

**INFORME SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR
PÚBLICO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.
EJERCICIO 2009.**

El presente informe de fiscalización, elaborado a partir del análisis económico-financiero de las Cuentas Generales rendidas por las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad, corresponde al Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2011, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 25 de abril de 2012. La publicación en la página WEB, tanto del texto íntegro del Informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 29 de junio de 2012.

El **objetivo** general de este trabajo ha sido la realización de un análisis sobre determinados aspectos de la actividad económico-financiera del Sector Público Local de Castilla y León en el ejercicio 2009, mediante el examen de aspectos y magnitudes de carácter presupuestario y financiero.

Para la realización de este trabajo se ha utilizado la información contenida en las cuentas que han servido de base para la elaboración del “Informe Anual sobre las cuentas del Sector Público Local de Castilla y León. Ejercicio 2009”, las cuales no fueron sometidas a una fiscalización completa, sino a una revisión limitada sobre su contenido formal y la coherencia interna de los datos contenidos en las mismas, teniendo en consideración, que para los Ayuntamientos menores de 1.000 habitantes, la revisión efectuada ha recaído sobre una muestra.

Además dado el gran número de Entidades Locales existentes en Castilla y León, y la escasa relevancia de los fondos gestionados por algunas de ellas, el análisis se ha centrado en los siguientes grupos de entidades: Diputaciones Provinciales, Consejo Comarcal, Ayuntamientos, Mancomunidades y otras Entidades Asociativas, y Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles y Entidades Públicas Empresariales dependientes de las Entidades Locales anteriores. Para el caso de los Ayuntamientos, el análisis, por su relevancia, se ha efectuado de manera separada para aquellos que constituyen capital de provincia o comprenden una población superior a 50.000 habitantes, tratando el resto de forma agregada.

Las **limitaciones** más importantes que han afectado a la realización del presente trabajo de fiscalización han sido la falta de rendición de Cuentas a fecha de cierre para el desarrollo de los trabajos, 30 de junio de 2011, por parte de 1.095 Entidades Locales, así como la no inclusión de las Cuentas de dos Sociedades Mercantiles y un Organismo Autónomo en la Cuenta General rendida por la Entidad Local de la que dependen.

Para la elaboración del presente informe, se han tenido en consideración las cuentas presentadas por 1.437 entidades locales de la Comunidad, que comprenden la totalidad de las Diputaciones Provinciales, el único Consejo Comarcal existente, el 57,9% de los Ayuntamientos y el 45,6% de las Mancomunidades y otras Entidades Asociativas, así como las de sus 63 entes dependientes.

Comenzando por el **presupuesto definitivo de gastos** éste, en términos agregados, ascendió a 4.260 millones de euros, de los cuales el 65,9% corresponde a los Ayuntamientos, el 32,6% a las Diputaciones Provinciales, el 0,2% al Consejo Comarcal del Bierzo y el 1,3% a las Mancomunidades.

Las **modificaciones** sobre el presupuesto inicial, también en términos agregados, han supuesto incrementos ligeramente superiores al 50% en el caso de las Diputaciones Provinciales, del 25% en la Comarca, alrededor del 30% en los Ayuntamientos capitales de provincia, del 33% para el resto de Ayuntamientos y del 10% en las Mancomunidades, habiendo sido el principal recurso financiador de dichas modificaciones el Remanente de Tesorería seguido de las Transferencias de capital, y siendo su destino fundamental las inversiones reales. Entre las Diputaciones, destaca por su elevado índice, la de León, con el 78,8% de modificaciones sobre el presupuesto inicial, y entre los Ayuntamientos capital de provincia, el de Palencia, con el 48%.

Por lo que se refiere a la **ejecución presupuestaria de ingresos**, los derechos reconocidos alcanzan el 60,7% sobre las previsiones definitivas en las Diputaciones Provinciales, el 62,2% en la Comarca, el 78,2% en los Ayuntamientos capitales de provincia, el 75,1% en el resto de Ayuntamientos, y el 72,6% en las Mancomunidades. Respecto al ejercicio anterior, la ejecución mejora en los Ayuntamientos (entre 7 y 9 puntos porcentuales) y en las Diputaciones Provinciales (0,9 puntos), disminuyendo en la Comarca 11,4 puntos. En términos generales, los capítulos de ingresos corrientes

presentan buenos índices de ejecución, rozando en algunos casos el 100% de las previsiones iniciales, mientras que los de capital, bajan significativamente.

