

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA Y ESPECIALMENTE EL ESTADO DE ENDEUDAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO DE VALDERAS

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2013 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas el 4 de febrero de 2014. La publicación en la página Web, tanto del texto íntegro del informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 6 de febrero del corriente año, una vez remitido a las Cortes de Castilla y León.

Como se recordará por todas sus señorías esta fiscalización es fruto del entendimiento de todos los grupos parlamentarios de las Cortes de Castilla y León, que quedó plasmado en el acuerdo adoptado por la Comisión de Hacienda con fecha 24 de julio de 2013 para modificar el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2013 con la incorporación de esta fiscalización con el contenido y alcance que el Consejo de Cuentas determinase.

Esta fiscalización ha de encuadrarse como una auditoría de cumplimiento con el objetivo de analizar la composición y organización del Ayuntamiento de Valderas, la estructura de personal con especial referencia al área económica, así como la cobertura y situación de los puestos reservados a funcionarios con habilitación estatal.

Así mismo, el otro objetivo era señalar la situación de endeudamiento tanto financiera como comercial. Como límite temporal se ha fijado el 30 de junio de 2013.

Se ha analizado la situación del gobierno y administración desde las elecciones locales del año 2007 así como su estructura de personal, especialmente la situación y cobertura del puesto de Secretaría-Intervención.

Por lo que se refiere al análisis de la situación de endeudamiento, es de señalar que ha sido singularmente complicada la comprobación de la deuda de carácter comercial, al encontrarse la documentación dispersa, por carecer de contabilidad y por no existir actos administrativos que aprueben y reconozcan los gastos realizados, y por los importantes defectos e irregularidades en los justificantes del gasto.

En relación al endeudamiento comercial, se han efectuado las siguientes actuaciones:

-Se ha solicitado un listado acreditativo de sus deudas con proveedores, es decir, las facturas pendientes, certificaciones de obras y justificantes de gasto.

-Se ha solicitado la relación identificada de las deudas reclamadas al Ayuntamiento mediante la interposición de recursos contencioso-administrativos, comprobando el estado de los procedimientos y las sentencias dictadas al respecto.

-Se ha solicitado información sobre los expedientes vinculados al pago de proveedores del Real Decreto Ley 4/2012, comprobándose que no se ha acogido a las normativas habilitadas al efecto con anterioridad a dicha fecha, ni tampoco con posterioridad.

-Se ha cruzado información con vistas a obtener una información fidedigna y se han analizado los justificantes de gasto para comprobar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Ahora bien, **queda fuera del alcance de este informe la comprobación o verificación de la realidad de las prestaciones de los bienes o servicios.**

Por otro lado, se ha analizado la situación deudora del Ayuntamiento con otras administraciones públicas a fecha 30 de junio de 2013.

Como consecuencia de lo expuesto, se han efectuado distintas circularizaciones. Por un lado, se ha recabado información a las entidades financieras con las que el Ayuntamiento ha mantenido posiciones deudoras o acreedoras; y por otro se ha pedido información a todos los niveles de la administración central, autonómica y local.

LIMITACIONES AL ALCANCE

Han sido varias las que se han producido, en particular son las siguientes:

1ª.- La contabilidad figura sin cerrar desde el ejercicio 2007. Los años 2008,2009 y 2010, están sin actualizar. Y, en cuanto a los ejercicios 2011,2012 y 2013 no consta contabilidad alguna, por lo que no se pueden determinar los resultados económicos y presupuestarios del Ayuntamiento.

2ª.- Se ha producido una situación de permanente provisionalidad y accidentalidad en la cobertura del puesto de Secretaría-Intervención, lo cual ha afectado de manera fundamental a las tareas de control y fiscalización interna, y se puede afirmar que no se ha desempeñado de manera plena y continuada. En la actualidad no hay secretario-interventor, ni personal funcionario que desarrolle funciones de carácter económico-administrativo.

