

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

El presente informe forma parte del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2014. Fue aprobado por el Pleno celebrado en Burgos el 4 de marzo del corriente año. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el pasado 5 de marzo.

Es de señalar que el PAF del año 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 la parte introductoria del plan, cuando dice: “al haberse optado por una fiscalización que afecte a un conjunto de entidades locales menores”.

Indiscutiblemente esta fiscalización también está afectada por el deseo de la Comisión de Hacienda de que en el año 2014 se intensificase la colaboración con las entidades locales, al efecto de concienciarlas en la obligación legal de presentar las 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. Dicho cometido ha sido asumido por el Consejo de Cuentas con la puesta en marcha de diversas actuaciones, entre las que se encuentra la realización de este informe.

OBJETIVOS

Es una fiscalización de carácter especial para la cual, de acuerdo con las directrices técnicas, se establecieron los siguientes objetivos:

- 1) Analizar las magnitudes e indicadores económico-financieros y presupuestarios más relevantes.
- 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.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

El período de referencia para las actuaciones es el ejercicio 2013. El ámbito subjetivo es el conjunto de las ELM de Castilla y León, que en dicho año se elevaban a 2.224, salvo para el análisis de determinados aspectos, que se ha centrado en 117 ELM. Si bien la muestra afecta a todas las provincias, se refiere principalmente a León con 54, Burgos con 31 y Palencia con 20. Los trabajos de fiscalización concluyeron en noviembre de 2014.

LIMITACIONES AL ALCANCE

Como ya hemos expresado, al ser examinado el ejercicio 2013, las limitaciones vienen condicionadas por el bajo nivel de rendición de cuentas de ese año que llegó a las 1.245 ELM, es decir el 56% del total de la Comunidad.

Otra es que la ELM de Grandival (Condado de Treviño) que formaba parte de la muestra, pese a los reiterados requerimientos realizados, no contestó a los formularios, por lo que el muestreo se ha fijado en 116 ELM.

Se han detectado deficiencias en el registro contable de las operaciones, derivadas de la inadecuada imputación presupuestaria de las mismas, lo cual ha constituido un impedimento para la identificación de las actividades y servicios desarrollados por las ELM.

ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE CASTILLA Y LEÓN

En el año 2013, se encontraban constituidas 2.224 ELM, enclavadas en 441 municipios, siendo las

provincias de León con el 55,4% (el Bierzo con 12,9%) Burgos con el 29,2% y Palencia con el 10,2%, las que cuentan con una mayor representación.

De los 5.911 núcleos de población existentes en Castilla y León, 2.372 están encuadrados en alguna ELM, es decir, el 40,1%.

La población residente es de 281.283 habitantes, el 11,2% del total regional, de los cuales el 83,4% corresponde a León, el 9% a Burgos y el 4,2% a Palencia. Si hablamos en porcentajes provinciales, el 50% de la provincia de León reside en ELM, y el 7% de las provincias de Burgos y Palencia.

Si analizamos la población, resultan mayoritarias las ELM comprendidas en el tramo de población de 20 a 49 habitantes, con el 36%, seguidas de las ELM con población inferior a 20 habitantes, de modo que la mitad de las entidades menores cuentan con menos de 50 habitantes.

Sin embargo hay 29 ELM que tienen una población superior a los 1.000 habitantes, de las cuales, 28 están en León y una en Palencia.

Ha variado el número de ELM, si bien la tendencia que domina es la de supresión, motivada por la falta de candidaturas a los órganos rectores, ausencia de recursos económicos, progresivo envejecimiento de la población y despoblación del medio rural.

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

El sistema de información contable mayoritariamente aplicado por las ELM se ajusta al modelo Básico de contabilidad local, con el 90%, mientras que el modelo Normal lo utiliza el 7,6% y el Simplificado el 1,7%.

Si examinamos los recursos, es de señalar que el 36,6% de las 1.239 ELM gestionan entre 10.000 y 30.000 euros, seguidas de las que gestionan entre 3.000

y 10.000 euros, que suponen el 26,1% del total. En conclusión, las ELM con ingresos no superiores a 30.000 euros representan el 72,1% (893) y en términos de población que representan el porcentaje es del 67,3%.

La ratio de ingresos/gasto por habitante va de 1.280 a 17 euros en el caso de ingresos y de los 1.214 a los 20 euros para los gastos.

