

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.225

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO
DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL INFORME DE
FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 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 de 29 de junio de 2017 el **Informe de Fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria, así como al Pleno del Ayuntamiento de Cuenca, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS.....	11
I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS.....	12
I.3 ANTECEDENTES.....	13
I.3.1 Informe de la Fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005 13	
I.3.2 Datos generales del Ayuntamiento de Cuenca	14
I.4 RENDICIÓN DE CUENTAS	14
I.5 MARCO LEGAL	15
I.6 TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES	18
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	18
II.1 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL AYUNTAMIENTO	18
II.2 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN	36
II.3 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO ADOPTADAS Y SU EFECTO EN EL REMANENTE DE TESORERÍA .	39
II.4 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO.....	48
II.5 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SERVICIOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA, S.A. (EMPUSER)	50
II.6 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LA ENTIDAD	57
II.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE IGUALDAD	66
II.8 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA	68
II.8.1 Publicidad activa.....	68
II.8.2 Derecho de acceso a la información pública.....	71
III. CONCLUSIONES.....	71
IV. RECOMENDACIONES	76

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1:	PRINCIPALES MAGNITUDES DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2009-2015	15
CUADRO 2:	CONTRATOS ADJUDICADOS, PERIODO 2009-2016	25
CUADRO 3:	GASTOS REPARADOS POR INEXISTENCIA DE EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO	25
CUADRO 4:	COMPROMISOS DE GASTO SIN EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	26
CUADRO 5:	APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS	29
CUADRO 6:	INTERRELACIÓN ENTRE APLICACIONES INFORMÁTICAS O ENTRE ÁREAS DE GESTIÓN	30
CUADRO 7:	MODIFICACIONES DE CRÉDITO Y GRADO DE EJECUCIÓN, PERIODO 2009-2016	37
CUADRO 8:	MODIFICACIONES DE CRÉDITO, PERIODO 2009-2016. TIPOS DE MODIFICACIÓN	38
CUADRO 9:	DERECHOS DE EJERCICIOS CERRADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2016	40
CUADRO 10:	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS CERRADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2015	41
CUADRO 11:	MUESTRA DE PROYECTOS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA	44
CUADRO 12:	REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES, PERIODO 2008-2015	46
CUADRO 13:	IMPORTES FORMALIZADOS EN MECANISMOS DE FINANCIACIÓN	47
CUADRO 14:	CONTRATOS FORMALIZADOS POR LA EMPRESA PÚBLICA AGUAS DE CUENCA S.A DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS NUEVAS INSTRUCCIONES DE CONTRATACIÓN HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2016	53
CUADRO 15:	EXPEDIENTES SANCIONADORES INCOADOS, SANCIONES IMPUESTAS Y COBROS EFECTUADOS	61
CUADRO 16:	SOLICITUDES DE LICENCIAS URBANÍSTICAS TRAMITADAS EN LOS EJERCICIOS 2015 Y 2016	64
CUADRO 17:	PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA A 30 DE NOVIEMBRE DE 2016	67

SIGLAS Y ABREVIATURAS

EBEP:	Estatuto Básico del Empleado Público.
EMPUSER:	Empresa Pública de Servicios del Excelentísimo Ayuntamiento de Cuenca, S.A.
IAE:	Impuesto de Actividades Económicas.
IBI:	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
LEPCM:	Ley del Empleo Público de Castilla-La Mancha.
LGT:	Ley General Tributaria.
LMRFP:	Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
LOEPSP:	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOTAU:	Ley de Castilla-La Mancha de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
PMS:	Patrimonio Municipal del Suelo.
PPS:	Patrimonio Público del Suelo.
RBEL:	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RD:	Real Decreto.
RGLCAP:	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
RGR:	Reglamento General de Recaudación.
ROF:	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
ROM:	Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Cuenca.
RPT:	Relación Puestos de Trabajo.
RRFAL:	Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local.
RSCL:	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
TREBEP:	Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
TRET:	Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
TRLCSP:	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLOTAU:	Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
TRLRHL:	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL:	Texto Refundido de las Disposiciones Legales en materia de Régimen Local.

I. INTRODUCCIÓN

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2015, incluyó, entre las programadas a iniciativa propia, la Fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005. El referido Programa fue modificado en relación con ella el 27 de octubre de 2016, pasando a denominarse "*Fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca*", acordándose, asimismo, en esta fecha, el inicio de las actuaciones.

El Programa de Fiscalizaciones para el año 2016 se enmarcaba en el plan estratégico de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas 2015-2017, en el que el Pleno establecía los objetivos de dicha actividad, las líneas generales de actuación y las áreas de control preferente. Esta fiscalización responde a uno de los objetivos de actuación recogidos en el mismo, cual es, la intensificación del seguimiento de las recomendaciones de la Institución sobre la gestión económico-financiera pública.

También se lleva a cabo esta fiscalización para hacer efectivo lo dispuesto en la Resolución de 25 de marzo de 2009, aprobada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (en lo sucesivo, la Comisión Mixta) en relación con el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, en la que se instaba a que se comprobara si, con posterioridad a la aprobación del Informe, se habían corregido las deficiencias de funcionamiento que habían dado pie a las recomendaciones en él contenidas.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2008, incluía un total de 26 recomendaciones dirigidas a impulsar medidas que redundaran en un fortalecimiento de las distintas áreas de actuación que fueron objeto de control y cuyos principales resultados se recogieron en las conclusiones del mismo. Esencialmente, los aspectos en los que se identificaron deficiencias en dicho Informe son los siguientes: los procedimientos de gestión y control del Ayuntamiento, la prórroga del presupuesto y su incidencia en la gestión, las medidas de saneamiento adoptadas y el efecto en el remanente de tesorería, la contratación, las condiciones laborales del personal al servicio del Ayuntamiento; el funcionamiento de la Empresa Pública de servicios del Excelentísimo Ayuntamiento de Cuenca (EMPUSER); así como la gestión urbanística de la Entidad, encomendada al Organismo Autónomo, Gerencia Municipal de Urbanismo. En las recomendaciones se instaba, entre otras actuaciones, a la adopción de una serie de medidas organizativas y de gestión, a la depuración de determinados saldos de la contabilidad municipal, a la regulación del régimen de las relaciones del Ayuntamiento con EMPUSER, así como al desarrollo de determinadas actuaciones en materia urbanística.

La fiscalización cuyos resultados se presentan en este Informe tiene carácter integral, en cuanto que las recomendaciones cuyo seguimiento constituye su objeto se refieren al cumplimiento de la legalidad, al establecimiento de procedimientos encaminados a la mejora de la gestión económico-financiera y a la obtención de una imagen fiel a través de la contabilidad, aun cuando el alcance de cada uno de los tipos de fiscalización que la dotan de tal carácter integral se extiende únicamente a los aspectos de cada una abordados por las recomendaciones. Los objetivos de esta fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de noviembre de 2016, son los siguientes:

1. Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, así como de la Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.
2. Analizar y evaluar las modificaciones introducidas en las actuaciones, los sistemas y procedimientos de control interno y gestión económico-financiera aplicados por las entidades fiscalizadas para dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas, desde la perspectiva de los principios de buena gestión financiera.
3. Analizar el cumplimiento de la normativa aplicable en la actividad realizada por las entidades fiscalizadas en las áreas objeto de recomendación.