3ª.- Hay una inexplicable dispersión de la documentación administrativa en distintos lugares, por lo que no puede afirmarse que la documentación facilitada sea la única existente.

4ª.- Se han producido continuas modificaciones y correcciones respecto a la documentación facilitada por el Ayuntamiento.

5ª.- No se ha aprobado el Presupuesto desde el ejercicio 2008.

6ª.- En relación a la deuda facilitada por el Ayuntamiento con sus justificantes, asciende a 541.127 euros, y es preciso poner de manifiesto:

- El 31% de los documentos está sin registrar.

- Solo el 8,6% cuenta con documento contable.
- El 100% carece de acto o acuerdo de aprobación del gasto.
- El 19,8% de los documentos justificativos incumple los requisitos reglamentarios en cuanto a las facturas.

7^a.- Por lo que respecta a la petición de información a la Administración del Estado, ha sucedido lo siguiente:

- Se solicitó información a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, ambas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con fecha 12 de agosto, recibiendo contestación el 25 de septiembre en la que se expresan contrarias a facilitar dicha información por entender que hay falta de legitimidad y competencia del Consejo de Cuentas, debiendo hacerlo a través del Tribunal de Cuentas.

Evidentemente no podemos estar más en desacuerdo con la postura ministerial, en tanto en cuanto incumple flagrantemente lo establecido en el artículo 13 de la Ley 2/2002, modificada por la Ley 4/2013 que establece: **“Toda persona natural o jurídica, pública o privada, estará obligada a proporcionar, previo requerimiento del órgano competente del Consejo de Cuentas, cualquier clase de datos necesarios con transcendencia para la actividad de fiscalización de los entes sometidos a control”**. También resultan contrarias estas contestaciones al principio de colaboración

que ha de regir las relaciones entre las distintas instituciones o administraciones.

No obstante, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha remitido al Ayuntamiento de Valderas, con fecha 20 de septiembre, parte de la información recabada por el Consejo de Cuentas, omitiéndose la concerniente a la existencia de deudas con la Administración del Estado por reintegro de subvenciones.

8ª.- Por lo que se refiere al ICO, no se ha podido acreditar el criterio que se aplica, desde octubre de 2012, para compensar las deudas por el pago a proveedores en virtud del Real Decreto 4/2012. Ni tampoco la no inclusión de 233.108 y 19.085 euros en la relación de deudas pendientes.

ALEGACIONES

De acuerdo con lo establecido en nuestro reglamento se remitió al Ayuntamiento de Valderas y a la Diputación Provincial de León para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes.

El 24 de enero se recibieron las alegaciones firmadas por la alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de Valderas, aportando distinta documentación. Sin embargo, fueron presentadas fuera de plazo, por lo que han de ser calificadas como extemporáneas, no incorporándose al informe. Ello no obsta para que hayan sido examinadas con detenimiento, y se ha comprobado que de las denominadas **nuevas facturas** que aporta, el

38,20% de las mismas ya está incorporado al presente informe.

SITUACIÓN DE LA ENTIDAD LOCAL EN LA ACTUALIDAD

Las elecciones municipales celebradas en el año 2011 dio el resultado de 7 concejales del PSOE y 4 del PP, constituyéndose la Corporación Municipal el 11 de junio.

En noviembre de 2012 renuncia la alcaldesa del PSOE que pasa a tener la consideración de miembro no adscrito al abandonar su grupo político, al igual que otros dos concejales del mismo grupo político, y otra concejala renuncia a su condición. Otro concejal del PSOE pasa a ejercer la Alcaldía en funciones hasta el 24 de abril de 2013 en que renuncia junto a los otros dos concejales que quedaban en el grupo socialista. El resto de candidatos de la lista electoral del PSOE renunció a ocupar puesto en la Corporación.

Además, en cuanto al PP, es de señalar que con fecha 26 de noviembre de 2012 suspendió de militancia a dos concejalas, a la que hay que añadir la del concejal que fue el alcalde en la anterior legislatura.

