



TRIBUNAL DE CUENTAS

845

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO
DE VILLABLINO (LEÓN)**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión 29 de septiembre de 2009, el **Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Villablino (León)**. Asimismo, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de la Entidad Local, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. ANTECEDENTES.....	9
1.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
1.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES	11
1.4. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO.....	11
1.5. MARCO LEGAL.....	12
2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
2.1. SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO	14
2.2. SITUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL.....	16
2.3. SITUACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS	19
2.4. SITUACIÓN DE LAS CUENTAS GENERALES.....	20
2.5. SITUACIÓN FINANCIERA	22
2.6. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA TESORERÍA.....	23
2.7. SITUACIÓN DE LOS PRINCIPALES INGRESOS	24
<i>2.7.1. Gestión tributaria a través del Servicio de Recaudación de la Diputación de León</i>	<i>24</i>
<i>2.7.2. Gestión recaudatoria de tasas y precios públicos.....</i>	<i>24</i>
<i>2.7.3. Participación en los tributos del Estado.....</i>	<i>25</i>
<i>2.7.4. Subvenciones finalistas para inversiones.....</i>	<i>25</i>
2.8. SITUACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS.....	26
<i>2.8.1. Gastos de personal</i>	<i>26</i>
<i>2.8.2. Inversiones reales.....</i>	<i>27</i>
2.9. SITUACIÓN DE LAS DEUDAS	28
<i>2.9.1. Deuda con acreedores ordinarios.....</i>	<i>28</i>
<i>2.9.2. Deudas con la Tesorería General de la Seguridad Social y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.....</i>	<i>29</i>
<i>2.9.3. Endeudamiento financiero</i>	<i>29</i>
2.10. SITUACIÓN DEL PATRIMONIO ADQUIRIDO EN EL PERIODO 1998-2002	30
3. CONCLUSIONES.....	32
4. RECOMENDACIONES.....	33

SIGLAS Y ABREVIATURAS

EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
IRMC	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
MINER	Subvenciones a favor de municipios incluidos en los Planes de Reestructuración de la Minería del Carbón para el desarrollo de infraestructuras.
RD 1174/1987	Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
RD 1732/1994	Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
RD 834/2003	Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2568/1986, de 28 de noviembre.
SAM	Servicio de Atención a Municipios de la Diputación de León.

TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organization.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

El Pleno del Tribunal de Cuentas de 20 de julio de 2006 aprobó el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Villablino (León) de los ejercicios 1998 a 2002, que constituye el antecedente para la realización de la presente fiscalización.

A la vista del resultado de este Informe, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, por Resolución de 19 de diciembre de 2006, instó al Tribunal de Cuentas a realizar la fiscalización de la actividad económico financiera del Ayuntamiento de Villablino de los ejercicios 2005 y 2006, cuyo procedimiento se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007.

Además, de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones del Informe, la citada Comisión Mixta instó a la Corporación a que adoptara las medidas necesarias para reequilibrar la situación financiera con la inmediata realización de un plan financiero de saneamiento, que se elaboraran los presupuestos específicos para cada ejercicio cumpliendo el objetivo del equilibrio financiero entre gastos e ingresos y que se presentaran, aprobaran y rindieran las cuentas generales dentro de los plazos legales, reflejando fielmente la verdadera situación financiera y patrimonial de la Entidad. Asimismo, se instó a que el Ayuntamiento efectuara una relación de puestos de trabajo ajustada a sus necesidades, garantizando que los procesos de selección de personal cumplieran los principios de transparencia, igualdad, mérito y capacidad y que se respetara la legalidad en el ámbito de la contratación administrativa, evitando los fraccionamientos indebidos o la inclusión de criterios de selección inadecuados, además de que se programaran las inversiones de manera que los fondos públicos contribuyeran adecuadamente al desarrollo del municipio, contando con la financiación necesaria y estableciendo un calendario de ejecución razonable y adaptado a sus circunstancias.

Inicialmente, el 24 de abril de 2008, se aprobaron unas directrices técnicas para esta fiscalización referida al ámbito temporal fijado por la Comisión Mixta, a fin de evaluar los procedimientos internos del Ayuntamiento, la representatividad de las correspondientes cuentas generales y si la gestión económico-financiera se desarrolló conforme a la legalidad aplicable, en especial verificando si se cumplió con el objetivo de equilibrio financiero entre ingresos y gastos.

Los trabajos preliminares habían tenido que suspenderse en julio de 2007 debido a que la cuenta de 2005 se encontraba sin elaborar y la contabilidad de 2006 ni siquiera estaba cerrada, y por consiguiente la cuenta general de 2005 no se había rendido, aun cuando los plazos legales previstos en los arts. 212 y 223 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) estaban ampliamente superados. En la suspensión de los trabajos tuvo, además, especial trascendencia el repentino fallecimiento del Interventor, unido a la falta de otro personal con suficiente preparación e información que permitiera disponer de la colaboración mínima para llevar a cabo los trabajos

necesarios. Estas circunstancias determinaron que, previa solicitud de la Alcaldesa-Presidenta de la Corporación, se concediese un aplazamiento inicial por el plazo que estimó suficiente de seis meses, hasta que el Ayuntamiento dispusiese de los medios mínimos imprescindibles.

Vencido el plazo concedido, el Ayuntamiento de Villablino no había informado en ningún momento de la situación de la correspondiente contabilidad ni rendido ninguna de las cuentas de los ejercicios a fiscalizar, lo que determinó que el Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 febrero de 2008 acordase la formulación de un requerimiento conminatorio para que en el plazo de un mes presentara las cuentas correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006, debidamente aprobadas por el Pleno de la Entidad Local. Dentro de ese plazo de un mes, la Alcaldesa volvió a solicitar un nuevo aplazamiento por un período mínimo de seis meses, ya que consideraba necesario disponer de ese tiempo adicional para poder solucionar los problemas de índole contable y aprobar las cuentas generales.

No obstante, comoquiera que a fin de octubre de 2008 éstas no se habían rendido, el Pleno del Tribunal en sesión de 27 de noviembre de 2008, a la vista del incumplimiento del requerimiento formulado, otorgó a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Villablino y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, la audiencia establecida en el art. 30.5 de la LFTCu, como trámite previo para imponer una multa de entre 60,10 €y 901,52 €

Dentro del plazo de los diez días concedidos no se rindieron las cuentas generales. La Alcaldesa únicamente remitió la liquidación del presupuesto de 2005, sin mención alguna a la situación de la contabilidad del ejercicio 2006.

Como consecuencia de que tras dieciocho meses de continuados aplazamientos no había rendido ninguna de las cuentas generales, el Pleno del Tribunal de Cuentas de 29 de enero de 2009 impuso a la Alcaldesa una multa de 901,52 €¹.

Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en virtud del art. 9 de la LOTCu, modificó el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización, ante la evidencia de que la ausencia de cuentas generales y la imposibilidad de afrontar una fiscalización financiera por la inexistencia de una contabilidad suficientemente ordenada condicionaban el alcance inicialmente previsto para esta fiscalización.

¹ La cuenta general del ejercicio 2005 ha sido aprobada por el Pleno municipal de 12 de marzo de 2009, habiéndose rendido a este Tribunal el 4 de junio de 2009. En esta sesión, la Concejala de Hacienda informó al Pleno que el objetivo prioritario sería terminar de cerrar los ejercicios 2006 y 2007 y simultáneamente la liquidación de 2008 para ver cuál es la situación económica real del Ayuntamiento.

