



## INFORME Nº 289 DEL CONSEJO DE CUENTAS

# Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Ponferrada (León)

- **El Ayuntamiento cumple con la normativa sobre organización de su personal y adopta las medidas legalmente previstas para su ordenación, si bien sus objetivos aún no se han conseguido**
- **En la concesión de subvenciones, el Ayuntamiento cumple con la normativa, aunque la concurrencia competitiva no ha constituido el procedimiento ordinario de concesión**
- **Los porcentajes de recaudación en periodo voluntario son, con carácter general, elevados. En vía ejecutiva hay margen para mejorar la eficacia de las actuaciones de apremio y embargo**
- **El Consejo realiza cuatro recomendaciones. Entre ellas, aprobar una ordenanza general reguladora de la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos locales**

El Consejo de Cuentas ha entregado en las Cortes de Castilla y León el informe “Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Ponferrada (León)”. Es una auditoría combinada, de cumplimiento de la legalidad, en cuanto a la estructura del personal y las subvenciones, y operativa respecto a la eficacia y eficiencia de la gestión recaudatoria. Está referida fundamentalmente al ejercicio 2021.

**Organización y ordenación del personal.** El Ayuntamiento aprobó en octubre de 2022 una relación de 548 puestos de trabajo (RPT). El presupuesto aprobado incluye el anexo de personal previsto normativamente con los complementos y dotación de cada puesto. El Ayuntamiento no cuenta con el preceptivo registro de personal, si bien cuenta con un programa de gestión de expedientes de su personal.

La plantilla de 2022 incluye 459 plazas, de las que 349 son de funcionarios, 76 de personal laboral fijo, 27 de laboral temporal y 7 de eventuales. En ella figuraban vacantes 93 plazas de funcionarios (26,6%) y 29 de laborales fijos (38,2%). En dicho ejercicio hubo 119 relaciones laborales temporales fuera de plantilla. También destacan 47 plazas de laborales fijos a extinguir correspondientes a personal subrogado, de los servicios de recaudación y de mantenimiento de parques y jardines. Además, aún existe personal subrogado pendiente de adscripción de escuelas infantiles y centro de menores, al asumir el Ayuntamiento su gestión.

El Ayuntamiento aprobó la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2022, que contiene una oferta ordinaria y otras dos adicionales, una de ellas de estabilización de empleo temporal. También en 2021 y 2023 se aprobaron sendas ofertas ordinarias. Los porcentajes de plazas ofertadas en 2022 y 2023 con respecto a las vacantes existentes en plantilla son muy bajos, tanto en funcionarios (22,6% y 14,1%, respectivamente) como en laborales (31% y 8,3%).



**Estabilización de empleo temporal.** El Ayuntamiento contempló en la oferta de empleo público de 2018 un total de 31 plazas de estabilización de empleo temporal (10 de funcionarios y 21 de laborales) en base a la regulación estatal. Todas ellas menos una fueron objeto de convocatoria. Además, la oferta de empleo público de 2022 incluyó 9 plazas (6 de funcionarios y 3 de laboral), siendo todas convocadas, entre ellas la pendiente de los anteriores procesos. No se reservaron plazas al cupo de personas con discapacidad.

Al no haberse conseguido reducir la temporalidad por debajo del 8% establecido normativamente, el Ayuntamiento prevé autorizar en 2024, con carácter extraordinario, una tasa adicional de estabilización de empleo temporal, iniciando un expediente para la elaboración de un instrumento de planificación plurianual.

**Aspectos retributivos.** La totalidad de las variaciones introducidas en la nómina han sido aprobadas previamente por decreto de la alcaldía y fiscalizadas, si bien su tramitación presenta algunas carencias.

**Organización del servicio de recaudación.** El Ayuntamiento presta directamente el servicio de gestión tributaria y recaudatoria, sin organismo diferenciado, si bien ha asumido este servicio íntegramente en el ejercicio 2020, ya que con anterioridad se recurrió a sucesivos contratos de servicios de colaboración en la gestión integral de los ingresos municipales.