En abril de 2013 la situación era la siguiente: de los siete concejales del PSOE, cinco habían renunciado, sin que existiesen candidatos en la lista electoral, y los otros dos estaban como no adscritos.

En consecuencia, la Junta Electoral Central propuso cinco nuevos candidatos, con lo que se consiguió constituir la Corporación Municipal del siguiente modo: cinco concejales del PSOE, no electos, un concejal del PP, y cinco concejales no adscritos, pero si electos. Y como alcaldesa en funciones ejerció una de los concejales del PSOE (no electa).

En junio de 2013 se convoca Pleno, pero no se procedió a formalizar la votación para la elección de alcalde, por lo que sigue en funciones la alcaldesa.

En la actualidad hay una preocupación latente, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de mayo que ha obligado al alcalde de Cudillero a dejar sus responsabilidades por no haber sido elegido en ninguna lista electoral.

En estos momentos no hay definición de grupos políticos en los plenos, tampoco hay Junta de Gobierno, ni funcionamiento de Comisiones Informativas. Los únicos actos administrativos que se adoptan en ejercicio de las competencias del alcalde, se corresponden con decretos relacionados con la contratación de personal laboral por el Ayuntamiento.

CONCLUSIONES

Información judicial.-

El Ayuntamiento tiene reclamadas en el ámbito contencioso-administrativo por los proveedores una deuda total de 794.972 euros. Sin embargo, se ha comprobado que de esta cuantía, 89.873 euros se ha abonado con cargo al mecanismo establecido en el Real Decreto Ley 4/2012 de 24 de febrero. En cuanto al resto de la deuda hay que significar que salvo 83.157 euros, está pendiente de resolver.

Organización de personal.-

El puesto de Secretaría-Intervención está en permanente situación de accidentalidad en su cobertura. Ha sido ocupado por seis personas diferentes desde el año 2009: tres nombramientos provisionales; un nombramiento accidental y tres nombramientos interinos.

Se han dado circunstancias, que sin ánimo de ser prolijo delatan que no ha habido una adecuada coordinación entre las distintas administraciones. Entre todas cabe resaltar que los nombramientos de carácter interino realizados en 2008 y 2009 no fueron efectuados por el órgano competente, es decir, la Junta de Castilla y León, sino por el propio Ayuntamiento. Incluso en el primer caso se efectuó el nombramiento sin proceso de selección, vulnerándose los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y en el otro caso,

como ha puesto de manifiesto la Junta de Castilla y León, adoleció de importantes irregularidades.

La ausencia en la ocupación de la plaza de Secretaría- Interventor origina un sinfín de problemas: carencia de la fe pública; falta de asesoramiento legal preceptivo; inexistencia de fiscalización o de control interno de la gestión económica y la contabilidad.

La consecuencia de esta auténtica desidia es que la contabilidad se ha llevado de manera puntual, discontinua e incompleta. Así, la de los años 2008 y 2009 no se cerró, y en 2010 se abandonó. Según parece, en la actualidad se está contactando con empresas privadas para rehacerla y formalizarla.

Si nos centramos en la plantilla hay que indicar que están vacantes los cuatro puestos de funcionarios: secretario-interventor, administrativo, auxiliar administrativo y vigilante municipal. Mientras que dos operarios, que son personal laboral, realizan tareas de carácter administrativo. Se carece de Relación de Puestos de Trabajo (RPT), y no se ha aprobado la plantilla de personal desde que se hizo en 2008 con la aprobación del presupuesto. Los quince empleados existentes como personal fijo provienen de contratos temporales, cuya selección no se ha producido de acuerdo con la oferta de empleo público, convocatoria pública y cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Presupuesto, Liquidación y Cuenta General.-

No se ha aprobado ni elaborado presupuesto en los años 2010, 2011, 2012 y 2013, lo que supone un flagrante incumplimiento de lo prevenido en el artículo 164 del TRLHL, así como una patente dejación de funciones por parte del alcalde.