Asimismo, aun cuando no fueron objeto de recomendación, se ha verificado, en cumplimiento de las prescripciones recogidas en el Programa de fiscalizaciones de 2016, la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la relativa a la transparencia en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, ha guardado relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS

El ámbito objetivo de la fiscalización se extiende al análisis de los procedimientos de gestión y control aplicados por el Ayuntamiento; al funcionamiento de la Empresa Pública EMPUSER -Aguas de Cuenca S.A. en la actualidad- y su régimen de relaciones con el Ayuntamiento; y a la gestión urbanística de la Entidad; todo ello en relación con los aspectos respecto de los que se efectuaron recomendaciones en el Informe del Tribunal de Cuentas y con el fin de verificar su cumplimiento específico. No han sido objeto de análisis otras áreas de gestión o entidades dependientes del Ayuntamiento siendo así que, al no haberse emitido recomendaciones respecto de las mismas, no constituyen su ámbito.

El ámbito subjetivo de la fiscalización abarca al Ayuntamiento de Cuenca y a dos de sus entidades dependientes: la Empresa Pública EMPUSER, de propiedad 100% municipal, cuya denominación cambió en 2007 -pasando a llamarse Servicios de Infraestructuras Municipales de Cuenca (SIM)-, y nuevamente en 2013 –denominándose Empresa Pública de Aguas de Cuenca, S.A.-, previa modificación de su objeto social en diciembre de 2012; y el Organismo autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo.

Por lo que al ámbito temporal se refiere, la fiscalización aborda la situación de las entidades incluidas en su ámbito subjetivo en el momento del desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, marzo de 2017, aun cuando, para el mejor cumplimiento de los objetivos de la misma, ha sido preciso retrotraerse hasta la fecha de aprobación del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, lo que tuvo lugar, como se ha indicado, el 30 de octubre de 2008, ofreciéndose información en este Informe sobre el periodo intermedio 2009-2016.

La fiscalización se ha efectuado de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de diciembre de 2013.

Para la realización de los controles se han mantenido comunicaciones permanentes con la Entidad, habiendo sido preciso efectuar solicitudes adicionales cuando se detectaron deficiencias, al objeto de llevar a cabo el correspondiente análisis.

La documentación ha sido remitida en este procedimiento fiscalizador por vía telemática a través de la Sede electrónica del Tribunal de Cuentas. Asimismo, se han realizado revisiones y comprobaciones mediante el desplazamiento del equipo de fiscalización a la sede del Ayuntamiento.

Todas las actuaciones fiscalizadoras, incluidas las relativas a sus entidades dependientes sujetas a la fiscalización, se han efectuado a través del Ayuntamiento, que ha prestado adecuadamente su colaboración, sin que se hayan producido en ningún caso circunstancias que hayan originado limitaciones al alcance de la fiscalización.

I.3 ANTECEDENTES

I.3.1 Informe de la Fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005

El Pleno del Tribunal de Cuentas acordó, en sesión de 31 de enero de 2006, incluir en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2006, dentro del apartado V.2. Informes especiales. Otras fiscalizaciones, la "*Fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca*".

Los trabajos preliminares realizados con objeto de determinar los aspectos más relevantes en la gestión municipal y las principales áreas de riesgo dieron como resultado la identificación, como aspecto principal a analizar, de la situación de prórroga presupuestaria continuada desde el ejercicio 1998 y el efecto de la misma sobre los procedimientos de gestión de la Entidad, y el cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos para lograr la satisfacción de las necesidades del municipio.

La fiscalización llevada a cabo se centró en el análisis de la estructura organizativa de la Entidad y de los procedimientos de gestión, en su incidencia en la situación económico-financiera, así como en las condiciones laborales de su personal.

Además, se consideró de especial interés el examen de la creación de la Sociedad de Servicios del Excmo. Ayuntamiento de Cuenca, S.A., así como el análisis de la consecución de la mayor eficacia en la prestación de los servicios que con su creación se pretendía. Se estimó también de particular relevancia el análisis de la gestión urbanística de la Entidad y, en concreto, la ejecución del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio.

Atendiendo a estos aspectos se fijaron, esencialmente, objetivos propios de una fiscalización de cumplimiento (legalidad) y operativa o de gestión. Además, la fiscalización se dirigió a verificar la situación financiera a corto plazo de la Entidad, mostrada en el remanente de tesorería a 31 de diciembre de 2005, sin que se incluyera en ella el análisis de las Cuentas Generales de los ejercicios 2004 y 2005, por lo que no tenía como finalidad la emisión de una opinión global sobre la representatividad de las mismas.

Los objetivos de la fiscalización, con arreglo a las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de noviembre de 2006, fueron los siguientes:

1. Analizar si la gestión económico-financiera del Ayuntamiento de Cuenca se había realizado de conformidad con la normativa que le era de aplicación.
2. Evaluar los procedimientos de control interno aplicados con el fin de determinar si eran suficientes para garantizar una correcta gestión económico-financiera.
3. Determinar la incidencia de la prórroga del presupuesto de 1998 en la gestión del Ayuntamiento en los ejercicios 2004 y 2005, así como en su situación económico-financiera.
4. Examinar la eficacia de las medidas de saneamiento financiero adoptadas por la Entidad en los ejercicios fiscalizados y su efecto en el remanente de tesorería.
5. Analizar si la gestión urbanística de la Entidad se había realizado de conformidad con la normativa estatal, autonómica y local que le era de aplicación.
6. Valorar la incidencia de la gestión urbanística en la financiación del Ayuntamiento.

El ámbito temporal de la fiscalización se refirió a los ejercicios 2004 y 2005, sin perjuicio de que, cuando se consideró necesario para el cumplimiento de los objetivos señalados anteriormente, se

llevaron a cabo comprobaciones sobre operaciones anteriores o posteriores al indicado período, en particular, las que afectaron a la organización del Ayuntamiento, a la ejecución de medidas de saneamiento financiero y al desarrollo urbanístico del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Cuenca.