1.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Atendiendo a las circunstancias expuestas en el apartado anterior, las Directrices Técnicas modificadas por el Pleno de 29 de enero de 2009 fijaron los siguientes objetivos para la presente fiscalización:

- Verificar los procedimientos de control interno aplicados con el fin de determinar si son suficientes para garantizar una correcta actuación en la actividad económico-financiera. En especial, el análisis de las circunstancias que han dificultado la llevanza de la contabilidad en tiempo y forma e impedido aprobar las cuentas generales dentro de los plazos legales.
- Verificar los procedimientos actuales, en relación con los existentes en el periodo 1998-2002, referentes a las áreas que fueron objeto de recomendaciones específicas en el anterior Informe de fiscalización, relativas al equilibrio presupuestario y financiero, a la gestión de personal y a la contratación administrativa de inversiones y su financiación y comprobar si se han subsanado la deficiencias y carencias puestas de manifiesto en el Informe anterior.

1.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe fue remitido a la Corporación para que alegase y presentase

los documentos y justificantes que estimase pertinentes, así como a aquellas otras personas que habían ostentado la representación municipal en el periodo fiscalizado.

Dentro del plazo concedido al efecto, ninguno de ellos ha presentado alegaciones, si bien se ha tenido en consideración el escrito y la documentación anexa remitidos con posterioridad por la Segundo Teniente de Alcalde, en su condición de Alcaldesa por suplencia de la titular.

1.4. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO

El municipio de Villablino está situado en la Comarca de Laciana, al noroeste de la provincia de León, ocupa una superficie de 217 km² (el 1,39% de la de la provincia) y está integrado por catorce núcleos de población, siendo el más importante Villablino, capital del municipio al que da nombre. Desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2008, último dato oficial publicado, la población ha descendido de 14.956 a 10.860 habitantes, un 27,4%, por lo que la densidad bajó de 69 a 50 habitantes por km², tanto por la progresiva liquidación de la industria minera del carbón como por la extinción de formas tradicionales de vida y explotación del medio natural que han motivado el abandono de los pueblos.

Villablino está clasificado como “*municipio muy afectado por la minería del carbón*” (“*muy minero*”) en el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Sostenible en las Comarcas Mineras. Esta clasificación, conforme el Plan, concede la posibilidad de acceso a un mayor número de instrumentos de fomento a la inversión empresarial y a la creación de empleo.

La UNESCO tiene declarada la comarca de Laciana (junto con las de Babia, Omaña y Luna) reserva de la biosfera, lo que supone un reconocimiento del extraordinario patrimonio natural e histórico-artístico que se debe preservar encuadrado en su programa “*El hombre y la biosfera*”.

1.5. MARCO LEGAL

La normativa reguladora de la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento vigente en el periodo fiscalizado se contiene fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y Ley 11/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley 7/1985.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y, desde el 10 de marzo de 2004, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 28/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).
- Reglamento de desarrollo de la Ley 28/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales.

- Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990 y, desde 2006, Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, aprobada por Orden EHA/4041/2004.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales y para el ejercicio 2009 Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y desde mayo de 2008, Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre y, desde julio de 2004, Ley 58/2003, de 17 de diciembre.
- Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre y, desde 2006, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la Reforma de la Función Pública y, desde el 14 de mayo de 2007, Ley 7/2007, de 13 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

La Corporación no ha desarrollado en un reglamento orgánico propio la potestad de autoorganización que le confiere el art. 4.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por lo que el Ayuntamiento en concordancia con la organización general establecida en el art. 20 de la LBRL y los arts. 35 y 119 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), tiene constituidos los siguientes órganos:

Pleno

Está formado por diecisiete concejales y su composición, desde las elecciones municipales celebradas en junio de 2007, ha permanecido inalterada.

Alcalde

Tras las elecciones de 2003 el cargo fue ocupado por tres personas distintas en cuatro periodos diferentes:

- Desde junio de 2003 hasta su renuncia en febrero de 2005 por un primer Alcalde.
- Desde febrero hasta octubre de 2005 por una Alcaldesa, hasta que fue removida del cargo por una moción de censura.
- Desde octubre de 2005 hasta el final de la legislatura (mayo de 2007) por un tercer Alcalde.
- Desde junio de 2007, tras la toma de posesión de la nueva Corporación surgida en las elecciones de mayo, la misma Alcaldesa que había ostentado el cargo en el periodo de febrero a octubre de 2005.

Los distintos Alcaldes delegaron en concejales las competencias relativas a determinados asuntos, pero el Alcalde titular en cada momento fue quien en todos los casos ejerció como ordenador de pagos.

Junta de Gobierno

Este órgano estuvo integrado por el Alcalde y cinco concejales hasta la moción de censura de octubre de 2005; posteriormente contó con cuatro concejales, y a partir de junio de 2007 volvió a estar integrada por la Alcaldesa y cinco concejales. Tras la moción de censura, éste órgano sólo celebró una sesión en 2009.

Concejales Delegados

Desde agosto de 2007 las siguientes doce áreas de actividad se dirigen por seis Concejales Delegados: Obras, urbanismo y servicios municipales; Economía, hacienda y cuentas; Asuntos jurídicos; Desarrollo económico, Empleo, turismo y juventud; Medio ambiente; Asuntos sociales, mujer y consumo; Sanidad; Fiestas; Mercados; Educación y cultura; Deportes y ferias; y Coordinación con las juntas vecinales.

Las delegaciones comprenden la dirección interna y la gestión de los servicios correspondientes, excluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.

Comisiones informativas permanentes

Desde las elecciones de 2007, como otros órganos complementarios han funcionado doce Comisiones informativas permanentes, cada una de ellas encargada del estudio y seguimiento de los asuntos de varias áreas competenciales, que en su mayor parte se corresponden con las atribuciones de varias concejalías delegadas. La Comisión Especial de Cuentas, conforme con el art. 127.3 del ROF actuó, asimismo, como Comisión de Economía y Hacienda.

Gestión de servicios

El Municipio presta todos los servicios enumerados en el art. 26 de la LBRL², realizando los de recogida y tratamiento de residuos a través de la Mancomunidad Montaña Occidental.

El Ayuntamiento tiene constituidos tres organismos autónomos (Patronato Municipal de Fiestas, Patronato Municipal de Deporte e Instituto Municipal de Desarrollo, Empleo y Formación) y la Sociedad de Gestión Laciana, S.A. de íntegra titularidad municipal. No obstante, la existencia de estas entidades es meramente formal ya que al menos desde 1997 no funcionan como tales, al no desarrollar actividad alguna ni tener medios adscritos, si bien permanecen nominalmente sin haberse iniciado ningún trámite para su extinción ni liquidación. No se conoce que estas entidades pudieran disponer de activos, pasivos o recursos a su propio nombre.

² El art. 26 de la LBRL determina que todos los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los municipios con población superior a 5.000 y hasta 50.000 habitantes-equivalentes, además, los de parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

2.2. SITUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL

El art. 1 del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional y la Disposición Adicional 2ª de Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), por la que pasan a denominarse funcionarios con habilitación de carácter estatal, delimita las funciones públicas reservadas a los puestos de trabajo para estos funcionarios, siendo éstas:

- a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y
- b) El control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

De conformidad con la clasificación establecida en el art. 2 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional³, atendiendo a la población del municipio, la Intervención del Ayuntamiento de Villablino está clasificada de clase segunda, estando el puesto reservado a funcionarios de la subescala de Intervención-Tesorería, calificados del grupo A, para cuyo acceso es obligatorio estar en posesión de algún título de licenciado universitario de los previstos en el art. 22.1 del RD 1174/1987.

