al que se refiera.

Valladolid a 19 de mayo de 2016