Las entidades que alcanzan un mayor grado de ejecución de ingresos sobre las previsiones definitivas son, para las Diputaciones Provinciales, las de Soria, Ávila, Salamanca y Segovia, todas por encima del 70%; para los Ayuntamientos capitales de provincia, los de Valladolid, Ávila y Salamanca, por encima del 80%, y para el resto de municipios, por provincias, los integrantes de Ávila y Palencia, con el 80% cada una, y por estratos, los menores de 2.000 habitantes, con el 76,7%. Finalmente, entre las Mancomunidades, destacan las de la provincia de Valladolid y León, con un grado de ejecución por encima del 80%. A la baja, la menor ejecución la registran, entre las Diputaciones Provinciales, las de Valladolid y León, que apenas superan el 50%, y para los Ayuntamientos capitales de provincia, el de Soria, que no alcanza el 60%.

La **recaudación neta** obtenida sitúa el grado de realización de los derechos en el 92,2% para las Diputaciones Provinciales, en el 64,1% en la Comarca, en el 86,6% para los Ayuntamientos capitales de provincia, en el 86,1% en el resto de Ayuntamientos, y finalmente, en las Mancomunidades, en el 78,7%. La evolución respecto al ejercicio anterior, refleja una ligera mejora del índice de las Diputaciones Provinciales en 2 puntos, y una fuerte caída en la Comarca de 28,7 puntos, al tiempo que desciende ligeramente en los Ayuntamientos.

Respecto a la **estructura de ingresos**, en las Diputaciones Provinciales y Consejo Comarcal, destacan como principal fuente de financiación las transferencias, que representan en las primeras el 74,5% del ingreso total y en la Comarca el 99,6%. En los Ayuntamientos y Mancomunidades se produce una distribución más equilibrada entre transferencias y los ingresos por tributos y precios públicos. Para los Ayuntamientos capitales de provincia, son los ingresos tributarios y precios públicos la partida más importante, con el 46,4% del total, seguida de las transferencias, que representan el 38,3%, mientras que para el resto de Ayuntamientos, es a la inversa, las transferencias constituyen el 54,4% del total, y los ingresos tributarios y precios públicos el 36,3%. Por su parte, en las Mancomunidades las transferencias suponen el 56,6% y los ingresos tributarios y precios públicos el 38,2%.

En cuanto a la **ejecución presupuestaria de gastos**, ésta alcanza el 61,6% en las Diputaciones Provinciales, el 71,1% en la Comarca, el 79,4% en los Ayuntamientos capitales de provincia, el 73,2% en el resto de Ayuntamientos, y el 68,4% en las Mancomunidades. En relación a los niveles alcanzados en el ejercicio anterior, mejora la ejecución presupuestaria de gastos de los Ayuntamientos en 4 puntos, empeorando en la Comarca en 6.

En términos generales, los capítulos de gastos de carácter corriente se ejecutan en porcentajes elevados, con una media que podría superar el 80%, frente a los de capital, que a excepción de los pasivos financieros, presentan una ejecución baja, que en muchos casos no alcanza el 50%.

Las Entidades que alcanzan un mayor grado de ejecución sobre los créditos definitivos son, para las Diputaciones, las de Ávila, Segovia y Soria, alrededor del 70%, para los Ayuntamientos capitales de provincia, los de Valladolid, Ávila, Salamanca y Burgos por encima del 80%, para el resto de Ayuntamientos, por provincias, los integrantes de Palencia y Ávila en torno al 77%, y por estratos, los menores de 2.000 habitantes con el 74,2%. Por último, entre las Mancomunidades, destacan las de la provincia de Valladolid, con el 77%. A la baja, la menor ejecución se produce, para las Diputaciones, en las de León, Valladolid, Zamora y Palencia, que no alcanzan el 60%, y para los Ayuntamientos capitales de provincia, el de Soria, que tampoco llega el 60%.