De acuerdo con el EBEP y el RD 1732/1994, el sistema normal para la provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal es el *concurso*, existiendo al efecto dos tipos de convocatoria anual: el concurso *ordinario* y el concurso *unitario*. El primero de ellos, se debe aprobar por el Presidente de cada Corporación Local y se publica de forma generalizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, mientras que el segundo se convoca supletoriamente por el Ministerio de Administraciones Públicas⁴.

Hasta 2008, el puesto de Interventor en el Ayuntamiento de Villablino ha estado vacante durante los últimos diez años, salvo en un breve periodo de nueve meses entre 2000 y 2001. Durante este tiempo, las funciones correspondientes fueron desempeñadas de manera accidental por un auxiliar administrativo municipal (grupo D) hasta su fallecimiento en julio de 2007.

La posibilidad de *nombramientos accidentales* está prevista de forma excepcional en el art. 33 del RD 1732/1994 para los supuestos en los que no fuese posible la provisión del puesto por los

³ Tanto el RD 1174/1987 como el RD 1732/1994 fueron objeto de modificación parcial mediante el RD 834/2003, de 27 de junio.

⁴ Mediante RD 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, desaparece el Ministerio de Administraciones Públicas, pasando la Secretaría de Estado de la Función Pública a depender del Ministerio de la Presidencia.

procedimientos ordinarios o mediante *acumulación* o *comisión de servicios*, permitiendo que el nombramiento recaiga en un funcionario del Ayuntamiento suficientemente capacitado⁵.

Es de advertir que sacada la plaza a concurso en la convocatoria unitaria de octubre de 2004 y recaído nombramiento mediante Resolución de la Dirección General de Cooperación Local, de 15 de marzo de 2005 en un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal, tomó posesión del puesto el 3 de mayo y ese mismo día presentó su cese, trámite necesario para poder permanecer en otro destino anterior u optar por uno nuevo, poniendo de manifiesto su nulo interés por la plaza y una clara deficiencia en el procedimiento de provisión de estos puestos de trabajo⁶.

El Ayuntamiento no convocó en ningún año concurso ordinario para cubrir la plaza de Interventor, de manera que la misma salió a concurso en las convocatorias unitarias del Ministerio de Administraciones Públicas de los años 2006, 2007 y 2008, sin que fuera cubierta la vacante y sin que conste que el Ayuntamiento hubiese propuesto cubrirla con un funcionario *interino* con la titulación mínima exigible conforme con el art. 34 del RD 1732/1994.

Aunque el nombramiento *accidental* en un funcionario del propio Ayuntamiento no exime del cumplimiento de las funciones reguladas reglamentariamente, las limitaciones del auxiliar administrativo designado por el Ayuntamiento de Villablino determinaron que centrarse su actividad más en tareas propias de administración (formar y tramitar expedientes de gasto) que de contabilidad y fiscalización. Además de la llevanza de la contabilidad en exclusividad y de forma imprecisa e incompleta, no dispuso ni de la autoridad ni de la capacidad suficiente para decidir e informar sobre la legalidad, conveniencia o repercusión económica o financiera de los actos de los órganos gestores ni de implantar procedimientos de gestión más ajustados a principios de racionalidad administrativa ni de organizar el propio servicio. Tampoco mantuvo un adecuado sistema de recepción, custodia y archivo de la documentación que debe formar parte de los diferentes expedientes. El servicio lo formaron tres personas, el propio Interventor, una auxiliar administrativa que le ayudaba y otra auxiliar administrativa encargada de la Tesorería.

⁵ Tras las modificaciones introducidas por el RD 834/2003, estos nombramientos tienen carácter residual y sólo pueden producirse tras la solicitud preceptiva de un informe al órgano competente de la Comunidad Autónoma sobre la existencia de algún funcionario con habilitación interesado en el puesto de trabajo. El EBEP dispone que las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con su normativa, los nombramientos de personal accidental, si bien todavía no existe desarrollo normativo al respecto en la Comunidad de Castilla y León.

⁶ Existe la posibilidad legal de que los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional renuncien a ocupar plazas en propiedad en determinados ayuntamientos prefiriendo permanecer con nombramientos provisionales en otros ayuntamientos, hasta que puedan acreditar puntuación suficiente para optar a determinados destinos. Estas preferencias se fundamentan en la mayor o menor distancia del ayuntamiento de destino con el municipio de su residencia habitual, los complementos salariales fijados por los Plenos y las condiciones de trabajo.

La ausencia de reglamento orgánico, sin ningún otro documento interno que describiese las funciones y responsabilidades y regulase los procedimientos a seguir en las diferentes tareas, determinó que la gestión municipal quedase a expensas del saber hacer del personal, de la costumbre y, en todo caso, de órdenes verbales, susceptibles de ser modificadas en función de cada persona o circunstancia, imposibles, por tanto, de ser sometidas a un control adecuado y suficiente.

En definitiva, lo que debió ser una solución provisional y temporal se consolidó durante más de diez años y las funciones propias del Interventor no fueron desempeñadas con la amplitud y garantías reglamentariamente exigibles. Esta situación, conocida por los diferentes gestores municipales, se ha mantenido en el tiempo sin que se adoptasen medidas que hayan podido cubrir la evidente insuficiencia.

La falta de una contabilidad ordenada en tiempo y forma y llevada en exclusividad por el Interventor accidental sin tener previsto un sistema normalizado para cubrir sus posibles ausencias, supuso que su repentino fallecimiento sumiera al servicio en una situación de descontrol mayor de la que fuera puesta de manifiesto en el Informe de fiscalización anterior.

Tras su fallecimiento fue nombrado Interventor accidental un técnico municipal de grupo A⁷, en tanto que se producía la provisión del puesto. Finalmente, un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal, mediante Resolución de la Dirección General de Administración Territorial de 20 de febrero de 2008 fue nombrado Interventor, provisionalmente y con carácter excepcional. A partir de su toma de posesión, adoptó algunas medidas conducentes a la mejoría de la gestión, como se expone en este Informe.

Desde su incorporación se ordenó la documentación, organizando y racionalizando la gestión y el archivo del servicio. De esta manera, la documentación relativa a los ejercicios 2008 y 2009 se encuentra ordenada y custodiada, si bien la de ejercicios anteriores continúa sin estar adecuadamente registrada, siendo aún posible la aparición de deudas por servicios en periodos anteriores de las que no se tiene conocimiento en la Intervención y que no habían sido objeto del oportuno reconocimiento y reflejo en la contabilidad.

La nueva Intervención informó de diversas situaciones que alertaban de estas deficiencias, tales como que *“debido al caos imperante en la documentación obrante en el despacho de Intervención [...] se desconoce si éstas son todas las modificaciones presupuestarias que se aprobaron o existe alguna más que no ha sido posible localizar”*; que *“no ha sido posible localizar documentación alguna que permita afirmar que estaban hechas todas las anotaciones contables pertinentes relativas al ejercicio 2006”* o que *“no ha sido posible localizar ninguna carpeta o similar donde se*

⁷ Hasta entonces adscrito a la Secretaría.

reuniesen todos los expedientes de subvenciones otorgadas por el Ayuntamiento en los ejercicios 2005 y 2006". La ausencia de registros y archivos adecuados obligó a la Intervención a recabar información directamente a la entidad financiera para conocer la situación de los avales y préstamos del Ayuntamiento.