Tampoco se ha aprobado la liquidación de los ejercicios 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. El hecho de incumplir con esta obligación ha supuesto, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la retención del importe de la participación en los tributos del Estado, mientras siga sin remitir la liquidación. Consiguientemente tampoco ha rendido la Cuenta General entre 2007 y 2012, por lo que puede afirmarse que no existe reflejo de la gestión económica y financiera (incumplimiento del artículo 208 y siguientes del TRLHL).

Endeudamiento Financiero

El endeudamiento financiero asciende a 70.559 euros de los que 30.743 corresponden a saldos acreedores que se han derivado de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado de los ejercicios 2008 y 2009 que están siendo reembolsados mediante compensación con cargo a las entregas a cuenta mensuales.

Deuda con otras Administraciones Públicas

La deuda total asciende, a 30 de junio de 2013, a 1.217.536 euros de los que 1.088.664 corresponden al Estado, 127.565 a la Junta de Castilla y León y 1.307 a la Diputación Provincial de León.

Si desglosamos la deuda con el Estado, comprobaremos lo siguiente:

- 351.858 euros corresponden a la Seguridad Social.

- 63.929 euros a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

- 474.952 euros al Ministerio de Hacienda por las operaciones de pago a proveedores (Real Decreto 4/2012).

- 30.743 euros al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la devolución de la participación en los tributos del Estado ejercicios 2008 y 2009.

- 155.460 euros al Ministerio de Industria y Comercio por el reintegro de una subvención.

- 11.719 euros a la Confederación Hidrográfica del Duero por una multa de vertidos.

En cuanto a la Junta de Castilla y León (127.565 euros) corresponde fundamentalmente a reintegros por subvenciones concedidas relacionadas con el empleo y la revitalización comercial en el municipio.

Endeudamiento Comercial

La deuda existente con proveedores asciende a 1.857.137 euros, que se desglosa de la manera siguiente:

-Deuda pendiente reclamada en la vía contencioso-administrativa por un montante de 698.050 euros, de los que 83.157 euros son procedimientos resueltos y con la reclamación estimada.

-Estimación de deuda reclamada en vía administrativa: 148.864 euros.

-Deuda estimada mediante relación comprobada y facilitada por el Ayuntamiento: 535.269 euros.

-Deuda por subrogación con el Fondo de Pago a Proveedores, de acuerdo con el Real Decreto Ley 4/2012: 474.952 euros.

Es de señalar que la relación facilitada por el Ayuntamiento y que asciende a 535.269 euros, al supervisarse por el Equipo de Fiscalización se han detectado importantes limitaciones, al no existir anotaciones contables, no figurar acuerdos aprobando las facturas, carecer de registro en otras ocasiones, o la falta de acreditación en cuanto a la prestación de servicios. A ello hay que añadir la dispersión documental en distintas oficinas municipales sin criterio alguno.

En cuanto a la deuda con el Fondo de Pago a Proveedores de las Entidades Locales del Estado se

originó al certificar el Ayuntamiento las obligaciones pendientes de pago, al amparo del Real Decreto 4/2012, y no formalizar el préstamo para financiarlas. En conclusión, esta deuda subrogada genera unos gastos financieros del **5,9%** y se solventará mediante compensación con la participación en los tributos del Estado.

Situación Económica Actual

Con cargo al 100% de la participación en los tributos del Estado se está produciendo la compensación de deudas con el Estado, Agencia Estatal de Administración Tributaria y Seguridad Social al amparo de la previsto en el artículo 11 del Real Decreto Ley 4/ 2012 y disposición adicional cuarta del TRLHL. En el ejercicio cerrado 2012 se han compensado 321.087 euros, que es la suma del total de las entregas a cuenta del 2012 que ascendían a 280.690 euros y la compensación íntegra de la liquidación definitiva del ejercicio 2010 que ascendió a 40.397 euros.