El **grado de realización de pagos** ha sido del 92% para las Diputaciones Provinciales, del 63,9% para la Comarca, del 89,2% en el caso de los Ayuntamientos capitales de provincia y del 86,3% para el resto de Ayuntamientos, y finalmente, en las Mancomunidades se sitúa en el 79,1%.

En relación con la **estructura del gasto**, los de mayor peso específico en todos los grupos de entidades analizados son los gastos de funcionamiento, integrados por los de personal y compras en bienes corrientes y servicios, que oscilan entre el 47,5% en las Diputaciones y el 54,7% en el Consejo Comarcal, con la salvedad de las Mancomunidades en las que suben hasta el 70,7%, debido al elevado peso del capítulo 2, que supone el 46,2% del gasto total. Los gastos de inversión, segundo grupo en

importancia, varían desde el 41,5% en el Consejo Comarcal hasta el 21,7% en las Mancomunidades.

Dentro de estos grupos de gasto destacan en las Diputaciones Provinciales, los gastos de personal como principal partida, alrededor del 30% del total, por encima de las inversiones reales que representan el 25,1%. En los Ayuntamientos capitales de provincia se produce prácticamente una equiparación de los gastos de personal con los de inversión, en torno al 30% cada uno.

Del análisis de la **gestión presupuestaria de ejercicios cerrados** se deduce que las Diputaciones Provinciales alcanzaron un porcentaje de recaudación del 40% de los derechos pendientes y un porcentaje de pagos de obligaciones atrasadas del 90,3%, alcanzando en la Comarca, el 78,4% y 89,8%, respectivamente. En el caso de los Ayuntamientos capitales de provincia, el grado de realización es del 50,4% de derechos y 95,2% de obligaciones, y para el resto de Ayuntamientos, del 43,3% y 65%. Finalmente, las Mancomunidades, presentan índices del 61,5% en ingresos y 76,9% en gastos.

Además, el Informe ha puesto de manifiesto la existencia de saldos de elevada antigüedad, tanto en gastos como en ingresos, que no han sido oportunamente depurados.

El **Resultado Presupuestario Ajustado**, magnitud que mide la suficiencia de los ingresos liquidados para financiar las obligaciones reconocidas en el ejercicio, es positivo para todas las Diputaciones Provinciales, a excepción de la de Ávila, y también para los Ayuntamientos capitales de provincia, salvo en los de Salamanca y Zamora. El resto de Ayuntamientos arroja Resultados Presupuestarios Ajustados positivos, así como las Mancomunidades, clasificadas por provincias, a excepción de las integrantes de la provincia de Soria, donde el valor es negativo.

El indicador del Resultado Presupuestario Ajustado, o porcentaje que representa éste sobre las obligaciones reconocidas, alcanza para las Diputaciones, el 16,7% de media, en los Ayuntamientos capitales de provincia el 2%, para el resto de Ayuntamientos su valor es del 6,3% y en las Mancomunidades del 11,5%.

Respecto al **endeudamiento** por operaciones de crédito, a 31 de diciembre, éste se sitúa por debajo del 110% de los ingresos corrientes liquidados en todas las Diputaciones Provinciales, tanto en 2008 como en 2009, mostrándose una relación favorable entre este parámetro y las posibilidades recaudatorias de estas entidades. La misma situación se produce para los Ayuntamientos capitales de provincia, a excepción del de Ávila en 2009, que rebasa el límite, situándose en el 112%, con un aumento de 39,4 puntos con respecto a 2008, lo que le obligaría a la adopción de Planes para sanear su situación económico financiera.

Con respecto al ejercicio 2008, a nivel agregado, el porcentaje de endeudamiento disminuye para las Diputaciones en 1,3 puntos y aumenta para los Ayuntamientos capitales de provincia en 9,5 puntos porcentuales. El Consejo Comarcal no registra cifras de endeudamiento por operaciones de crédito y, finalmente, el resto de Ayuntamientos presenta un porcentaje muy bajo, situado en el 31,7% de media, y cuyo valor más elevado corresponde a los Ayuntamientos de entre 5.000 y 50.000 habitantes, con el 47,8%.