En julio de 2008, la Intervención puso de manifiesto la necesidad e importancia de establecer procedimientos de fiscalización, recomendación que había sido señalada por el Servicio de Atención a Municipios de la Diputación de León (SAM) y durante los meses siguientes se establecieron nuevas pautas de gestión, como las relativas a los pagos a justificar, las de contabilización de las distintas fases del gasto en función del momento en que se producen en lugar de la contabilización simultánea al abonarse la factura, o la elaboración de un parte de incidencias explicativo de las variaciones producidas en la nómina de cada mes.

Pese al avance que han supuesto estos cambios, se hace necesario arbitrar procedimientos normalizados que regulen las tareas a desempeñar en los distintos servicios, con el fin de que los expedientes puedan tramitarse con normalidad, independientemente de las personas que ocupen los distintos puestos en cada momento.

A la problemática de la cobertura del puesto hay que añadir las deficiencias en el sistema informático, que han impedido disponer de programas actualizados y de enlaces de las bases de datos de las contabilidades de varios ejercicios. De hecho, el programa de contabilidad utilizado hasta 2005 estaba obsoleto y no había sido actualizado, a pesar de que las actualizaciones eran facilitadas de forma gratuita por el Servicio de Informática de la Diputación de León, lo que determinó que para la apertura de la contabilidad de 2006 –año en el que entró en vigor la nueva normativa contable- no se pudiera traspasar los datos del ejercicio 2005 y anteriores.

2.3. SITUACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Como consecuencia de las anomalías e irregularidades advertidas, en el Informe de fiscalización relativo a los ejercicios 1998 a 2002, entre las que se destacaba la existencia de gastos no contabilizados ni registrados en el presupuesto, el Tribunal de Cuentas recomendó a la Corporación que debía elaborar presupuestos específicos para cada ejercicio bajo un principio de equilibrio financiero efectivo que impidiese que los gastos superasen a los ingresos. Asimismo, recomendó que se debería evitar la prórroga de presupuestos anteriores ante la falta de planificación que ello implica.

Sin embargo y a pesar de estas recomendaciones, el último presupuesto aprobado corresponde al ejercicio de 2002, de manera que para los siete ejercicios siguientes, incluido 2009, no se ha procedido a aprobar un presupuesto específico, habiendo incumplido sistemáticamente los diferentes Alcaldes de Villablino la obligación de presentar un presupuesto específico para su aprobación por el

Pleno antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que debía aplicarse, produciéndose de forma automática la prórroga del presupuesto de 2002 para todos los ejercicios sucesivos. Para el ejercicio 2004, se había presentado dentro de ese mismo año una propuesta de presupuesto que fue rechazada por el Pleno de 15 de octubre de 2004.

La falta de aprobación de presupuestos, tanto por exigencia legal como para una ordenada gestión municipal, no debiera haber sido sino un práctica excepcional y transitoria y, aunque la prórroga prevista en el art. 169.6 del TRLHL dota al último presupuesto aprobado de eficacia jurídica, anula la función del presupuesto como instrumento de planificación y control de la actividad económica municipal. Esta situación es especialmente grave para el Ayuntamiento de Villablino, pues las estimaciones de los ingresos, y en mayor grado las de los créditos del estado de gastos, están completamente desfasadas, no sólo en las cuantificaciones -que se han ido quedando manifiestamente insuficientes para cubrir los costes de los servicios por el incremento de los precios en un periodo tan dilatado de tiempo- sino, además, por la falta de consignación de créditos para partidas de gastos que han ido apareciendo en este lapso de tiempo, a la vez que otras que tuvieron su razón de ser en el momento en que se presupuestaron han devenido en innecesarias. Asimismo, como consecuencia de que en el presupuesto de 2002 no se incluyeron ni el anexo de inversiones ni el informe económico financiero expositivo de las bases utilizadas en la elaboración del mismo y de que el anexo de personal no incluía a todo el personal del Ayuntamiento, no se pudo garantizar siquiera que las premisas de aquel presupuesto eran acordes a la situación de aquel momento y son inaplicables a la situación económica actual.

Desde un punto de vista jurídico, y para no exceder los límites de gasto previstos legalmente, ha resultado necesario efectuar numerosas modificaciones presupuestarias, incrementando notablemente el presupuesto a medida que los ingresos que se recaudaban superaban las estimaciones iniciales. No obstante, estas modificaciones fueron insuficientes y, ante la necesidad de atender obligaciones ineludibles, en el estado del remanente de tesorería que acompaña la liquidación del ejercicio de 2005 figuran pagos por 6,5 millones de €pendientes de aplicación presupuestaria.

2.4. SITUACIÓN DE LAS CUENTAS GENERALES

En el anterior informe del Tribunal se advertía de que la aprobación y rendición de las cuentas de los ejercicios 1999 a 2002 se produjo como resultado de las múltiples reclamaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, que culminaron con la formulación por el Pleno del Tribunal de un requerimiento conminatorio en octubre de 2003 y, posteriormente, con la concesión al Alcalde de un plazo final de diez días como trámite previo a la imposición de multa, rindiéndose las cuentas dentro de dicho plazo, tras ser aprobadas por el Pleno de 9 de marzo de 2004. En consecuencia, se

recomendó que *la Corporación debía exigir la presentación en tiempo de las cuentas generales y proceder a su debate, aprobación y rendición dentro de los plazos legalmente establecidos.*

El anterior Interventor tenía formada una cuenta general de 2005 sin que conste que se hubiera iniciado trámite alguno para su aprobación. La nueva Interventora, llegada en marzo de 2008, al acceder al programa de contabilidad utilizado para la contabilidad de 2005 no pudo hallar datos que resultaran comprensibles, por lo que informó a la Corporación de la imposibilidad de relacionar la citada cuenta con una base informática que la sustentara y con los documentos y justificantes oportunos, sin que en los siguientes meses se hubiese solucionado el problema.

Sin embargo, el 31 de octubre de 2008, día en que terminaba el plazo de la segunda prórroga concedida por este Tribunal, la Alcaldesa comunicó que el SAM había informado de que estaba en condiciones de recoger la liquidación de 2005 tras solucionar en su mayor parte los problemas y descuadres existentes en la contabilidad. Posteriormente, el SAM facilitó una nueva liquidación que fue aprobada por la Alcaldesa el 28 de noviembre de 2008 y posteriormente remitida a este Tribunal, si bien, de acuerdo con el informe adjunto de la Intervención, tal liquidación no presenta garantías de integridad y exactitud ante *“la imposibilidad de localizar expedientes que hubiera sido necesario analizar a fin de entender la actividad económica desarrollada por el Ayuntamiento durante 2005”*.

La cuenta general de 2005, una vez formada con todas las limitaciones y salvedades señaladas, se aprobó el 12 de marzo de 2009, si bien ha sido rendida a este Tribunal dos meses y medio después, simultáneamente al trámite de alegaciones de este Informe, por lo que acumuló un retraso superior a treinta y un meses respecto de la fecha límite prevista legalmente (15 de octubre de 2006).

Por lo que respecta al ejercicio 2006, con motivo del cambio en la Instrucción de Contabilidad aplicable a partir de dicho ejercicio, se modificó el programa informático pero no se traspasaron los datos de 2005 y años anteriores. La Intervención en marzo de 2008 manifestó que ignoraba la situación de la contabilidad de ese ejercicio, habiendo constatado que existían facturas que no habían sido contabilizadas. El 31 de octubre de 2008, la Alcaldesa informó de que el SAM iba a facilitar los datos necesarios para proceder a la apertura del ejercicio contable de 2006, sin que se haya informado de ninguna actuación posterior ni de la forma en que se iba a elaborar la cuenta general.