La Corporación actual ha realizado una estimación presupuestaria para el ejercicio 2013 de 900.000 euros, restringida a ingresos y gastos corrientes. Es de señalar que un 30% de los ingresos que provienen de la participación en los tributos del Estado, quedarían afectados al menos durante tres años a saldar la deuda con este. El resto de los ingresos quedaría vinculado para la financiación de los gastos de personal y otros gastos corrientes indispensables para el funcionamiento

del Ayuntamiento y prestación de los servicios mínimos obligatorios. Puede anticiparse la insuficiencia de estos ingresos para afrontar estos gastos.

En definitiva, puede afirmarse que el resto de la deuda contraída, con otras administraciones o proveedores, será de difícil liquidación.

No está de más indicar que se ha perdido la oportunidad de ampararse en el Real Decreto Ley 8/2013 que preveía medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros.

RECOMENDACIONES

A la vista del informe que antecede se proponen las siguientes recomendaciones:

1ª.-Es necesario que el Ayuntamiento de Valderas apruebe el presupuesto y reconstruya de forma retroactiva la contabilidad para presentar fielmente los resultados presupuestarios y financieros. Además, deberá remitir las liquidaciones y rendir las cuentas.

2ª.-Habida cuenta que la Liquidación del Presupuesto 2007 y el Presupuesto 2008 son los últimos expedientes contables aprobados, la contabilidad ha de rehacerse a partir de los datos económicos y presupuestarios que contienen ambos documentos.

3ª.-El Ayuntamiento ha de aprobar una Relación de Puestos de Trabajo y la Plantilla de

Personal, ésta última junto con el Presupuesto, presidida por la racionalización y reservando al personal funcionario las funciones que por el mismo deben ser desempeñadas. Ha de garantizarse que el acceso a la condición de empleado público se acomode a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

4^a.- El conjunto de las administraciones (Ayuntamiento, Estado, Junta de Castilla y León y Diputación Provincial de León) deben de coordinar su actuación a efecto de cubrir el puesto de secretario-interventor, y que no se encuentre en permanente situación de accidentalidad o provisionalidad.

5^a.- El alcalde y el Pleno, en el ejercicio de sus competencias, han de adoptar las medidas organizativas necesarias para afrontar la extrema dificultad financiera en la que se encuentra el Ayuntamiento de Valderas.

6^a.- El Ayuntamiento debe seguir actuando para clarificar la situación de la deuda comercial facilitada, inicialmente estimada en 535.269 euros y en su caso, proceder al reconocimiento de la que proceda. A tal fin ha de verificar la realidad de las prestaciones, justificaciones de gasto, duplicados de factura en su caso, o reclamar facturas rectificativas cuando no cumplan los requisitos del reglamento de facturación. Es importante que sea consciente de que el plazo de prescripción de las obligaciones es de cuatro años, tanto en el reconocimiento por la

Hacienda Pública de obligaciones no solicitadas con la presentación de los documentos justificativos, como el pago de obligaciones ya reconocidas si no se hubiese reclamado.

7ª.- El Ayuntamiento ha de tomar medidas para clarificar la deuda, en los términos expresados en el apartado anterior, pero ha de respetar la doctrina jurisprudencial sobre el enriquecimiento injusto, en el sentido de que la omisión de trámites y de procedimiento no exonera de la obligación del pago.

8ª.-La contabilización de la deuda con el Fondo de Pago a Proveedores del Estado, así como con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Seguridad Social que se está compensando por la vía de hecho, requiere su reconocimiento gradual en cada ejercicio, dotando crédito suficiente para afrontarla. El resto pendiente de compensar en ejercicios sucesivos debe apuntarse en la cuenta 413, de acreedores pendientes de aplicar a Presupuesto.

