

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN MATERIA DE MATADEROS Y MERCADOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL. EJERCICIO 2012

Este informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones de 2013 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 10 de septiembre de 2015. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 21 de septiembre del mismo año.

La iniciativa para la realización de esta fiscalización partió de una solicitud de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, recogida en la Resolución de 8 de junio de 2010, en la que se instaba al Tribunal de Cuentas a que *“en coordinación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, lleve a cabo 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”*.

El Consejo de Cuentas incorporó esta fiscalización al plan anual de 2013, aprobándose las Directrices Técnicas el 19 de diciembre del mismo año.

Es de resaltar que las Directrices Técnicas fueron fruto del trabajo conjunto entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX) en el seno de la Comisión de Coordinación en el ámbito local. Asimismo, ha de manifestarse que el Tribunal de Cuentas ha elaborado un informe global en el que se integran los resultados obtenidos por todas las instituciones fiscalizadoras intervinientes.

OBJETIVOS

Han sido los siguientes:

- 1) Verificar la prestación del servicio de mercado por las entidades locales obligadas a ello, o en su caso, la existencia de dispensa de la prestación de servicio por la Comunidad Autónoma.
- 2) Analizar la gestión de la actividad económico-financiera del servicio de matadero adoptada por las entidades locales que lo prestan.

- 3) Analizar la gestión de la actividad económico-financiera del servicio de mercado adoptada por las entidades locales que prestan el servicio.

Se trata, fundamentalmente, de una fiscalización operativa o de gestión, atendiendo al cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia. Al mismo tiempo, se ha comprobado el cumplimiento de la normativa aplicable.

En cuanto al ámbito temporal, se ha centrado en el ejercicio 2012. Por lo que respecta al ámbito objetivo, se centra en la prestación de los servicios públicos de competencia municipal de matadero y de mercado.

En lo que se refiere al ámbito subjetivo, está determinado por las entidades locales de Castilla y León titulares de instalaciones de matadero o mercado, con las siguientes especificidades:

- a) La fiscalización de mataderos se ha extendido a la totalidad de las entidades locales que prestaban dicha actividad a 1 de enero de 2012. Es preciso dejar constancia que desde el Real Decreto Ley 7/1996 este servicio no era obligatorio.
- b) La fiscalización de mercados ha abarcado a los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes, obligados por la normativa a mantener este servicio.
- c) En materia de mercados de abastecimientos al por mayor se han analizado las cuentas anuales de las sociedades mercantiles en las que la participación local es mayoritaria.

LIMITACIONES

Si bien hay que reconocer que la participación de las entidades locales ha sido unánime, no puede decirse lo mismo de la calidad de la información aportada. Aunque no cabe calificarla de limitación, hay que manifestar lo siguiente:

-La inexistencia de censos oficiales de mataderos y mercados municipales ha constituido una dificultad inicial que ha sido preciso salvar mediante distintas actuaciones.

-Todas las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de la presente fiscalización dieron respuesta a los requerimientos de información, aunque en muchos casos hubieron de reiterarse.

ALEGACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 del Reglamento del Consejo de Cuentas se dio traslado a los entes fiscalizados para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

Dentro de plazo presentaron alegaciones el Ayuntamiento de San Ildefonso (Segovia) y Mercaolid (Valladolid). También formuló alegaciones el Ayuntamiento de Burgos, si bien se presentaron fuera de plazo y no iban suscritas por el responsable, por lo que se consideran extemporáneas de acuerdo con el artículo 26.4 del reglamento citado.

Las alegaciones presentadas en plazo se incorporan a este Informe y han sido objeto de análisis pormenorizado.

CONCLUSIONES

RELATIVAS A MATADEROS LOCALES

A los efectos de la fiscalización, se ha entendido como matadero la actividad consistente en sacrificar animales de producción ganadera bovina, porcina, ovina, caprina y excepcionalmente equina, en una instalación industrial con empleo de técnicas higiénicas y bajo inspección sanitaria, cuya carne se separa en canal para su posterior comercialización de forma despiezada. De acuerdo con esta definición quedan excluidos de esta fiscalización aquellos en los que se sacrifican animales criados en granjas (aves, conejos) o piscifactorías, cuya carne no es preciso separar en canal para su comercialización.