Por su parte, el **ahorro neto**, obtenido como diferencia entre ingresos y gastos corrientes y la anualidad teórica de amortización, y que mide la capacidad para hacer frente a las obligaciones derivadas del endeudamiento, resulta positivo para todas las Diputaciones Provinciales, tanto en 2008 como en 2009, si bien se produce una ligera disminución interanual a nivel agregado, más acusada en los casos de Segovia y Ávila.

Para los Ayuntamientos capitales de provincia, el ahorro neto resulta negativo en 2009 en Ávila, Palencia, Salamanca, Soria y Zamora. Además, en Palencia, Salamanca y Soria, el ahorro negativo generado es creciente en términos interanuales. Para al resto de Ayuntamientos, el ahorro neto es positivo, en términos agregados, para cada estrato definido.

Del análisis del **Remanente de Tesorería para gastos generales**, indicador que representa el superávit acumulado que podrá ser utilizado en el ejercicio siguiente para financiar gastos no previstos en el presupuesto inicial, en 2009 resultó positivo en todas las Diputaciones Provinciales. Con respecto a 2008, se produce una disminución a nivel

agregado del 3,1%, más acusada en la Diputación de Ávila, donde la disminución superó el 50%.

En el caso de los Ayuntamientos capitales de provincia, fue negativo en Ávila, Salamanca, Valladolid y Zamora, produciéndose, respecto a 2008, una disminución muy acusada, que a nivel agregado alcanzó el 88,4%.

En la Comarca es negativo en mayor medida que en el ejercicio anterior y respecto del resto de Ayuntamientos, en términos agregados, resulta negativo en el estrato de población de 5.000 a 50.000 habitantes y positivo en el resto de estratos. A nivel individual, además de las cuatro capitales de provincia señaladas, hay 111 Ayuntamientos que arrojan valores negativos, la mayoría de los cuales también obtuvo valores negativos en 2008. Para las Mancomunidades, el remanente ofrece un valor positivo en todas las provincias.

Otras magnitudes económicas y financieras analizadas que describen el comportamiento del Sector Público Local han sido:

*El diferencial entre **ingresos y gastos por habitante** que ha sido negativo, en términos agregados, para las Diputaciones Provinciales, al igual que en 2008; también lo ha sido, en términos agregados, para los Ayuntamientos capitales de provincia, si bien en menor medida que en 2008. En la Comarca este diferencial es negativo, a diferencia de la situación en 2008, donde resultó positivo, y para el resto de Ayuntamientos, este diferencial fue positivo en todos los estratos.

*La **autonomía fiscal**, porcentaje de los ingresos de naturaleza tributaria sobre los ingresos totales, presentó valores elevados en los Ayuntamientos capitales de provincia, en torno al 42,6% de media, descendiendo en las Diputaciones Provinciales hasta un 14,6%, y no siendo relevante en la Comarca. En relación al ejercicio anterior, se ha producido una disminución de la autonomía fiscal en Diputaciones y Ayuntamientos.

*El índice de **dependencia de subvenciones**, porcentaje que representa las transferencias recibidas sobre los ingresos totales, alcanza valores elevados en Diputaciones (74,5%) y en el Consejo Comarcal (99,6%), disminuyendo en los

Ayuntamientos a medida que aumenta el tamaño de los municipios, situándose en el 38,3% para las capitales de provincia y en el 57,7% para los municipios del estrato inferior. Respecto a 2008, este indicador aumenta significativamente en los Ayuntamientos, permaneciendo estable en el resto de entidades.

*El **esfuerzo inversor**, porcentaje que representa el gasto en inversiones sobre el gasto total, alcanzó un valor del 30,6% en los Ayuntamientos capitales de provincia, el 34,8% en Diputaciones Provinciales y algo más del 40% en el Consejo Comarcal y resto de Ayuntamientos, bajando hasta el 21,7% en las Mancomunidades. Respecto a 2008, incrementa significativamente en el Consejo Comarcal y en los Ayuntamientos derivado, en estos últimos, de la ejecución de proyectos financiados con el Fondo Estatal de Inversión Local.