Debe señalarse que, al margen de las demoras sobre los plazos legalmente exigibles, desde que se realizaron por este Tribunal las primeras actuaciones para comenzar la fiscalización (julio de 2007), han transcurrido más de veintiún meses, sin que los gestores municipales hubieran arbitrado las medidas necesarias para poder haber solucionado los problemas y cumplido con los trámites legales para rendir las correspondientes cuentas generales.

2.5. SITUACIÓN FINANCIERA

El Ayuntamiento de Villablino arrastra un déficit financiero crónico al menos desde hace diez años. Al cierre de 2002, conforme con el Informe de fiscalización anterior, el saldo real negativo acumulado del remanente de tesorería ascendía a 11,1 millones de € por lo que se recomendó a la Corporación para que adoptase las medidas necesarias para reequilibrar la situación financiera en el menor tiempo posible y enfocar la gestión en términos de estabilidad presupuestaria y bajo un principio de equilibrio financiero efectivo que evitase que los gastos superasen a los ingresos.

El carácter inmediato de las medidas que debe adoptar la Corporación para reconducir la situación deficitaria a términos de equilibrio está determinado por las Leyes:

- 1º. *En la primera sesión que celebre* tras conocerse un remanente de tesorería negativo, tal y como señala el art. 193 del TRLHL.
- 2º. *En el plazo de tres meses* en caso de no cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, conforme con el art. 22 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).

Sin embargo, y a pesar del tiempo transcurrido, el Ayuntamiento no ha cumplido con tales exigencias, para lo que hubiera sido imprescindible no sólo aprobar nuevos presupuestos y cerrar la contabilidad en tiempo y forma, sino que los gestores municipales hubieran elaborado y presentado algún plan de saneamiento financiero en el que se planteasen las medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitieran como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad, a los que se refieren tanto el art. 53 del TRLHL como el art. 22 de la LGEP. En este sentido, la Intervención advirtió en noviembre de 2008, con ocasión de su informe a la liquidación del presupuesto de 2005, la necesidad de aprobar un plan de ajuste al cumplimiento del objetivo de estabilidad y señalaba posibles medidas a adoptar, toda vez que el remanente de tesorería nominal para gastos generales a 31 de diciembre de 2005 era negativo en 1,3 millones de €⁸ y existía un déficit no financiero a dicha fecha de 0,5 millones de €.

En el Pleno de 12 de marzo de 2009, la Alcaldesa informó que la elaboración de un plan económico-financiero se planteó con el anterior equipo de Gobierno en colaboración con la Universidad de León y la Diputación Provincial. En la actualidad, y a pesar de que se firmó en su día un convenio con la primera de estas instituciones, su elaboración está sin empezar, habiéndose procedido a mantener

⁸ Cifra resultante de la liquidación, que no incluye las posibles desviaciones de financiación afectada ni todos los gastos del ejercicio y anteriores pendientes de pago que no se imputaron al presupuesto.

⁹ En este cálculo no se incluía la devolución de la deuda pendiente con la Tesorería General de la Seguridad Social y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que fue renegociada en 2007, como se expone en el apartado 2.9.2.

contactos con expertos y con la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León para que presten ayuda en su confección¹⁰.

La difícil situación financiera de los últimos años ha venido obligando al Ayuntamiento a atender, en la medida en que los ingresos lo permitían, sólo una parte de las obligaciones económicas que generaba, con atención primordial a los salarios de los trabajadores. La falta de liquidez en determinados momentos ha ocasionado incluso que determinadas pagas extraordinarias se abonasen con un mes de retraso.

El resto de los pagos se realizaban sin atender a ninguna prelación preestablecida y, en general, en función de la necesidad de continuidad con los mismos proveedores, demorando los pagos con otros acreedores cuando ello era posible, acumulándose retrasos o demoras importantes en los pagos a otras Administraciones (Tesorería General de la Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Mancomunidad de la Montaña Occidental), a la empresa suministradora de energía eléctrica y por las cuotas de la amortización del préstamo bancario. En estas circunstancias, no se elaboraron planes de disposición de fondos de acuerdo con el art. 187 del TRLHL.

2.6. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA TESORERÍA

El funcionamiento de la Tesorería sigue realizándose con las mismas anomalías y defectos que las advertidas en el Informe de fiscalización de los ejercicios 1998-2002, manteniéndose un excesivo número de cuentas corrientes y controlándose a través de libros auxiliares, sin la llevanza de los libros exigibles conforme con la Instrucción de Contabilidad. La función de Tesorería está encomendada a un auxiliar administrativo de la plantilla municipal (grupo D)¹¹.

Los principales ingresos no proceden de gestión propia municipal, sino que provienen de transferencias del Servicio de Recaudación Provincial (por tributos en gestión de cobro) o de diferentes Administraciones (por subvenciones y participación en los tributos del Estado).

¹⁰ Párrafo añadido como consecuencia del acta del Pleno de 12 de marzo de 2009, adjunta al escrito remitido vencido el plazo de alegaciones.

¹¹ El puesto de trabajo de Tesorería en el Ayuntamiento de Villablino no está reservado a funcionarios con habilitación nacional. Sólo cuando el volumen de los servicios así lo aconseje y en las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera podrá reservarse este puesto de trabajo a dichos funcionarios, conforme con el art. 19 del RD 1174/1987.

Aparte de las cuentas corrientes a través de las cuales se realizan cobros y pagos, existe una caja de efectivo por la que se recaudan ingresos tales como licencias de obras, licencias de apertura, ocupación de vía pública, licencias de actividades culturales y deportivas y recibos de agua desde la que, asimismo, se realizan pagos de gastos corrientes, debiendo establecerse otros procedimientos de menor manejo de efectivo y, en todo caso, separarse la corriente de cobro de la de pago, diferenciando cajas restringidas para una y otra finalidad.

Desde el segundo semestre de 2008, la Intervención implantó un procedimiento para el seguimiento y control de los pagos a justificar. Este sistema fue indebidamente utilizado en periodos anteriores para atender pagos a proveedores habituales que se negaban a proporcionar nuevos suministros si no se les abonaba previamente las cantidades adeudadas, con salidas monetarias sin previa instrucción de expediente y con el consiguiente descontrol de la oportuna justificación.

2.7. SITUACIÓN DE LOS PRINCIPALES INGRESOS

En los siguientes apartados se resumen las anomalías advertidas en la gestión de los ingresos, que en su mayor parte son coincidentes con las advertidas en la fiscalización relativa a los ejercicios 1998-2002, por lo que permanecen sin ninguna solución a pesar del tiempo transcurrido. Asimismo, se señalan los cambios producidos con relación a la situación precedente.

2.7.1. Gestión tributaria a través del Servicio de Recaudación de la Diputación de León

El Ayuntamiento únicamente gestiona algunos impuestos, tasas y precios públicos, ya que tiene encomendada a la Diputación Provincial de León la recaudación en período voluntario de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles (IBI), tanto de naturaleza rústica como urbana, Actividades Económicas (IAE) y Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y, en general, la recaudación ejecutiva de toda clase de tributos. El Ayuntamiento no conserva copia de los acuerdos de delegación de funciones del IAE, del IVTM ni de los de la gestión y recaudación en período ejecutivo.

El Ayuntamiento no ejercita ningún tipo de control sobre las cuentas de recaudación que presenta el Servicio de Recaudación y no se efectúan recuentos de valores pendientes de cobro.