Desde 1996 la actividad de matadero dejó de ser considerada como un servicio municipal mínimo obligatorio, aun cuando permaneció como competencia local de las entidades locales hasta 2014, al entrar en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, quedando excluida esta actividad del listado de competencias propias municipales y también del listado de actividades tradicionalmente reservadas a las entidades locales por la legislación básica estatal.

En la actualidad, y de conformidad con el régimen legal aplicable, la iniciativa en la actividad de matadero por los municipios queda condicionada al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, y deberá estar supeditada al ejercicio preferente de las competencias propias o atribuidas por delegación y, en cualquier caso, a la prestación de los

servicios mínimos obligatorios enunciados en el artículo 26 de la Ley 7/1985.

Ante la inexistencia de un registro único en el que figuren los mataderos públicos de Castilla y León, a los efectos de esta fiscalización se ha elaborado un censo integrado por 32 instalaciones municipales en 2012, si bien en dicho ejercicio cerraron dos.

Más de la mitad de los mataderos existentes están ubicados en localidades con población inferior a 5.000 habitantes y diez de ellos lo están en municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes. En suma, el 84% se ubica en municipios de menos de 20.000 habitantes.

En los últimos años se ha producido el cierre de tres mataderos (Arévalo y Briviesca en 2012; y El Payo en 2006) y no ha abierto ninguno nuevo.

De los 30 mataderos analizados, son de pequeño tamaño 26, medianos tres y uno grande, el correspondiente a Zamora.

El 80% de los mataderos tiene algún tipo de instalación complementaria, aunque sólo cuenta con sala de despiece el 50%.

En lo que respecta al nivel de ocupación, es de señalar que sólo tres tienen un nivel alto, normal 20 y baja los siete restantes.

La gestión es indirecta en 24 de los 30 mataderos y en los seis restantes es directa, si bien en uno de estos se realiza mediante una sociedad mercantil de la que es dueño mayoritario el Ayuntamiento de Astorga.

Solamente nueve ayuntamientos disponen de ordenanza o reglamento de funcionamiento del servicio de matadero.

Los mataderos gestionados externamente cuentan en su mayoría con capacidad de financiación. En términos netos produjeron un saldo positivo por importe de 238.377 euros en 2012 y de 176.252 euros en 2013.

En cambio, los mataderos gestionados internamente dieron lugar a una carga financiera para las entidades titulares en los dos ejercicios, si bien es cierto que se redujo el 92,6% en 2013, respecto al ejercicio anterior.

Los resultados globales en términos netos referidos a los mataderos gestionados de forma directa, arrojan unos saldos negativos de 1.046.200 euros en 2012 y 34.963 en 2013. Estos datos, de carácter agregado están muy condicionados por la inversión realizada en el matadero de Villarcayo en 2012 por importe de 1.092.625 euros.

La cuantía del canon anual percibido por los ayuntamientos con gestión externa varía entre los 300 euros y los 60.101 euros, en las concesiones sin obra, y entre 100.624 euros y 6.738 en las concesiones con obra a cargo. En conjunto, los ingresos devengados, en los de gestión externa, ascendieron a 250.377 euros en 2012 y a 188.252 euros en 2013.

Los ingresos devengados por la actividad de matadero en concepto de tasas, en los casos de gestión directa, ascendieron a 834.226 euros en 2012 y a 722.326 en 2013.

El total de los gastos en los mataderos gestionados directamente fue de 1.894.498 euros en 2012 y de 801.238 euros en 2013.

La contabilización de los ingresos no siempre se realiza conforme al criterio del devengo, ya sea de gestión interna o externa; hay seis entidades que siguen el criterio de caja.

Algunos ayuntamientos no incluyen en sus balances el valor del suelo y de las instalaciones, tal como exigen las instrucciones de contabilidad.