En el transcurso de la fiscalización se aplicaron los procedimientos necesarios para la consecución de los objetivos marcados en las Directrices Técnicas aprobadas.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en sesión de 30 de octubre de 2008, el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, y acordó su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, y su remisión al Pleno de la Corporación Local, según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

La Comisión Mixta, en su sesión de 25 de marzo de 2009, a la vista del Informe aprobado por el Tribunal, acordó instar al Ayuntamiento de Cuenca a que, tras el análisis de las 26 recomendaciones que se formulaban en el mismo, procediera a modificar aquellas situaciones o modos de operar que hubieran sido citados y que todavía perduraran. También solicitó al Tribunal de Cuentas que continuara analizando la administración municipal y comprobara si con posterioridad a la aprobación del Informe se habían corregido las deficiencias de funcionamiento.

I.3.2 Datos generales del Ayuntamiento de Cuenca

El municipio de Cuenca tenía una población, a 1 de enero de 2016¹, de 55.102 habitantes (26.341 hombres y 28.761 mujeres), lo que supone una disminución del 0,92% desde la fecha de aprobación del Informe que dio lugar a las recomendaciones, siendo su superficie de 954,3 Km cuadrados.

El régimen de organización del Ayuntamiento es el del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), esto es, municipio de gran población, concedido por las Cortes de Castilla-La Mancha mediante Ley 10/2004, de 21 de diciembre.

El Ayuntamiento contaba, a fecha de realización de los trabajos de fiscalización, con ocho entidades dependientes: los organismos autónomos Instituto Municipal de Deportes, Instituto Juan de Valdés, Patronato de Promoción Económica y la Gerencia Municipal de Urbanismo; dos sociedades mercantiles, Empresa Pública Aguas de Cuenca, S.A. y Sociedad Mercantil Ayuntamiento de Cuenca Maderas, S.A.; y dos fundaciones, la Fundación pública de cultura Ciudad de Cuenca y la Fundación Educativa y Cultural Lucas Aguirre-Luisa Natalio.

I.4 RENDICIÓN DE CUENTAS

Las cuentas generales del Ayuntamiento de Cuenca de los ejercicios 2009 a 2014, con el contenido establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), fueron rendidas con posterioridad al plazo dispuesto en el artículo 223 de dicho texto legal (15 de octubre del año siguiente). El retraso en la rendición de las cuentas fue de 92 días de media para los seis años.

Las cuentas referidas al ejercicio 2015, último cuyas cuentas estaban aprobadas a la fecha de realización de los trabajos, fueron rendidas al Tribunal de Cuentas, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, el 5 de enero de 2017, lo que supuso un retraso de 82 días respecto de la fecha establecida en el artículo 223 del TRLRHL.

Los retrasos en los plazos de rendición de cuentas de las entidades locales se ponen de manifiesto cada año tanto en los correspondientes Informes de fiscalización del Sector Público Local como en

¹ Últimos datos disponibles en el INE.

las sucesivas Resoluciones de la Comisión Mixta correlativas², instándose a la implantación, por dichas entidades, de los mecanismos y procedimientos internos necesarios que aseguren el adecuado seguimiento del proceso de rendición de sus cuentas generales y que el mismo se realice en los plazos legalmente previstos.

En el siguiente cuadro se recoge el importe total de los créditos definitivos de las liquidaciones de los presupuestos de gastos del Ayuntamiento de Cuenca de los ejercicios 2009 a 2015, las obligaciones reconocidas netas en cada uno de los mismos, así como el nivel de ejecución del presupuesto:

CUADRO 1: PRINCIPALES MAGNITUDES DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2009-2015

(Euros)

Ejercicio	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Grado ejecución (%)
2009	110.552.798,81	68.685.112,72	62,13
2010	91.171.263,09	63.205.675,63	69,33
2011	80.240.327,69	57.166.606,33	71,24
2012	69.670.880,00	54.645.329,97	78,43
2013	59.882.240,10	46.918.914,47	78,35
2014	67.263.271,39	51.344.581,51	76,33
2015	66.722.451,77	54.252.351,92	81,31

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas por el Ayuntamiento.

La evolución de los créditos definitivos y de las obligaciones reconocidas netas fue similar desde 2009 hasta 2014, disminuyendo hasta el año 2013 y aumentando en 2014. En 2015, aunque los créditos definitivos registraron una disminución del 0,8% respecto del ejercicio anterior, las obligaciones reconocidas aumentaron un 5,66%, mejorando el nivel de ejecución, que alcanzó el 81,31%

I.5 MARCO LEGAL

La normativa que regulaba la actividad económica, financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento desde 30 de octubre de 2008, fecha de aprobación del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, ha sido, fundamentalmente, la siguiente:

- Decreto de 17 junio 1955, por el que se aprobó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local (TRRL).

² "Informe sobre las actuaciones del Tribunal de Cuentas para promover en el ámbito local la rendición de cuentas", aprobado en sesión de Pleno de 20 de diciembre de 2014.

"Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2013", aprobado por el Tribunal de Cuentas en Pleno de 28 de mayo de 2015.

Sendas resoluciones de la Comisión Mixta aprobadas ambas en su sesión de 21 de diciembre de 2016, en relación con cada uno de los Informes anteriores.

- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprobó la Instrucción del modelo normal de contabilidad local y Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprobó la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente desde el 1 de enero de 2015.
- Ley autonómica 10/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los municipios de gran población.
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación (RGR).
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, vigente desde el 16 de diciembre de 2011 (TRLCSP).
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

El régimen jurídico relativo a la sostenibilidad financiera se contiene, fundamentalmente, en las siguientes normas:

- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), vigente desde 1 de mayo de 2012.
- Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

- Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

El régimen jurídico aplicable al personal al servicio del Ayuntamiento y de sus organismos dependientes se recoge esencialmente en las siguientes disposiciones:

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas (LIPSAP).
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local (RRFAL).
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET), y el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET), vigente desde el 13 de noviembre de 2015.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), vigente desde el 1 de noviembre de 2015.
- Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (LEPCM).

El marco normativo estatal aplicable en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, está configurado por la siguiente normativa:

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, vigente entre el 27 de junio de 2008 y el 30 de octubre de 2015.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, vigente desde el 31 de octubre de 2015.

Por su parte, la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de ordenación del territorio y actividad urbanística estaba constituida, esencialmente, por la siguiente:

- Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, que aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), que deroga el anterior de 2004.
- Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprobó la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.
- Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 34/2011, de 26 abril, por el que se aprobó el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Además, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG); la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCM); así como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, y la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, constituyen las disposiciones esenciales en materia de transparencia e igualdad de género, respectivamente.

I.6 TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido al Alcalde del Ayuntamiento de Cuenca, así como a quienes lo fueron desde la aprobación por el Pleno de este Tribunal de Cuentas del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, 30 de octubre de 2008, hasta la fecha de toma de posesión del actual Alcalde, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes.

Dentro del plazo concedido se recibieron alegaciones del Alcalde del Ayuntamiento de Cuenca y de uno de los ex alcaldes.