2.7.2. Gestión recaudatoria de tasas y precios públicos

La gestión de los ingresos tributarios gestionados directamente por el Ayuntamiento continúa realizándose mediante procedimientos manuales que no garantizan la fiabilidad de los padrones, ni la corrección de los derechos liquidados y no permite conocer el volumen existente de impagos.

Las ordenanzas reguladoras de los impuestos municipales, aprobadas con anterioridad a 1999, no están adaptadas al TRLHL vigente desde marzo de 2004 y las ordenanzas de tasas no se han modificado tras la aprobación del anterior Informe del Tribunal de Cuentas por lo que, en consecuencia, algunos de estos tributos continúan presentando las deficiencias advertidas, relativas a la determinación de los supuestos, sujetos tributarios, determinación de las bases imponibles y otros elementos esenciales de la exacción. De igual modo, el servicio de recaudación de tributos de exacción mediante recibo (agua, recogida de basura y alcantarillado) continúa sin precisarse mediante contrato específico, por lo que los costes y condiciones siguen determinándose unilateralmente por las entidades financieras.

2.7.3. Participación en los tributos del Estado

La participación del Ayuntamiento de Villablino en los tributos del Estado se configura como una fuente de recursos en paulatino descenso ya que el 75% del importe correspondiente a cada municipio se determina en función del número de habitantes y un 12,5% en función del esfuerzo fiscal medio ponderado por el número de habitantes¹² y Villablino presenta un constante decrecimiento de su población. De hecho, el incremento nominal de estos ingresos en los últimos años apenas alcanzó el 1% anual, habiéndose mantenido nulo en muchos periodos intermedios y descendido en 2009 en un 9% respecto a 2008, en tanto que el fondo general a repartir entre todos los municipios se incrementó en un 36% entre 2004 y 2007¹³.

La falta de ingreso de las deudas ante la Seguridad Social y la Agencia Estatal de Administración Tributaria determinó que se retuviese parte de las transferencias a favor del Ayuntamiento hasta que se formalizaron acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento, como se expone en el epígrafe 2.9.2.

2.7.4. Subvenciones finalistas para inversiones

Los ingresos por subvenciones percibidos desde 2003 se correspondían con proyectos de obras aprobados en ejercicios anteriores. A partir de este ejercicio no se percibieron nuevas subvenciones con financiación de fondos MINER, por lo que el volumen de obras realizadas por el Ayuntamiento descendió considerablemente en los últimos cinco ejercicios en relación con el volumen de obras ejecutadas entre 1998 y 2002, como se expone en el apartado 2.8.2.

¹² El otro 12,5% se calcula en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado anualmente.

¹³ Conforme con los últimos datos disponibles en marzo de 2009, publicados por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

2.8. SITUACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS

2.8.1. Gastos de personal

El Ayuntamiento no ha procedido en los últimos cinco ejercicios a la contratación de personal nuevo, a excepción de personal eventual para la prestación de determinados servicios financiados íntegramente por la Junta de Castilla y León o la Diputación Provincial de León. Entre enero de 2004 y diciembre de 2008 la plantilla de personal laboral propio disminuyó de 167 a 148 efectivos, manteniéndose la plantilla ocupada de personal funcionario en 23 puestos.

No obstante, la disminución de la plantilla no ha permitido un ahorro en el gasto. De hecho, desde 2004 hasta 2008 el coste en sueldos y seguros sociales del personal propio ascendió de 3,1 a 3,3 millones de € en tanto que el coste del personal financiado con subvenciones corrientes de otras Administraciones se mantuvo en torno a 0,5 millones de €. Además se abonó una póliza de asistencia sanitaria con un coste anual de 0,1 millones de €.

A pesar de la deficitaria situación financiera del Ayuntamiento, el convenio colectivo con el personal laboral aplicable desde 2006 sigue reconociendo una serie de ventajas que suponen un coste adicional para la Entidad, entre las que caben destacar:

- Una paga extraordinaria en marzo, adicional a la de junio y diciembre.
- El devengo íntegro de las pagas con independencia de la situación de alta o baja laboral.
- La garantía del 100% de todos los conceptos retributivos en caso de incapacidad temporal por accidente de trabajo o enfermedad profesional desde el primer día de la citada situación.
- El mantenimiento de una póliza de asistencia sanitaria con una entidad privada para los trabajadores fijos de plantilla con relación laboral indefinida a jornada completa y para los miembros de su unidad familiar.

No obstante, existe una propuesta de convenio para el personal laboral aplicable desde 2009 que supone la racionalización de algunas de estas ventajas económicas y la eliminación de la póliza de asistencia sanitaria a la vez que prevé una reducción de la cuantía de algunos pluses con lo se espera obtener un ahorro estimado de 0,2 millones de € anuales.

La carencia de crédito suficiente para cubrir el gasto de personal en el presupuesto de 2002, y la falta de presupuestos específicos para cada ejercicio, ha supuesto que la aplicación de la prórroga del presupuesto inmediato anterior fuese insuficiente para cubrir los gastos de personal, lo que ha motivado que en cada ejercicio se tuviesen que ampliar los correspondientes créditos para dar cobertura a las necesidades. No obstante, estas medidas resultaron ser insuficientes y se continuó reconociendo parte de los gastos de personal en capítulos presupuestarios diferentes o atendiendo con cargo a conceptos no presupuestarios. De hecho, las obligaciones reconocidas netas en la liquidación

del presupuesto de 2005 en las partidas correspondientes a personal funcionario (artículo 12) y personal laboral (artículo 13) han sido muy superiores a los créditos presupuestarios, compensándose indebidamente con la ausencia de reconocimiento de parte de los gastos sociales a cargo del empleador devengados en el ejercicio para no superar las estimaciones totales del capítulo 1 de gastos de personal. Por otra parte, las nóminas del ejercicio 2007 están pendientes de contabilizar.

Respecto de los instrumentos legalmente establecidos para el control y gestión de personal, continúan las mismas deficiencias expuestas en el anterior Informe de este Tribunal, relativas especialmente a la ausencia de registro de personal y la inexistencia de una relación de puestos de trabajo, por lo que no se ha desarrollado la correspondiente recomendación planteada al efecto.

2.8.2. Inversiones reales

La actividad inversora del Ayuntamiento en los últimos ejercicios ha sido prácticamente inexistente. Según la información recabada, las principales adjudicaciones se produjeron en 2005 y 2006 para el servicio de mantenimiento y conservación de la estación depuradora de aguas residuales por 133.267,94 €, el acondicionamiento de un camino por 85.700 € y el del entorno de un barrio por 90.655,16 €. En los ejercicios siguientes sólo se han realizado algunas obras menores.

Por otra parte, en junio de 2008, el Ayuntamiento cedió gratuitamente a la Administración General del Estado la propiedad de unas parcelas con destino a la construcción de un parador de turismo y un nuevo juzgado.

El Ayuntamiento, debido a la situación que atraviesa, no prevé hacerse cargo de la contratación de obras financiadas con fondos MINER, cuya gestión correrá a cargo de la Junta de Castilla y León. Los proyectos en tramitación son:

Denominación proyecto	Situación	Presupuesto (En mill. €)
Complejo deportivo y de ocio (piscina cubierta)	Redactado, pdte. licencia ambiental	3,2
Recuperación paisaje urbano casco antiguo del entorno de la Plaza en Villablino (fase I)	Redactado, con convenio a disposición C ^a Fomento	0,8
Poblados mineros	Redactado, a disposición C ^a Fomento	0,5
Mejora del núcleo urbano de Caballos de Abajo	En anteproyecto	0,3
TOTAL		4,8

El 9 de febrero de 2009 se aprobaron por el Ministerio de Administraciones Públicas diez proyectos con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local¹⁴, con un presupuesto total de 2 millones de € destinados en general al arreglo y pavimentación de calles y de redes de distribución de agua potable.