RELATIVAS A LOS MERCADOS MUNICIPALES

Se entiende como mercado municipal a la actividad consistente en agrupar a un conjunto de establecimientos detallistas, generalmente de alimentación, instalados con carácter permanente en un edificio, en ocasiones de interés histórico-artístico, con funcionamiento acorde a un calendario y horario comercial, con una gestión común controlada por un ayuntamiento u otra entidad por concesión de este.

Evidentemente quedan al margen las actividades destinadas al abastecimiento de productos alimentarios al por mayor (mercás) y mercados específicos para diversos géneros (lonjas, mercados de ganado).

En el período fiscalizado el servicio de mercado era obligatorio para todos los municipios de más de 5.000 habitantes. No obstante, la LRSAL ha establecido que el mercado, a partir del 1 de enero de 2014, deja de ser un servicio público de prestación obligatoria, pasando a ser una actividad voluntaria de contenido económico, cuyo ejercicio se mantiene como competencia propia municipal, quedando excluida de los servicios reservados a las entidades locales al haber sido excluida del listado de actividades o servicios esenciales contemplados en el artículo 86 de la LBRL.

Al igual que ha sucedido con los mataderos, la ausencia de un censo oficial ha implicado la necesidad de elaborar uno para esta fiscalización.

De los 58 municipios que estaban obligados a la prestación de este servicio, según población, existía en 21, sin haber constancia de la solicitud

de dispensa a la Comunidad Autónoma para el resto. En total, hay 30 mercados municipales, habida cuenta de que hay municipios que cuentan con más de uno (Valladolid, 5; Burgos y Salamanca con 3; Segovia con 2). Es de reseñar que el único mercado que cesó en su actividad fue el de Arenas de San Pedro, en 2006.

De los 30 mercados existentes, diez son de tamaño grande, 16 de tamaño mediano y cuatro de pequeño. La media de puestos es de 50.

En cuanto al índice de ocupación, en el 80% de los mercados era superior al 60%, mientras que el 20% tenía un índice inferior al 60%.

Las entidades fiscalizadas consideran que los mercados tienen una influencia relevante en la cohesión social de la localidad y que ejercen una influencia importante en la actividad económica y en el empleo. Asimismo, estiman que tienen arraigo social.

La gestión interna es mayoritaria y existe en 23 de los 30, los cuales presentaron mayores necesidades de financiación. Así en 2012 precisaron 1.222.053 euros y 891.182 en 2013. En cuanto a los gestionados de forma externa, si bien también presentaron necesidades de financiación, lo fue en dimensiones más reducidas (11.211 euros en 2012 y 34.269 euros en 2013).

En los ayuntamientos con gestión directa, los ingresos por ocupación de puestos de mercado se han configurado como tasas. Hay dos mercados, Segovia y Zamora, que no declaran ingresos por ocupación de puestos en el período analizado.

Los ayuntamientos con gestión interna de los mercados ingresaron por todos los conceptos 1.576.219 euros en 2012 y 1.298.406 euros en 2013. Si hablamos de gastos, ascendieron a 2.412.072 euros en 2012 y 2.153.052 en 2013.

En el caso de los ayuntamientos con gestión externa mediante concesión, los ingresos totales fueron de 111.236 euros en 2012 y de 98.241 en 2013.

En el registro de operaciones de ingreso prima el criterio de devengo en el 87% de las entidades. En cambio, en las gestionadas externamente prima el criterio de caja, en contra de lo previsto en la normativa aplicable.

La gran mayoría de las entidades, tanto las que gestionan directamente como en régimen de concesión, no tiene registrados en sus balances ni el valor del suelo, ni el de sus instalaciones, por lo que se incumplen las instrucciones contables. En cambio, sí figuran en el

Inventario de bienes y derechos, otorgando a los mercados la calificación de bienes de dominio público.

RELATIVAS A SOCIEDADES GESTORAS DE MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO MAYORISTA CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA DE ENTIDADES LOCALES

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha modificado el artículo 86.3 de la LBRL, quedando excluidos estos servicios de la actual relación de actividades reservadas. La Comisión Nacional de la Competencia consideró que no se apreciaba la necesidad de que esta actividad siguiera estando reservada, sin perjuicio de que los ayuntamientos la ejerzan en régimen de libre concurrencia con la iniciativa privada.