Las alegaciones han sido objeto de tratamiento, lo que ha dado lugar a las modificaciones y matizaciones en este Informe que se han considerado procedentes. Cuando los criterios interpretativos y las valoraciones realizadas en las alegaciones discrepaban de los contenidos del Anteproyecto de Informe y no han sido asumidas por este Tribunal de Cuentas, se han explicado sucintamente los motivos por los que se ha mantenido la interpretación o valoración en él efectuada. No se han valorado aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; plantean opiniones sin soporte documental o normativo; tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados obtenidos en el presente procedimiento fiscalizador se exponen a continuación divididos en subapartados atendiendo a la estructura del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, cuyo seguimiento de recomendaciones se efectúa. Los seis primeros subapartados agrupan el seguimiento de las recomendaciones formuladas, según su contenido específico, abordándose en los dos últimos el cumplimiento de la normativa en materia de igualdad y de transparencia.

El primero de los subapartados se refiere a las recomendaciones relativas a la mejora de los procedimientos de gestión y control del Ayuntamiento; los Subapartados segundo y tercero, a la reiterada prórroga del presupuesto de la Entidad y su efecto sobre la gestión, y a la eficacia de las medidas económicas y financieras de saneamiento adoptadas y su efecto en el remanente de tesorería de la Entidad; el cuarto Subapartado se dedica a las condiciones laborales del personal del Ayuntamiento. Los Subapartados quinto y sexto se refieren al funcionamiento de la Empresa Pública Aguas de Cuenca (denominación adoptada en 2013, EMPUSER durante el periodo al que se refiere el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones) y a la gestión urbanística del municipio, respectivamente.

II.1 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL AYUNTAMIENTO

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca referido a los ejercicios 2004 y 2005, incluyó un total de doce recomendaciones relativas a las mejoras propuestas para lograr, en las distintas áreas, unos procedimientos de gestión y control del Ayuntamiento que aseguraran una mayor eficiencia y eficacia de las actuaciones, así como el cumplimiento de la legalidad.

Se transcriben a continuación estas recomendaciones, exponiéndose, tras cada una de ellas, los resultados del análisis realizado respecto de la situación de la Entidad en relación con las mismas a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización -marzo de 2017-:

- Recomendación 1ª: *“El Ayuntamiento debería adoptar las medidas organizativas y de funcionamiento necesarias para adaptar el Reglamento Orgánico aprobado en el ejercicio 2006 al régimen jurídico establecido en el artículo 133.b) de la LRBRL, separando las funciones de contabilidad y fiscalización, ejercidas en la actualidad por la Intervención municipal”.*

El Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Cuenca (ROM), aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 19 de mayo de 2006 y modificado en noviembre del mismo año, fue nuevamente revisado por el Pleno de 28 de abril de 2016, siendo esta última reforma la única realizada desde la aprobación del Informe de fiscalización en el que se incluyó la recomendación señalada.

No obstante las modificaciones realizadas, el artículo 132.1 del Reglamento Orgánico mantuvo la redacción anterior, sin separar las funciones de fiscalización y contabilidad, como hubiera sido preciso con arreglo al artículo 133.b) de la LRBRL, por lo que no se ha cumplido la recomendación formulada por este Tribunal.

En este sentido se pronunció también el *“Informe de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio”*, aprobado por el Tribunal de Cuentas en su sesión plenaria de 24 de noviembre de 2016, señalando, respecto del Ayuntamiento de Cuenca la *“amplia integración, bajo una misma dirección, de las distintas fases de la gestión económico-financiera, desde la gestión tributaria, a la recaudación y disposición de los fondos recaudados en función de las necesidades para atender los mandamientos de pago.”* Y en relación con la función de contabilidad al establecer que *“el ROM atribuye esta función a la Intervención, lo que no resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 133.b) de la LRBRL. Además, el ROM dota a este mismo órgano de la función de presupuestación, lo que afecta a la autonomía con la que debe actuar, conforme al artículo 136.2 de la LRBRL, en el ejercicio de su función de control y fiscalización de la gestión económico-financiera de la entidad”.*

Durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha constatado que la situación descrita se mantiene, realizando las funciones de fiscalización y contabilidad dos unidades distintas, el Servicio de presupuestos y fiscalización y el Servicio de contabilidad, respectivamente, pero dependiendo ambas de la Intervención municipal. Por otro lado, la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección de los tributos y otros ingresos de Derecho Público municipales de 2016 recoge entre las funciones del Interventor la de dirección de la contabilidad municipal³. En consecuencia, no puede considerarse cumplida la Recomendación 1ª del Informe.

- Recomendación 2ª: *“El Ayuntamiento debería completar el contenido de la relación de puestos de trabajo existente con otras determinaciones esenciales, tales como atribuciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo, para poder utilizar dicha Relación como instrumento*

³ El Alcalde de Cuenca ha indicado en el trámite de alegaciones que en la RPT que se está negociando se incluye un puesto de Viceinterventor encargado de las funciones de presupuestación y que, en la actualidad, las funciones están separadas desde la creación de la Jefatura de Contabilidad y Presupuestos. No obstante, no se aporta documento que acredite la creación de dicha Jefatura.

Por su parte, el Ex-Alcalde de Cuenca que ha formulado alegaciones ha señalado que en el periodo en el que fue Alcalde –junio de 2007 a junio de 2011- existía la figura del Viceinterventor con funciones de presupuestación y contabilidad. Indica que dicha figura fue suprimida con posterioridad, habiendo cesado al Viceinterventor en 2011, sin ocuparse su puesto y modificándose la RPT dejando sin crédito el mismo, declarándose ulteriormente nula la referida modificación por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 627/2015.

de organización y gestión del personal, y adecuar así los medios personales a las necesidades del Ayuntamiento”.

La Relación de puestos de trabajo (RPT) es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, debiendo indicar los requisitos para el desempeño de cada puesto e incluir la denominación y características esenciales de los mismos y la determinación de sus retribuciones complementarias.

Durante los ejercicios 2004 y 2005, ejercicios fiscalizados en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, el Ayuntamiento de Cuenca careció de una RPT, en contra de lo previsto en el entonces vigente artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), contando, únicamente, con un Catálogo de puestos de trabajo que databa de 1998 y que fue objeto de sucesivas modificaciones concretas.

En el ejercicio 2006 el Ayuntamiento elaboró una RPT, sin que constara su aprobación por el órgano competente, extremo puesto de manifiesto en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005. Si bien dicha Relación contemplaba la totalidad de especificaciones establecidas en el entonces vigente artículo 16 de la LMRFP, se recomendaba la necesidad de completar su contenido con otras determinaciones esenciales que permitieran utilizarla como instrumento de organización y gestión del personal y adecuar así los medios personales a las necesidades del Ayuntamiento. El mencionado artículo 16 de la LMRFP quedó sin vigor por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

La normativa vigente en materia de ordenación de puestos de trabajo a la finalización de los trabajos de la actual fiscalización estaba constituida por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), cuyo artículo 74 dispone que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de RPT u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. En todo caso dichos instrumentos deben ser públicos. En el ámbito autonómico, la normativa anterior se completa con la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (LEPCM), que, en su artículo 23, reitera la obligación de publicidad de las RPT y establece que debe comprender, conjunta o separadamente, la totalidad de los puestos reservados al personal funcionario, al personal laboral y al personal eventual, así como aquellos que deban ser ocupados por el personal directivo profesional, detallando los datos mínimos que debe contener en relación con el personal anteriormente mencionado.