2.9. SITUACIÓN DE LAS DEUDAS

2.9.1. Deuda con acreedores ordinarios

El Ayuntamiento presenta a fin de 2008 una deuda corriente vencida y exigible con los principales proveedores y suministradores por servicios y obras de 7 millones de € no toda reconocida presupuestariamente por falta de crédito suficiente¹⁵.

Como se puso de manifiesto en el anterior Informe de este Tribunal, hasta el año 2002 fue práctica habitual la realización de un elevado volumen de gasto que no quedaba registrado en contabilidad y que, a 31 de diciembre de 2002, ascendía a 5.440.174,77 €

El Ayuntamiento no mantiene un control efectivo de esta deuda, y a marzo de 2009 de la cuantía total se han abonado 3,1 millones de € correspondientes a una obra ejecutada en el periodo 1998-2002 (Centro Sanitario) que estaba financiada con fondos MINER, en tanto que de la deuda restante desconoce la situación, toda vez que sólo existe soporte documental de los diferentes pagos que se han ido produciendo como consecuencia de las muchas condenas al Ayuntamiento derivadas de reclamaciones judiciales interpuestas por los acreedores, desconociéndose qué otras posibles deudas se han podido pagar desde 2003 hasta el fallecimiento del anterior Interventor en 2007. La demora en los pagos ha originado que las cantidades pagadas como consecuencia de condenas judiciales se incrementasen con los correspondientes intereses de demora.

El Ayuntamiento, tras la llegada de la nueva Interventora y ante las reclamaciones de terceros sin disponer de la documentación acreditativa oportuna, sólo vino atendiendo algunas obligaciones ratificadas en vía judicial, sin que se haya informado del número y cuantía de las sentencias pendientes de pago.

¹⁴ Este Fondo fue aprobado mediante Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre y se incluye como una de las medidas del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, conocido como "Plan E".

¹⁵ El Real Decreto Ley 5/2009, de 24 de abril, prevé un endeudamiento excepcional de las Entidades Locales con remanente de tesorería negativo o con deudas vencidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto como medida para facilitar el saneamiento de deudas pendientes con empresas y autónomos.

2.9.2. Deudas con la Tesorería General de la Seguridad Social y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Durante años fue práctica del Ayuntamiento no atender las obligaciones derivadas por cuotas patronales de seguros sociales ni por retenciones de IRPF por lo que, a instancias de las entidades correspondientes, se comenzaron a realizar retenciones en las transferencias del Estado en concepto de la participación en los tributos, llegándose en julio de 2007 a dictar sendas resoluciones por la Tesorería General de la Seguridad Social y por la Agencia Estatal de Administración Tributaria para el aplazamiento y fraccionamiento de la deuda pendiente y los correspondientes intereses de demora. A la fecha del aplazamiento, las deudas ascendían a las siguientes cantidades:

Entidad	Importe (En €)
<i>Tesorería General de la Seguridad Social</i>	2.964.887,28
- Cantidad inaplazable	161.925,21
- Cantidad aplazada y fraccionada	2.802.962,07
<i>Agencia Estatal de Administración Tributaria</i>	478.479,28
TOTAL	3.443.366,56

La resolución que fijaba las condiciones del aplazamiento de la deuda ante la Tesorería General de la Seguridad Social determinó que en el plazo de un mes debería hacerse efectiva la cantidad inaplazable y el resto, procedente de saldos pendientes desde enero de 2001 a mayo de 2007, se cancelaría en el plazo de cinco años a contar desde agosto de 2007 con pagos mensuales y en cantidades anuales crecientes, partiendo de 22.612,29 €/mes, junto con los intereses de demora correspondientes según el tipo aplicable cada año.

La deuda pendiente de 478.822,98 € con la Agencia Estatal de Administración Tributaria procedía de saldos pendientes desde julio de 2002 hasta julio de 2005, y se acordó su cancelación a partir de enero de 2008 hasta julio de 2012 con pagos mensuales de 8.705,87 € más los intereses de demora vigentes en cada momento. El importe de estos intereses calculado conforme al tipo vigente en el momento del acuerdo ascendía 158.899,89 € para todo el período.

Hasta fin de 2008 se habían atendido todos los vencimientos con ambas entidades.

2.9.3. Endeudamiento financiero

La deuda financiera viva a 31 de diciembre de 2008 conforme con el informe del Ministerio de Economía y Hacienda, ascendía 5,7 millones de €, correspondiendo a:

Operación	Deuda 31-12-08 (En €)	Interés	Vencimiento
Préstamo bancario l/p	5.153.640,77	Euribor + 0,45%	2019
Póliza de crédito	555.954,52	Euribor + 0,35%	2009
TOTAL	5.709.595,29		

Aunque el endeudamiento a largo plazo del Ayuntamiento de Villablino se ha reducido desde 2002 en 0,8 millones de €, la refinanciación del préstamo en 2004 alargó el plazo para su devolución en siete años, ya que la deuda inicial (procedente a su vez de otra refinanciación anterior) estaba prevista tenerla completamente amortizada a finales de 2011. Sin embargo, se ha incrementado el endeudamiento a corto plazo, ya que en 2002 no existía ninguna operación de este tipo.

El Ayuntamiento desde finales de 2007 no atendió los pagos a su vencimiento, por lo que adicionalmente mantenía una deuda vencida y exigible a 31 de diciembre de 2008 con la entidad bancaria estimada en 0,6 millones de €

Por otra parte, el Ayuntamiento mantiene tres avales en garantía de subvenciones recibidas por una cuantía total de 2,1 millones de € con un coste trimestral entre el 0,6% y el 0,8%.

2.10. SITUACIÓN DEL PATRIMONIO ADQUIRIDO EN EL PERIODO 1998-2002

Las principales obras ejecutadas en los ejercicios 1998 a 2002 presentan la siguiente situación:

Centro de atención sanitario-social

El uso de este inmueble fue objeto de cesión gratuita a la Comunidad Autónoma de Castilla y León que fue aceptada en abril de 2005. En estas instalaciones, están en funcionamiento un servicio de residencia de personas mayores, un servicio de gestión de camas sanitarias, un centro de asistencia primaria y un servicio de consultas de determinadas especialidades médicas, sin que esté en funcionamiento el quirófano.

El 12 de diciembre de 2005 se firmó un Convenio Marco entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Villablino para la construcción y gestión de un helipuerto de transporte sanitario aéreo en los terrenos del Centro Sanitario, que hasta la fecha no se ha llevado a efecto.

Matadero municipal

El 14 de julio de 2005, el Pleno adjudicó la concesión del servicio de matadero municipal por un plazo de cinco años y un canon anual de 300 €. En la concesión no se contempló la absorción de los puestos de trabajo de los dos matarifes que prestaban sus servicios en el antiguo matadero, por lo que éstos fueron reubicados en otras dependencias municipales en tareas administrativas.

Vivero de empresas

El objeto de este proyecto era el de mantener un área de formación y de servicios a empresas y otra área de naves industriales que posibilitaran el soporte físico para el desempeño de una serie de actividades empresariales a impulsar, promocionar y apoyar desde la Administración, con la consiguiente creación de empleo.

A pesar del objeto pretendido, las dificultades para radicar nuevas actividades con posibilidades de creación de empleo y la necesidad de rentabilizar la inversión determinó que el Ayuntamiento optase a partir de 2007 por el arrendamiento de naves. En marzo de 2009 están ocupadas seis de las once naves construidas, en las que se desarrollan actividades tales como reparación y alquiler de esquís, venta de muebles, lavandería industrial y almacén de madera.