Al asumir la gestión, se produjo la subrogación del personal de la empresa contratista, para lo cual se crean en la plantilla municipal 20 puestos de personal laboral fijo. El total de personas asignadas al servicio es de 25, siendo 5 puestos de personal funcionario.

Existen dos contratos relacionados con la gestión tributaria: uno de mantenimiento de la aplicación informática, ligado al aplicativo de contabilidad, y otro de servicios de notificación y correo.

El Ayuntamiento cuenta con una ordenanza reguladora de la administración electrónica, aprobada en 2013, existiendo una sede electrónica a través de la cual los ciudadanos pueden llevar a cabo distintos trámites relacionados con la gestión tributaria y recaudatoria. Sin embargo, la posibilidad de cobros a través de la sede electrónica se introduce en el ejercicio 2022.

El Ayuntamiento no cuenta con una ordenanza general de gestión, recaudación e inspección, por medio de la cual se adapte a su régimen de organización y funcionamiento interno la normativa tributaria estatal de carácter general. Se han detectado algunas carencias o deficiencias en la regulación de varios servicios que impiden determinar la relación entre el rendimiento y el coste de los mismos.

Existen siete entidades financieras colaboradoras de la recaudación. Una de ellas, presta el servicio de cobros a través de terminal de punto de venta virtual, lo que ha generado un coste de 5.318 euros. El Ayuntamiento alega que el cobro no se produce como entidad colaboradora en la recaudación, si bien, no consta documentación de que se hayan licitado y contratado los servicios financieros de referencia.



La oficina tributaria municipal elabora anualmente la cuenta de recaudación y una memoria de la gestión, de lo que da cuenta al pleno, si bien la cuenta no contiene información de algunos ingresos como las tasas por utilización de instalaciones deportivas y culturales y por prestación de servicios en el laboratorio municipal.

Aunque se han llevado a cabo algunas actuaciones, no consta que se hayan instruido expedientes de verificación de datos, comprobación de valores, comprobación limitada e inspección.

En el ejercicio 2021 se interpusieron 491 recursos de reposición preceptivos y se resolvieron 246, de los que 210 se estimaron a favor del recurrente. Un volumen importante de los recursos interpuestos corresponde al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y derivan de una sentencia del Tribunal Constitucional emitida ese año. Por su parte, se han presentado seis recursos contencioso-administrativos, la mayor parte relacionados con dicho impuesto, resolviéndose cinco de ellos en contra del recurrente.

Según la información facilitada, a raíz de dicha sentencia quedaron pendientes de tramitar declaraciones y de practicar liquidaciones del IIVTNU por un importe estimado en 1,8 millones de euros.

**Gestión recaudatoria.** La recaudación total bruta de ingresos en voluntaria en el ejercicio 2021 ascendió a 25,3 millones de euros. De esta cifra, 21,7 millones corresponden a impuestos locales y 3,6 millones a tasas y otros ingresos de derecho público. La recaudación en ejecutiva ascendió a 2,1 millones de euros. De esta cifra, 1,7 millones corresponden a impuestos locales y 0,4 millones a las tasas y otros ingresos de derecho público.

Las deudas totales pendientes al cierre de 2021 por impuestos ascienden a 8,1 millones y por tasas a 2,1 millones. Un 51,2% de las deudas en impuestos y un 34,5% en tasas corresponden a ejercicios de antigüedad superior a 4 años.

Los porcentajes de recaudación en periodo voluntario son, con carácter general, elevados. El Ayuntamiento lleva a cabo actuaciones de apremio y embargo, si bien las mismas resultan insuficientes a la vista del número y cifras de fallidos y créditos incobrables. Con carácter general, en relación con los principales tributos, los porcentajes de recaudación en vía ejecutiva son muy bajos, al situarse la media en alrededor de un 15% de las deudas, lo que redundará en unos porcentajes elevados de deudas acumuladas de ejercicios anteriores en esta vía. Ello permite concluir que hay margen para mejorar la eficacia de las actuaciones de apremio y embargo que lleva a cabo el Ayuntamiento.