Desde la aprobación por este Tribunal de Cuentas del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, y con objeto de llevar a cabo la ordenación del personal al servicio del Ayuntamiento de acuerdo con sus necesidades, la Junta de Gobierno Local ha aprobado diversas RPT, subsistiendo a la finalización de los trabajos de fiscalización las siguientes:

- En cuanto al personal funcionario, se encontraba vigente la RPT aprobada por la Junta de Gobierno Local el 26 de mayo de 2009, con las modificaciones incorporadas en la misma en los años 2010, 2011 y 2013, al quedar anulada, el 20 de abril de 2015, la RPT aprobada por la Junta de Gobierno Local el 3 de diciembre de 2014, por la Sentencia 98/2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Cuenca.
- Respecto del personal eventual del Ayuntamiento, se encontraba vigente la RPT aprobada por el Pleno el 30 de junio de 2015.
- En relación con el personal laboral, estaba vigente la RPT aprobada por la Junta de Gobierno Local el 9 de noviembre de 2009, con las modificaciones adoptadas por ese órgano en mayo de 2010.

Del análisis de las vigentes RPT han resultado las siguientes incidencias en relación con la referida al personal funcionario:

- No contenía la denominación específica de algunos de los puestos de trabajo en determinados servicios, tales como el de protección ciudadana y movilidad, el de policía local y el de agentes de movilidad, constando únicamente una denominación genérica que hacía referencia a la provisión del puesto por un funcionario.
- No incluía el número total de las plazas que existían en cada uno de los puestos.
- No comprendía especificación del cuerpo o escala en seis de los puestos de trabajo: el Jefe de Área de Contabilidad y Presupuestos, el Jefe de Servicio y Seguimiento y Vigilancia Ambiental, el Asesor Jurídico, el Adjunto a Asesoría Jurídica, el Jefe de servicio de Gestión de Personal y el Sargento de Extinción de Incendios.
- No obstante referirse al personal funcionario, contenía siete puestos relativos al personal laboral.

En relación con la publicidad de las RPT del Ayuntamiento, el Portal de transparencia, objeto de análisis en el Subapartado II.8 de este Informe, no contenía ninguna de las relaciones en vigor, constando únicamente un enlace a la Relación aprobada en 2014 para el personal funcionario que, como se ha expuesto, había sido anulada judicialmente.

A la fecha de redacción del presente Informe, se encontraba en tramitación una nueva RPT con objeto de adaptarla a la plantilla efectiva. En el documento elaborado al efecto por el Ayuntamiento se contienen los puestos de trabajo existentes, su denominación, el número de las plazas de cada uno de ellos, el tipo de jornada, el nivel del puesto, el complemento del mismo y la forma de provisión, entre otros datos. No se incorporan en la misma las atribuciones y responsabilidades de todos y cada uno de los puestos de trabajo. Así, aun cuando se identifican las funciones de aquellos puestos que se individualizan en sus retribuciones con respecto al resto, no se hace lo propio en relación con los demás, sino que únicamente se incluye una descripción genérica de las funciones del área, por lo que la RPT que está en trámite continúa sin incluir todos los contenidos precisos para que la misma pueda utilizarse como instrumento de organización y gestión del personal, completo y efectivo, dirigido a adecuar los medios personales a las necesidades del Ayuntamiento.

No se puede considerar, por tanto, cumplida la Recomendación 2ª formulada por este Tribunal de Cuentas al no disponer el Ayuntamiento de un instrumento que contenga las atribuciones y responsabilidades de la totalidad de puestos de trabajo y permita la completa adecuación de los medios personales a las necesidades de la Entidad.

- ***Recomendación 3ª:*** “Los Servicios responsables de la gestión de la Corporación deberían establecer por escrito sus procedimientos, definiendo de forma clara y precisa, en el marco de lo previsto en la propia RPT, los cometidos y responsabilidades de cada uno de los puestos de trabajo y las tareas a desempeñar, que habrán de garantizar el cumplimiento de la Ley, una adecuada segregación de las funciones de gestión, registro y control, y su sometimiento a una revisión y control de carácter permanente. Dichos manuales deberían aprobarse por órgano competente”.

En el Informe de fiscalización objeto de las recomendaciones cuyo seguimiento se analiza en este Informe, se puso de manifiesto, como consecuencia de la verificación tanto de la organización del Ayuntamiento como de los procedimientos que se aplicaban en las áreas de relevancia en la gestión económico-financiera, una serie de debilidades en la gestión y el control ejercidos por la Entidad, entre las que se incluía la falta de normalización de funciones y de los procedimientos en los distintos servicios responsables de la gestión, tales como las de intervención, tesorería, contabilidad, contratación, personal o patrimonio. En el periodo fiscalizado 2004-2005 tampoco

existieron unas bases de ejecución actualizadas de los presupuestos, dada la situación de prórroga continuada de los mismos desde 1998.

No obstante la recomendación formulada por este Tribunal, la Entidad no ha elaborado manuales de procedimiento para las distintas áreas de gestión en los que se establezcan los procedimientos con una definición clara de los cometidos y responsabilidades de cada uno de los puestos que, como se ha puesto de manifiesto, tampoco quedan suficientemente definidos en la RPT.

Los presupuestos de la Entidad, tal y como se analiza en el siguiente Subapartado, han sido objeto de aprobación en cinco de los ocho ejercicios transcurridos desde el ejercicio 2009, con un retraso medio de 176 días, conteniendo unas bases de ejecución adaptadas a las novedades legislativas que se han ido sucediendo. Dichas bases son el único instrumento utilizado por la Entidad como procedimiento escrito a aplicar en las áreas de intervención, tesorería, contabilidad, patrimonio y contratación, manifestando no disponer de procedimientos escritos respecto de las áreas de personal y recaudación.

Las bases de ejecución de los presupuestos que, conforme señala el artículo 165 del TRLRHL, deben contener la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, no son instrumento suficiente para la adecuada gestión de las distintas áreas de actividad de la Entidad. En las bases se desarrollan las materias referidas a la tramitación y ejecución de los presupuestos en detalle, tales como especialidades referidas a las modificaciones presupuestarias, a las fases de ejecución de los presupuestos, a los requisitos de los distintos tipos de expedientes de gasto y facturas, sin establecer en ningún caso los cometidos o responsabilidades asignados a cada puesto de trabajo – cuestión no contenida tampoco, como se ha indicado, en las RPT-, ni una segregación de las funciones de gestión, registro, control y posterior revisión.