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

Mercasa ejerce una posición coordinadora y vertebradora de todas las sociedades gestoras a nivel nacional (23), aunque sean participadas mayoritariamente por los municipios (18).

De las tres sociedades, en 2012, es Mercasalamanca la que presenta la peor situación financiera, tanto en el índice de liquidez inmediata, de solvencia a corto plazo, como en los períodos medios de cobro y pago más altos.

En cuanto al apartado Resultados, la mayor rentabilidad económica y financiera la presenta Mercaolid, correspondiendo a Mercaleón el mayor valor en el margen sin subvenciones. Por el contrario, Mercasalamanca, presenta en 2012 unos índices de rentabilidad en negativo.

En términos de situación patrimonial, en 2012 el índice de autonomía financiera de Mercaleón y Mercaolid es bueno, superando el patrimonio al endeudamiento. Sin embargo, Mercasalamanca cuenta con un elevado volumen de pasivo exigible en relación a los fondos propios y presenta una situación más comprometida, que podría afectar a su viabilidad, al haber acumulado pérdidas en los últimos ejercicios.

RECOMENDACIONES

- 1) La Comunidad Autónoma de Castilla y León debería llevar un registro específico de mercados y mataderos de titularidad pública, al objeto de poder conocer, en cada momento, el número y características de la prestación de estos servicios públicos por parte de las entidades locales, posibilitándose con ello además de su adecuado control, la adopción de cuantas medidas resulten necesarias para la debida planificación y ejecución de las políticas públicas relacionadas con las competencias legalmente atribuidas a las entidades locales.
- 2) Los ayuntamientos deben confeccionar y aprobar sus presupuestos con el suficiente nivel de detalle, en sus estados de ingresos y gastos, que permita conocer de forma indubitada, tanto el coste efectivo de los servicios, como los recursos que los financian, con independencia de su forma de gestión, bien se presten directamente, bien a través de entidades y organismos vinculados o dependientes.
- 3) Las entidades locales deberán registrar en sus sistemas contables todas las operaciones de naturaleza presupuestaria, económica, financiera y patrimonial que se produzcan en su ámbito, que permitan mostrar una imagen fiel de su patrimonio a través de sus estados e informes. En particular, deberá darse 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 recogidos en la citada normativa. Por otra parte, el registro de las operaciones de ingresos y gastos, debe realizarse conforme al criterio de devengo. La contabilización del IVA repercutido deberá así mismo atenerse a lo establecido en el PGCP.
- 4) Las modificaciones de las 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.
- 5) 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 titular del servicio.
- 6) Las concesiones o autorizaciones demaniales deben 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. Dicho plazo ha de fijarse 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 señalados como máximos en la legislación patrimonial y contractual aplicable a las entidades locales.

- 7) La actividad de mercados mayoristas, ejercida por los Ayuntamientos de León, Salamanca y Valladolid, a través de las unidades alimentarias Mercaléon, Mercasalamanca y Mercaolid, puede seguirse considerando como competencia propia de los municipios. Sin embargo, una vez eliminada su reserva a favor de las entidades locales, como consecuencia de la modificación introducida por la LRSAL, su ejercicio, en cuanto actividad económica en concurrencia con la iniciativa privada, deberá someterse a las reglas de mercado, lo cual requiere una profunda revisión en la forma de prestación de estos servicios, en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 86, no pudiendo constituir un obstáculo para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por parte de las entidades locales con titularidad mayoritaria en las sociedades que gestionan dichos Mercas, sin perjuicio de la conveniente coordinación con Mercasa, en el caso de Mercaléon y Mercasalamanca, al objeto de ponderar adecuadamente la concurrencia de otros factores de interés general, tales como la garantía de abastecimiento de alimentos a la población en condiciones de higiene y salubridad, o el control sanitario y de precios, dentro del ámbito de la libre prestación de servicios.

Valladolid a 29 de enero de 2016