La sociedad concesionaria de los servicios de suministro de agua, alcantarillado y otros servicios complementarios, realiza la recaudación en voluntaria de las correspondientes tarifas. En relación con esta gestión, no consta que los recibos impagados pasen a ejecutiva en el Ayuntamiento y se inicie el correspondiente procedimiento de apremio. De acuerdo con la información facilitada, a 31 de diciembre de 2021, los recibos impagados ascendían a 780.000 euros.

En los datos de recaudación de los dos periodos, voluntario y ejecutivo, habría tenido incidencia, según alegación formulada, la suspensión y ampliación de plazos derivada de la pandemia COVID-19.



**Subvenciones.** El Ayuntamiento reconoció obligaciones por un importe de 6,9 millones de euros con cargo a los capítulos de transferencias, lo que supone un 12,4% de la ejecución presupuestaria total. La evolución con respecto al ejercicio 2020 muestra que en 2021 aumentó el gasto en transferencias un 21,8%.

Destacan las realizadas a la sociedad pública de infraestructuras y medio ambiente de Castilla y León para la renovación del alumbrado público, con 2,7 millones. Le siguen en importancia las subvenciones destinadas a familias e instituciones sin fines de lucro y las concedidas a entidades locales, entre ellas al Consorcio provincial para la gestión de residuos sólidos urbanos, por 1,4 millones.

El Ayuntamiento tiene un plan estratégico de subvenciones para el periodo 2019-2021, ha aprobado una ordenanza general de subvenciones donde se establecen sus bases reguladoras y, además, las bases de ejecución del presupuesto de 2021 regulan determinados aspectos de tramitación de las subvenciones. El contenido de la ordenanza se adecúa, con carácter general, a la normativa, si bien deben adaptarse algunos aspectos.

El Ayuntamiento, en el ejercicio 2021, no ha tenido en cuenta que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones debe ser el régimen de concurrencia competitiva, ya que se han tramitado 14 líneas de subvenciones por esta vía, frente a 96 en régimen de concesión directa, todas ellas nominativas. Uno de los expedientes no tiene naturaleza jurídica de subvención al ser su objeto de naturaleza contractual.

**Recomendaciones.** Como consecuencia de las conclusiones y opinión del informe, el Consejo de Cuentas emite cuatro recomendaciones. El alcalde debería adoptar el acto de reconocimiento de la obligación de la nómina del personal y la Intervención realizar su fiscalización, de acuerdo con la regulación sobre la tramitación de los gastos de personal y sobre el control y fiscalización internos aprobada por el pleno.

El Pleno debería aprobar una ordenanza general reguladora de la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos locales. Debe revisarse la adecuación a su naturaleza de algunos de los ingresos.

Asimismo, debería mejorarse la eficacia de las actuaciones de apremio y embargo para el cobro de deudas en vía ejecutiva, incrementando algunas de ellas como la hipoteca legal tácita o la enajenación de bienes. Deberían definirse objetivos e indicadores de eficacia para cada tipo de ingreso y verificarse su cumplimiento en la memoria de las cuentas de recaudación.

También se debería ejercer un control de la actividad recaudatoria de la sociedad concesionaria del servicio de suministro de agua y particularmente del inicio del periodo ejecutivo y puesta en marcha del procedimiento de apremio por parte del Ayuntamiento, en el caso de los recibos impagados a la empresa en periodo voluntario.

Finalmente, en conexión con la definición de objetivos e indicadores de la gestión tributaria y recaudatoria, la Intervención debería ejercer el control financiero, de eficacia y eficiencia.