9ª.-En cuanto a las obligaciones generadas o que pudieran generarse con el resto de las administraciones y proveedores, deberá procederse, desde el ejercicio 2013, a su reconocimiento paulatino a medida que pueda asumir el pago. El artículo 187 del TRLHL establece el carácter preferente en el pago de obligaciones que deriven de ejercicios cerrados, junto con los de personal. El reconocimiento gradual ha de efectuarse a través de la figura del Reconocimiento Extrajudicial de

Créditos a aprobar por el Pleno. La deuda pendiente ha de apuntarse en la cuenta 413.

10^a.- Respecto al endeudamiento comercial, han de seguirse las pautas indicadas en los apartados 6 y 7, atendiendo a la firmeza de las deudas reconocidas de forma judicial. La estimación pasaría por su apunte en la cuenta 413.

11^a.- De no adoptarse ninguna medida de carácter urgente, el Ayuntamiento de Valderas se encuentra en una situación crítica para ejercer sus competencias, incluso las de carácter obligatorio, artículo 26 de LBRL.

12^a.- Se hace necesaria la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de un Plan de Ajuste de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto Ley 4/2012, estableciendo las medidas necesarias sobre los capítulos 1 y 2 , eso si, atendiendo el mantenimiento de los servicios mínimos y funcionamiento básico de la entidad local. Además ha de acomodarse a la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril en orden al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

13^a.- Al existir un elevado volumen de deuda con proveedores son necesarias otras medidas de carácter excepcional, en la línea que lo establecen distintas disposiciones (RDL 4/2012; RDL 4/2013 y RDL 8/2013) en el sentido de sustituir el endeudamiento comercial por el financiero a largo

plazo, lo cual requeriría la autorización del Órgano de Tutela Financiera de la Junta de Castilla y León y del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. No obstante, requerirá el cumplimiento de lo previsto en el artículo 53 del TRLHL.

14^a.- Teniendo presente la situación de excepcionalidad en la que se encuentra el Ayuntamiento de Valderas, cualquier medida que se adopte, estará condicionada por el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias, contables y de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y ha de pasar por la comunicación y sometimiento a éste.

OPINIÓN

En cuanto a la organización, el Ayuntamiento de Valderas se encuentra en una situación de excepcionalidad desde el punto de vista del gobierno y administración, y grave en lo que concierne al ámbito organizativo y de personal, así como en el aspecto económico y financiero. El deterioro comienza a partir de las elecciones municipales de 2007 y se agrava progresivamente desde 2008.

El funcionamiento de los órganos del Ayuntamiento está limitado al mínimo. No hay funcionarios que desempeñen las tareas administrativas, solo cuenta con personal laboral, la inexistencia de secretario-interventor impide que se realicen las funciones públicas necesarias en toda entidad local como son las de secretaría, control interno y contabilidad. En el pasado se constata

una falta de estabilidad y continuidad de las personas ocupantes de este puesto de trabajo.

La deuda total del Ayuntamiento de Valderas, a 30 de junio de 2013, asciende a 2.639.537 euros desglosada del siguiente modo:

- 1.217.536 euros con otras administraciones públicas.
- 39.816 euros de endeudamiento financiero.
- 1.382.184 de endeudamiento comercial.

Este elevado endeudamiento condiciona el funcionamiento, más aún si tenemos presente que su principal recurso financiero, la participación en los tributos del Estado, se encuentra retenido para el pago de la deuda. La solución puede pasar por la aprobación de un Plan de Ajuste, con medidas de gasto e impulso de ingresos y con sometimiento al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cualquier posible solución, de carácter extraordinario, pasa por el cumplimiento de la obligación de remitir la información económico-financiera y presupuestaria. Es indispensable la aprobación de un Presupuesto y la puesta al día, con urgencia, de la contabilidad. Es de significar que la falta de estas actuaciones le ha impedido en el pasado acceder a medidas extraordinarias, como las contenidas en el Título II del RDL 8/2013, para municipios con problemas financieros.

Valladolid a 24 de febrero de 2014