Casa típica lacianiega en Caboalles de Arriba

Esta casa, construida para las necesidades propias de la Junta Vecinal de Caboalles de Arriba (despachos, sala de reuniones y archivo), fue objeto de cesión gratuita a la Junta de Castilla y León en marzo de 2005 para destinarla a usos relacionados con la conservación del medio natural, en especial al servicio de Casa del Parque del Espacio Natural Ancares-Alto Sil.

Albergue rural en Caboalles de Arriba

Desde septiembre de 2006, el albergue está en funcionamiento mediante la adjudicación de su gestión a una empresa privada por un plazo de cinco años con un canon anual de 4.600 €

Parque Industrial Laciana

Desde la aprobación del anterior Informe de este Tribunal hasta la actualidad se ha procedido a enajenar la mayoría de las parcelas del parque industrial, teniendo una ocupación del 85%, en el que radican una fábrica de embutidos, una empresa ganadera, una empresa constructora, otra de artes gráficas y talleres y concesionarios de automóviles, entre otros.

3. CONCLUSIONES

- 1ª. El Ayuntamiento de Villablino no ha implantado las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización del periodo 1998-2002, las cuales fueron instadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas que analizó dicho Informe mediante Resolución de 19 de diciembre de 2006.
- 2ª. Las cuentas generales de 2005 y 2006, requeridas por el Tribunal, no fueron rendidas en el plazo concedido, lo que motivó la imposición de una multa a la Alcaldesa-Presidenta de la Entidad Local. La cuenta general de 2005 se aprobó en marzo de 2009 y ha sido rendida simultáneamente al trámite de alegaciones de este Informe, en tanto que las de 2006 y 2007 están sin formarse pendientes de cerrar la contabilidad.
- 3ª. Los Alcaldes de Villablino han incumplido sistemáticamente la obligación de presentar sus presupuestos para su aprobación por el Pleno antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que debía aplicarse, produciéndose de forma automática la prórroga del último presupuesto aprobado lo que, tanto por exigencia legal como para una ordenada gestión municipal, no debiera haber sido sino una práctica excepcional y transitoria. El último presupuesto aprobado por el Ayuntamiento correspondió al ejercicio 2002. La falta de elaboración del presupuesto ha contribuido decisivamente a las carencias de control interno en la Corporación.
- 4ª. La plaza de Interventor en el Ayuntamiento de Villablino ha estado vacante durante los últimos diez años, salvo en un breve periodo de nueve meses entre 2000 y 2001. Las funciones inherentes a este puesto de trabajo, reservado para funcionario titulado del grupo A, fueron desempeñadas de forma accidental por un auxiliar administrativo de la plantilla municipal (grupo D) sin la amplitud ni garantías reglamentariamente exigibles. La ausencia de procedimientos suficientes en el Ayuntamiento, junto con la falta de formación del personal y el repentino fallecimiento del auxiliar administrativo que llevaba la contabilidad con retraso, provocó, la imposibilidad de acceso a la contabilidad de 2005 y la falta de registro de la contabilidad de 2006.
- 5ª. La nueva Interventora, perteneciente a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, fue nombrada provisionalmente en marzo de 2008 y adoptó medidas conducentes a la mejoría de la gestión. A partir de su incorporación se organizó y racionalizó la gestión y el archivo del servicio y se establecieron algunas nuevas pautas para la gestión de la tesorería, del presupuesto y de personal; no obstante, la documentación anterior a su llegada sigue sin registrarse y continúan sin establecerse procedimientos normalizados que regulen las tareas a desempeñar en los distintos servicios.

- 6ª. No se ha elaborado ningún plan de saneamiento ni adoptado las medidas necesarias para reequilibrar la deficitaria situación financiera.
- 7ª. La difícil situación financiera de los últimos años ha venido obligando al Ayuntamiento a atender, en la medida en que los ingresos lo permitían, sólo una parte de las obligaciones económicas que generaba, con atención primordial a los salarios de los trabajadores. El resto de los pagos se realizaban sin atender a ninguna prelación establecida y, en general, en función de la necesidad de continuidad con los mismos proveedores, demorando los pagos cuando ello era posible, acumulándose retrasos importantes con las Administraciones y demás acreedores.
- 8ª. El Ayuntamiento, a 31 de diciembre de 2008, mantenía una deuda de al menos 16,5 millones de € de la que 7,8 millones de € se encontraba vencida y exigible y 3 millones de € a deudas con la Tesorería General de la Seguridad Social y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuyo abono se ha fraccionado y aplazado mediante pagos mensuales hasta 2012.
- 9ª. La Entidad no ha elaborado una relación de puestos de trabajo. El Ayuntamiento no ha procedido en los últimos cinco años a la contratación de personal nuevo, a excepción de personal eventual para la prestación de determinados servicios financiados íntegramente por la Junta de Castilla y León o la Diputación Provincial de León. No obstante, los gastos de personal suponen el 77% de los ingresos, y la disminución entre enero de 2004 y diciembre de 2008 de la plantilla de personal laboral propio en 19 efectivos no ha significado un ahorro en el gasto.

4. RECOMENDACIONES

- 1ª. Con carácter general, el Tribunal de Cuentas se ratifica en las recomendaciones formuladas en el anterior Informe de fiscalización correspondiente al periodo 1998-2002, y en especial hace insistencia en las siguientes:
 - a) La Entidad debería adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para reequilibrar la situación financiera en el menor plazo posible y enfocar la gestión en términos de estabilidad presupuestaria. Se hace imprescindible elaborar y aprobar el plan de saneamiento financiero al que se refiere el art. 22 de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, para lo que será necesario aprobar un presupuesto para 2009 ajustado a la realidad económica vigente en el Ayuntamiento, estimando los ingresos de forma realista - con revisión de los tipos de los impuestos y las tarifas de las tasas y precios públicos si fuera posible y necesario- y consignando créditos exclusivamente para aquéllos gastos imprescindibles.
 - b) La Corporación debe exigir la presentación en tiempo de las cuentas generales; para ello es necesario que los gestores municipales doten al personal de la Intervención de formación

suficiente y de recursos materiales eficientes y que ésta mantenga la contabilidad al día y forme los correspondientes estados financieros en los plazos legalmente previstos.

- c) La Corporación debería urgentemente aprobar una relación de puestos de trabajo ajustada a las necesidades de las funciones y servicios prestados por el Ayuntamiento, que incluya debidamente especificadas las características y situación de cada puesto.
- 2ª. La Administración General del Estado, a través de su representación por el IRMC en la Comisión de Seguimiento prevista en el Plan Nacional Estratégico del Carbón 2006-2012, además de vigilar el cumplimiento de los objetivos, debería, especialmente, controlar la adecuación de los proyectos que presenta el Ayuntamiento a los fines del Plan y, asimismo, el grado de cumplimiento de las actuaciones aprobadas, estimulando la observancia de los plazos.
- 3ª. Con la finalidad de que el Ayuntamiento pueda reconducir su actividad económica en términos de equilibrio, la Junta de Castilla y León, en atención al principio de tutela financiera a las Entidades Locales establecido en el art. 54 del Estatuto, debería colaborar y cooperar con el Ayuntamiento en la implantación de soluciones de gestión de servicios, financieras y organizativas.

Madrid, 29 de septiembre de 2009

EL PRESIDENTE



Manuel Núñez Pérez