De los análisis de gastos e ingresos realizados, se han constatado puntos débiles derivados de esta falta de normalización de los procedimientos, con los consiguientes riesgos en cuanto a la ejecución de los gastos y la recaudación de los ingresos:

- Respecto de la recaudación, los siguientes:
 - o La recaudación de los ingresos tributarios, si bien se registraba en una aplicación informática que permitía la automatización del pase a ejecutiva de los derechos impagados en periodo voluntario, se llevaba a cabo sin disponer de mecanismos estandarizados. Además sus actuaciones no se sometían a control por parte de la Intervención.
 - o La gestión recaudatoria de los expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico vial urbano en el municipio de Cuenca, tanto en periodo voluntario como ejecutivo de pago, se llevaba a cabo por una empresa en virtud de un contrato de prestación de servicios de colaboración. En el análisis del cumplimiento de la Recomendación 10ª se realiza un estudio de dicho contrato, siendo preciso poner de manifiesto la debilidad que supone la falta de control sobre la integridad de las notificaciones efectuadas a los particulares derivada de la falta de establecimiento de mecanismos de supervisión por parte de la Entidad.
- Se ha venido produciendo una falta de planificación de gastos a realizar no obstante la continua formulación de reparos por el órgano Interventor en los que se advertía de la finalización de contratos de servicios, que continuaban prestándose sin cobertura contractual, así como de otros gastos para los que no existía consignación presupuestaria. En el análisis del cumplimiento de la Recomendación 5ª se recoge un cuadro resumen de los gastos que fueron objeto de reparo por este motivo cada año.

La Entidad carecía, por tanto, de un instrumento adecuado que garantizara que todas las operaciones llevadas a cabo por la misma con repercusión tanto en los ingresos como en los gastos, se efectuaran de forma que se salvaguardasen los activos y se realizara la más eficaz, económica y eficiente gestión de los recursos públicos; ello, sin perjuicio de que la práctica y la experiencia del personal facilitara la consecución de tales objetivos en ocasiones, por lo que no puede considerarse cumplida la Recomendación 3ª formulada.

- Recomendación 4ª: *“Deberían promoverse procedimientos normalizados en la contratación municipal y en especial en la tramitación de los contratos menores que deberían limitarse a los casos previstos en la Ley”.*

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se señalaba que la ausencia de planificación se ponía de manifiesto también respecto de la realización de los gastos que requerían la celebración de contrato, dejando a iniciativa de los órganos gestores la determinación de la necesidad de tramitación de expedientes administrativos de contratación, en su caso. También se señaló la ausencia de un seguimiento adecuado del término de los contratos y de la precisa renovación de los vencidos, existiendo por ello numerosos gastos repetitivos sin soporte contractual que, además de no sujetarse a la normativa reguladora de la contratación administrativa, ponían de manifiesto deficiencias relevantes en los procedimientos de gestión del gasto. Las deficiencias en la contratación identificadas evidenciaban, además de la falta de planificación, insuficiencias en el control interno.

En materia de contratación, los procedimientos normalizados utilizados por la Entidad, tal y como se ha indicado, eran las bases de ejecución de los presupuestos, que se limitan a señalar que los límites cuantitativos serían los establecidos en la normativa de aplicación, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), y que en los casos de adjudicación directa de obras y servicios deberá justificarse en el expediente la participación de al menos tres contratistas, así como la posibilidad de sustitución del pliego de bases por una propuesta razonada de adquisición en los contratos de suministros que hayan de verificarse en establecimientos comerciales.

No concurrían por tanto una planificación de las necesidades de gasto ni de las de inversión y los procedimientos para la realización de unos y otros se limitaban a la remisión a los textos legales. Tampoco existía un procedimiento que regulara las acciones necesarias y el personal que debía intervenir en cada una de ellas.

La Entidad ha aportado al Tribunal de Cuentas relaciones de contratos menores celebrados en los ejercicios 2015 y 2016, resultando completas las publicaciones realizadas en el Portal de transparencia, tal y como se expone en el Subapartado II.8. De acuerdo con las relaciones remitidas, se adjudicaron 45 contratos menores en 2015, por un importe total de 396.631,58 euros (IVA excluido), a 38 entidades adjudicatarias. En 2016 se adjudicaron 54 contratos menores, por un importe total de 438.690,40 euros (IVA excluido), a 42 adjudicatarios.

Se ha constatado la existencia de compromisos de gasto con determinados adjudicatarios que superaron, en su conjunto, para cada ejercicio, la cuantía de los límites establecidos en la legislación para la tramitación de la contratación menor -50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras o 18.000 euros para el resto de contratos- al haberse apreciado identidad de objeto.

Así, en el ejercicio 2015, con uno de los adjudicatarios de más de un contrato, se firmaron dos contratos en los que se produjo identidad de objeto -la prestación de servicios jurídicos-, por un importe conjunto de 21.000 euros. En el ejercicio 2016 se adjudicaron otros dos contratos de asistencia jurídica al mismo adjudicatario, por un importe total de 35.947,93 euros, realizándose además pagos a este por servicios prestados en periodos en los que no estaba vigente ninguno de dichos contratos, por un total de 31.500 euros más. De haberse realizado la contratación de los referidos servicios de forma conjunta, planificándose de manera más racional y acudiendo al

correspondiente procedimiento de contratación considerando el importe global de aquellos, se habría favorecido la concurrencia en la misma.

El 1 de febrero de 2017 se adoptó, por el Pleno del Ayuntamiento, acuerdo de modificación de presupuesto prorrogado y plantilla, incluyendo la creación de la Asesoría Jurídica con las funciones definidas en el artículo 129 de la LRBRL con objeto de evitar la necesidad de acudir a la contratación de los servicios jurídicos externos mencionados anteriormente.

Además, la Intervención puso de manifiesto en sucesivos reparos, formulados en el periodo 2009-2010, la existencia de gastos que superaban los límites de los contratos menores, por un importe de 212.380,70 euros para el conjunto del periodo, solventándose la suspensión del procedimiento en todos los casos por Decreto del Alcalde de la Entidad, de conformidad con lo señalado en el artículo 217 del TRLRHL.

También reflejó la Intervención en la formulación de reparos, tal y como se detalla en el análisis de la Recomendación 5ª, la realización de gastos repetitivos una vez finalizados los contratos que les daban cobertura legal.

Este Tribunal de Cuentas ha realizado un análisis del cumplimiento del procedimiento legal de la contratación menor en el ejercicio 2016 mediante el examen del 15% de los 54 contratos menores adjudicados en dicho ejercicio, que representaron el 29% del importe total adjudicado, seleccionados de entre aquellos en los que se daba coincidencia de adjudicatarios. Los contratos examinados cumplían con los requisitos de tramitación establecidos en el TRLCSP, si bien los expedientes facilitados no incorporaron las facturas, aun cuando es posible acceder a las mismas a través de dos de las aplicaciones informáticas utilizadas por la Entidad.