El importe agregado del presupuesto definitivo de ingresos de las 1.239 ELM analizadas ascendió a 49,4 millones de euros y el 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 son de una sola ELM, y responde a lo prevenido en el artículo 193.3 del TRLHL.

De las 1.239 ELM analizadas, 1.190 aprobaron el presupuesto de 2012 equilibrado y 49 el presupuesto definitivo con superávit.

La media de ejecución presupuestaria, según los datos de la liquidación del presupuesto de ingresos fue del 71,7%, mientras que el grado de realización de

cobros se elevó al 95,1%, dato que puede deberse a la utilización del criterio contable de caja, en vez del de devengo. En cuanto a la ejecución del presupuesto de gastos, fue del 75,5%.

Las principales fuentes de ingresos de las ELM son los ingresos patrimoniales, que representan el 53% de los derechos liquidados, seguidos de las tasas, con el 16,2%, y de las transferencias de capital, con el 14%.

En cuanto a los gastos de las ELM, hay dos grandes bloques: por un lado, los gastos en bienes corrientes y servicios, con el 49,7% del total; y por otro, las inversiones reales, con el 43,3%. Por el contrario, los gastos de personal suponen menos del 4% de los presupuestos definitivos.

El importe agregado del resultado presupuestario arroja un saldo global positivo de 854.454 euros. Si acudimos a los resultados individuales, hay 718 ELM que presentan resultados positivos y 521 negativos.

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 por importe de 53.334.703 euros, de los derechos pendientes de cobro con 2.912.713 y de las obligaciones pendientes de pago con 5.1609.110 euros. Individualmente, hay 14 ELM que presentan remanente de tesorería para gastos generales con signo negativo, destacando Navatejera con un saldo negativo superior a 3 millones de euros.

En cuanto a los ingresos, se observa el protagonismo de los ingresos patrimoniales en todos los estratos, aunque tenga mayor peso en las entidades de menor población, que representan el 60% de los ingresos totales, mientras que en el resto viene a suponer el 40%.

Si analizamos los ingresos patrimoniales, mayoritariamente proceden de concesiones administrativas y aprovechamientos especiales, así como de rentas de bienes inmuebles, fundamentalmente rústicos. En cuanto a las transferencias recibidas, predominan las de capital en las de menor población y

las transferencias corrientes en las entidades con mayor población.

En cuanto a los ingresos relacionados con la prestación de servicios públicos básicos, se observa que las de menor población son las que registran ingresos de este tipo, bien como tasa, o como transferencia del ayuntamiento. Más de la mitad de las ELM de menos de 20 habitantes han reconocido derechos por este concepto, frente al 17,6% de las entidades de mayor población.

Si nos fijamos en los 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 gasto por habitante tiene un valor medio de 100 euros, que va disminuyendo a medida que es mayor la población. Hay una horquilla que oscila desde menos de 10 euros para las ELM con población igual o superior a 1.000 habitantes a 447 euros para los tramos inferiores de población.

El gasto en inversiones presenta la siguiente distribución: 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 resto a otras inversiones. Porcentualmente, el gasto en inversiones disminuye a medida que aumenta el tamaño de la entidad. Así, va del 59,2% del gasto total en las de menor tamaño al 7% en las de mayor tamaño.

ACTIVIDADES Y SERVICIOS EJERCIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

Hay 523 ELM de las 1.239 que tienen ingresos tributarios derivados de tasas por prestación de servicios públicos básicos, si bien su cuantía económica no es elevada. El servicio de abastecimiento de agua es el que más destaca, seguido de alcantarillado, basura y cementerios.

De la muestra de las 116 ELM se constata que de las actividades o servicios que prestan de forma ordinaria, son las fiestas patronales las que desarrollan de manera mayoritaria, con el 76,7%, seguida de la

conservación de caminos, con el 58,6%, abastecimiento domiciliario, con el 52,6%, y cementerio, con el 44,8%. El 30% presta 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.

Puede afirmarse que un gran número de las ELM asume competencias delegadas que la normativa estatal señala como servicios mínimos obligatorios.

En cuanto a los recursos percibidos por las ELM, de acuerdo con la muestra, la principal fuente de ingresos la constituyen los recursos provenientes de su patrimonio, como el arrendamiento por cotos de caza, aprovechamiento agrícola y de pastos. Si hablamos de ingresos tributarios, los más significativos los constituyen los recibidos en concepto de tasas por prestación del servicio de abastecimiento de agua.