*Del análisis del **Balance** se desprende que el Fondo de Maniobra para Diputaciones Provinciales y Consejo Comarcal es positivo; igual situación se produce, en términos agregados para todos los estratos de Ayuntamientos; no obstante, a nivel individual, los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca presentan Fondos de Maniobra negativos.

*Por último, la **Cuenta de Resultado Económico-Patrimonial** arroja resultados positivos o ahorros para todas las Diputaciones Provinciales, excepto la de Zamora que presenta desahorro. También generan ahorros todos los Ayuntamientos capitales de provincia, y el resto de Ayuntamientos por estratos, presentando, sin embargo la Comarca, resultados negativos.

Pasando al análisis de los **Organismos Autónomos**, de los 34 analizados, 14 corresponden a las Diputaciones Provinciales, 1 al Consejo Comarcal, 12 a Ayuntamientos capitales de provincia y 7 al resto de Ayuntamientos, con una ejecución presupuestaria global del 73,4% para ingresos y del 74,8% para gastos.

Tanto el Remanente de Tesorería Total como el Remanente de Tesorería para Gastos Generales resultaron positivos a nivel agregado y también individualmente para cada una de las tres categorías de Organismos Autónomos definidas (Diputaciones Provinciales y Consejo Comarcal, Ayuntamientos capitales de provincia y Ayuntamientos

no capitales de provincia). También el Resultado Presupuestario Ajustado fue positivo para todos ellos, excepto para los dependientes de Ayuntamientos que no son capitales de provincia.

Y respecto de las **Sociedades Mercantiles y Entidad Pública Empresarial**, de las 29 analizadas, 4 dependen de las Diputaciones Provinciales, 10 de los Ayuntamientos capitales de provincia y 15 de otros Ayuntamientos. Tanto a nivel agregado como en cada uno de los estratos definidos, los Fondos de Maniobra resultaron positivos, y en cuanto a los Resultados del Ejercicio y de Explotación, resultan positivos, a nivel agregado, para las Sociedades Mercantiles dependientes de capitales de provincia y negativos para el resto de estratos.

A la vista de los resultados expuestos, el Consejo **recomienda** a las Entidades del Sector Público Local que realicen una presupuestación más ajustada y rigurosa, basada en una mayor programación y planificación de los gastos e ingresos, con el fin de evitar el elevado porcentaje de modificaciones presupuestarias, así como mejorar el grado de ejecución de gastos e ingresos a efectos de conseguir un mayor ajuste entre lo presupuestado y lo ejecutado. Para ello se plantea la utilización de proyectos plurianuales que permitan periodificar en el tiempo los gastos, ajustándolos a la capacidad real de ejecución de cada entidad y para cada ejercicio. De igual forma, se debe realizar una más estricta previsión de los recursos que financian gastos que no se funden en meras expectativas.

También se recomienda que se proceda a practicar los ajustes previstos en las Instrucciones de Contabilidad, tanto en el Resultado Presupuestario como en el Remanente de Tesorería, para de esta forma no desvirtuar su valor. Además, a aquellas Entidades que presentan Deudores y Acreedores de ejercicios cerrados con elevada antigüedad, se les recomienda que procedan a su depuración.

En cuanto a las recomendaciones que versan sobre aspectos de carácter financiero, se debe proceder a dar de baja las inversiones destinadas al uso general o que se gestionen para otros Entes Públicos en el momento de su terminación con el fin de no sobredimensionar las cifras de Activo; así mismo, debe procederse a la imprescindible

dotación de Amortizaciones de Inmovilizado, a las dotaciones de Provisiones para insolvencias, así como a la periodificación contable cuando la importancia cuantitativa así lo requiera.

Por último, se recomienda que por parte de cada Entidad, se proceda al control del endeudamiento por operaciones de crédito, intensificándose dicha actuación en los Ayuntamientos capitales de provincia, donde se ha comprobado, con carácter general, una evolución al alza de estas cifras.

Valladolid, 16 de noviembre de 2012