No puede considerarse por tanto que se haya dado cumplimiento a la Recomendación 4ª formulada por el Tribunal de Cuentas dado que, si bien las bases de ejecución de los presupuestos contienen unos requisitos mínimos para la contratación menor, no se ha normalizado el procedimiento respectivo ni se ha realizado una planificación adecuada de las necesidades de gasto e inversión. Debe no obstante señalarse la mejora producida en la actuación de la Intervención, dado que si bien siguen sin planificarse los gastos de forma adecuada, el control interno se ha venido ejerciendo poniendo de manifiesto las deficiencias derivadas de dicha falta de planificación.

- **Recomendación 5ª:** *“El Ayuntamiento debería proceder a licitar todas las prestaciones que en la actualidad se vienen desarrollando sin contrato y corregir dicha situación irregular”.*

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, además de las deficiencias señaladas en el análisis de la Recomendación 4ª, respecto a la falta de planificación y la ausencia de un seguimiento adecuado del término de los contratos y de la necesidad de renovación de los vencidos, con la existencia de gastos repetitivos sin contrato, se incluía un anexo en el que se detallaban, por tipo de prestación, el total de obligaciones reconocidas en cada uno de los ejercicios fiscalizados sin que se hubiera celebrado un contrato que diera cobertura a las mismas. Dichas obligaciones ascendían a un total de 1.695.671,35 euros en 2004 y a 2.208.936,98 euros en 2005.

Se ha obtenido información sobre los contratos adjudicados por la Entidad en el periodo 2009-2016, excluidos los menores, extraída de las relaciones remitidas por las entidades locales al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 40 de la LFTCu. Dichas relaciones son objeto de remisión telemática, de conformidad con las Instrucciones sobre Remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, aprobadas por acuerdos del Pleno de 26 de abril de 2012 y 22 de diciembre de 2015.

En el cuadro siguiente se recogen los contratos administrativos adjudicados en el periodo 2009-2016, según resulta de las referidas relaciones, con indicación de los celebrados y del importe total de adjudicación:

CUADRO 2: CONTRATOS ADJUDICADOS, PERIODO 2009-2016

(Euros)

Ejercicio	Obras		Servicios		Suministros		Gestión Servicios Públicos		Total	
	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado
2009	21	10.778.114,25	19	1.294.226,22	7	723.670,03	-	-	47	12.796.010,50
2010	-	-	21	1.855.803,05	8	2.661.249,67	-	-	29	4.517.052,72
2011	5	778.706,12	14	689.376,83	2	187.809,52	1	396.567,30	22	2.052.459,77
2012	1	198.604,93	12	1.225.772,33	4	540.363,05	1	472.200,00	18	2.436.940,31
2013	3	208.264,44	10	536.375,08	4	2.498.018,74	2	1.544.174,38	19	4.786.832,64
2014	2	438.049,05	7	364.838,42	5	1.890.586,55	-	-	14	2.693.474,02
2015	8	2.627.243,43	7	277.632,99	6	483.332,53	1	371.960,42	22	3.760.169,37
2016	4	317.223,64	9	471.769,77	4	1.923.508,04	1	36.000,00	18	2.748.501,45
Total	44	15.346.205,86	99	6.715.794,69	40	10.908.538,13	6	2.820.902,10	189	35.791.440,78

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de contratos remitidas al Tribunal por el Ayuntamiento.

Desde la aprobación del Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento y hasta el ejercicio 2016, la Intervención, en cumplimiento de su función y de lo establecido en el artículo 215 del TRLRHL, ha manifestado su oposición a la realización de gastos sin expediente administrativo que diera soporte a los mismos, por un importe total de 1.771.003,81 euros, levantándose en todos ellos la suspensión derivada de tales reparos por Decreto de Alcaldía o por acuerdo del Pleno, de conformidad con el artículo 217 del TRLRHL, excepto en uno, por importe de 146.127,38 euros. El detalle por ejercicio y por órgano de aprobación del gasto se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO 3: GASTOS REPARADOS POR INEXISTENCIA DE EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

(Euros)

Ejercicio	Nº reparos formulados	Importe total reparado	Órgano que resuelve	
			Pleno	Alcalde
2009	10	512.832,84	377.049,76	135.783,08
2010	3	318.441,14	236.902,23	81.538,91
2011	5	389.584,60	159.859,33	83.597,89
2012	2	318.949,73	318.949,73	0,00
2013	1	81.396,34	0,00	81.396,34
2014	0	0,00	0,00	0,00
2015	4	126.927,42	0,00	126.927,42
2016	1	22.871,74	0,00	22.871,74
Total	26	1.771.003,81	1.092.761,05	532.115,38

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

Se ha realizado un análisis de una muestra de compromisos de gastos corrientes y gastos de inversión adquiridos en el ejercicio 2016, del 64% de los 20.192.131,86 euros comprometidos en los capítulos 2 y 6 según el diario de operaciones de la Entidad, de entre aquellos adjudicatarios con los que existían contratos por importes inferiores a los compromisos reflejados en el diario y de entre aquellos para los que no constaba contrato adjudicado en los ejercicios 2015 ni 2016, pudiendo derivarse dichos compromisos de contratos vigentes adjudicados en ejercicios anteriores a 2015.

De dicho análisis ha resultado la contabilización, durante el ejercicio 2016, de compromisos de gasto sin contrato vigente que les diera cobertura –servicio de ayuda a domicilio- o por importes superiores a los consignados en el correspondiente contrato en vigor –servicio de apoyo a la recaudación en ejecutiva y servicio de colaboración integral en la gestión de multas-, respecto de los que no se han formulado reparos, por los conceptos e importes que se recogen en el cuadro siguiente:

CUADRO 4: COMPROMISOS DE GASTO SIN EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

(Euros)

Concepto	Importe comprometido no justificado
Servicio de ayuda a domicilio	667.106,61
Servicio de apoyo a la recaudación en ejecutiva	48.150,00
Servicio de colaboración integral en la gestión de multas*	28.568,45
TOTAL	743.825,06

(*) Los datos se refieren a obligaciones reconocidas. Analizado en Recomendación 10ª.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

No puede por tanto considerarse que se haya dado cumplimiento al contenido de la Recomendación 5ª efectuada por este Tribunal de Cuentas.

- **Recomendación 7ª:** “El Ayuntamiento debería elaborar, así mismo, presupuestos y previsiones de tesorería de carácter periódico que le permitan una eficaz y eficiente gestión de los pagos de la Corporación”.