En conclusión, puede afirmarse que las ELM financian sus servicios a través de ingresos patrimoniales, sin que el ejercicio de actividades o la prestación de servicios de índole municipal conlleven

necesariamente la imposición y exacción de los correspondientes recursos tributarios que los financien.

EL CICLO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE DE LAS ELM

La evolución de la rendición de cuentas de las entidades locales menores ha sido muy favorable en estos últimos años. Así, se ha pasado de un 17% en 2009, a 29,1% en 2010, un 36,7% en 2011 y el 55,9% en 2012. No obstante, hay que traer a colación los resultados que se han producido este último año, como consecuencia de la Disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013: al cierre del pasado ejercicio ha rendido la cuenta de 2013 un total de 2.100 ELM, lo que supone un 94,4%.

Sin embargo, en cuanto al cumplimiento del ciclo presupuestario, se observa que solo el 4% aprobó el presupuesto de 2012 con anterioridad al 1 de enero.

ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SITUACIÓN DE LAS ELM EN RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES CONTABLES

De las 116 ELM del muestreo, el 94% reconocen que son conscientes de la obligación de rendir la cuenta general ante el Consejo de Cuentas de Castilla y León. En cuanto a la posibilidad de disolución de la ELM de acuerdo con la LRSAL, por la falta de presentación de cuentas antes del 31 de diciembre de 2014, hay 12 responsables que lo ignoraban.

La situación contable de los ejercicios cuyas cuentas se encuentran pendientes de formar obedece a que las operaciones están pendientes de contabilizar en su totalidad. Así sucede respecto a los ejercicios 2011 y 2012. Ello pone de manifiesto que las ELM han dado prioridad a la contabilización del último ejercicio, en perjuicio de los precedentes, a la vista de la D. Tª 4ª de la LRSAL.

En cuanto a los motivos que han dado lugar a los incumplimientos en algunas de las fases del ciclo contable, sucede lo siguiente:

Falta de formación de las cuentas: además de la falta de contabilización de las operaciones en el SICAL, destaca la inexistencia del presupuesto, la llevanza de una contabilidad administrativa de caja y la limitación de medios técnicos.

Falta de aprobación de las cuentas ya formadas: las causas residen en la falta de personal cualificado para documentar y tramitar el procedimiento de aprobación.

Falta de rendición de las cuentas aprobadas: las causas son variadas, tales como que la cuenta no se ajusta al formato exigido, falta de personal cualificado o indefinición legal respecto al desempeño de las funciones de Secretaría en las ELM.

Por lo que se refiere al sistema del desempeño de las funciones de Secretaría, la mayoría de las consultadas ha optado por “una persona con capacidad suficiente”,

el 46,1%, seguida del secretario del Ayuntamiento al que pertenece la ELM, con el 34,9%.

Cuando se encomiendan las funciones de Secretaría a otra persona con capacitación suficiente o a otra persona no funcionaria, lo más frecuente es que recaiga en un vecino de la localidad (74,2%), o por un vocal de la Junta Vecinal. El primer caso se da en las provincias de Burgos y León, mientras que en Palencia se da el segundo.

Las ELM donde la persona que desempeña la Secretaría no asume las funciones de contabilidad, optan mayoritariamente por recabar el apoyo de la Diputación, o, en su caso de la Comarca. Así sucede en León, mientras que la asistencia de empresas es más frecuente en Burgos y Palencia.

Por lo que respecta a los recursos materiales de que disponen las ELM para atender a sus obligaciones, las ELM de la muestra ponen de manifiesto las siguientes carencias:

* El 44% no dispone de un espacio físico adecuado.

* Sólo el 23,3 % afirma disponer de un equipo informático idóneo para instalar el programa de contabilidad correspondiente.

* Incluso disponiendo de equipos informáticos, en ocasiones no se encuentran ubicados en dependencias públicas, sino en domicilios particulares, ya sea el del presidente de la Junta Vecinal o en el del responsable de la Secretaría.

* Más de la mitad carece de conexión a internet de banda ancha, necesaria para poder realizar la rendición telemática de la cuenta general.

Para resolver sus problemas de rendición de cuentas las ELM acuden a la Diputación o Comarca en el 26,7% de los casos, especialmente en León, mientras que la externalización está presente en el 21,6%, solución que se da fundamentalmente en Burgos y Palencia.

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

Valladolid, 27 de marzo de 2015