En el Informe de fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, se señalaba, al describir la ausencia general de planificación de la Entidad, que no se aprobaron en el periodo fiscalizado presupuestos ni previsiones de tesorería, a pesar de ser instrumentos imprescindibles para realizar una gestión eficaz y eficiente de los pagos de la Entidad. Constaba la aprobación de un Plan de Disposición de Fondos que, ajustándose a los criterios señalados en el artículo 187 del TRLRHL -prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores en la expedición de órdenes de pago-, no realizaba una distribución temporal de los pagos en función de la previsión de disponibilidades líquidas.

La normativa sobre esta materia se ha visto afectada desde la aprobación del Informe de referencia, fundamentalmente, en relación con la estabilidad presupuestaria, habiéndose adoptado las siguientes medidas:

- La garantía de la estabilidad presupuestaria pasó a constituir en el año 2011 una de las claves de la política económica con la intención de contribuir a reforzar la confianza en la

economía española, facilitar la captación de financiación en mejores condiciones y permitir recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo. Esta situación llevó a la modificación de la Constitución Española en septiembre de 2011. Así, el artículo 135 de la Carta Magna introdujo una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El nuevo artículo 135 establecía, además, el mandato de desarrollar el contenido del mismo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

- En cumplimiento de dicho precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), cuyo artículo 14 establece la prioridad de pago de la deuda pública al señalar que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto. La aplicación de este artículo supone, por tanto, una modificación implícita del artículo 187 del TRLRHL.
- La LOEPSF abordaba el control del endeudamiento, limitando el volumen de la deuda pública. El endeudamiento del sector público no solo se refleja en el volumen de su deuda financiera, sino que aborda también su deuda comercial, aprobándose por ello la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial, que amplió el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores, estableciendo nuevos límites al endeudamiento público como parte esencial del principio de sostenibilidad financiera.
- Resultan, asimismo, de aplicación a la materia otras normas relacionadas, entre otras, el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores. Igualmente los Reales Decretos-ley aprobados con la finalidad de facilitar mecanismos adicionales de financiación a las entidades locales, entre ellos, el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de las deudas pendientes de pago con empresas y autónomos; el Real Decreto-ley 8/2011, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; y el vigente Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

El Ayuntamiento de Cuenca aprobó, durante el periodo 2009-2016, planes de disposición de fondos y planes de tesorería de carácter anual, salvo en los ejercicios 2010 y 2014, en los que se prorrogaron los correspondientes al ejercicio inmediato anterior. Todos los planes fueron aprobados por el Presidente de la Entidad, tal y como señalaba la Base 37 de las vigentes bases de ejecución del presupuesto de Cuenca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del TRLRHL. No obstante lo anterior, en los seis ejercicios en los que se aprobaron planes, el retraso medio en su aprobación fue de 143 días, tomando como referencia el primer día del año natural. Los planes correspondientes al ejercicio 2009 se aprobaron en enero, los del ejercicio 2012 en marzo, los correspondientes al ejercicio 2015 en julio y los de 2011 y 2013 en septiembre.

El plan de disposición de fondos de aplicación en el ejercicio 2016 se aprobó mediante Decreto del Alcalde de 14 de marzo, teniendo en cuenta las prioridades en la ordenación y ejecución material de los pagos, conforme a la normativa de aplicación, indicando la prelación en el pago de la deuda pública, así como la reducción del número de días de pago a proveedores, calculado para ese ejercicio en 80 días. Se incluyó además un plan de tesorería que contenía las previsiones de flujos de efectivo para cada uno de los meses.

Este punto, además, debe ponerse en relación con la planificación que han de contener los presupuestos de la Entidad, que deben aprobarse anualmente según los plazos señalados en el TRLRHL, y que, como se expone en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 6ª, fueron aprobados con retraso en cinco de los ocho ejercicios del periodo 2009-2016 y no llegaron a aprobarse para los años 2010, 2011 ni 2015.

Por tanto, dado que desde la aprobación del Informe de fiscalización de referencia hasta la actualidad, aunque se aprobaron planes de disposición de fondos y de tesorería en la mayoría de los ejercicios pero no en todos, y los aprobados, lo fueron con el retraso señalado, se considera que el cumplimiento de esta Recomendación 7ª ha sido atendido de forma parcial al haber quedado limitada su utilidad como instrumentos que contribuyan a la gestión eficaz y eficiente de los pagos de la Entidad.

- ***Recomendación 8ª:*** “El Ayuntamiento debería integrar la información que se obtiene de las diversas aplicaciones informáticas que utiliza en la gestión económico-financiera, garantizando la integridad y seguridad en su utilización”.

En el Informe de fiscalización referido a los ejercicios 2004 y 2005 se señalaba que los servicios responsables de la gestión económico-financiera utilizaban tres aplicaciones informáticas adquiridas a terceros, una para llevanza de contabilidad y tesorería, otra para gestión de tributos y otra para personal y recursos humanos. Se identificaron además deficiencias en cuanto a los permisos de acceso a las mismas, por falta de diferenciación de usuarios, lo que impedía la adecuada segregación de funciones y no aseguraba la invariabilidad de los datos.

La Entidad disponía, a fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización, de un total de nueve aplicaciones informáticas –una de ellas con módulos diferentes de aplicación en dos áreas- de utilización en las distintas áreas de actividad –alcaldía, secretaría, contabilidad, tesorería, personal, recaudación, ingresos, gastos y urbanismo-, salvo en las de patrimonio y contratación, así como con una aplicación específica de utilización en el área Escuela de Música. Cuatro de las aplicaciones fueron adquiridas a terceros y el resto se desarrollaron con medios propios del Ayuntamiento, disponiendo de manuales para su uso tan sólo las que fueron objeto de adquisición a terceros. Todas ellas contaban con un sistema de envío de la información desde cada aplicación al sistema de registro contable. Igualmente todas realizaban el registro de las acciones clave, permitiendo conocer el estado de tramitación de los procedimientos y requerían autenticación del usuario, estableciendo distintos permisos para los distintos usuarios, aun cuando no exigían el cambio periódico de contraseña. Además en todas ellas se produce la caducidad de los usuarios inactivos.

En el cuadro siguiente se recogen las distintas áreas de actividad de la Entidad en las que se utilizan aplicaciones informáticas, señalando el año de comienzo de su uso y origen:

CUADRO 5: APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS

Área	Año comienzo uso	Desarrollo aplicación
Tesorería	2014	Adquisición a terceros (*)
	2016	Elaboración propia
Contabilidad	2004	Adquisición a terceros
	2016	Elaboración propia
	2015	Elaboración propia
Personal	2004	Adquisición a terceros
Recaudación	2013	Adquisición a terceros (*)
Ingresos	2013	Adquisición a terceros (*)
Gastos	2015	Elaboración propia
	2015	Adquisición a terceros
Urbanismo	2016	Elaboración propia
Escuela de música	2013	Elaboración propia
Alcaldía	2013	Elaboración propia
Secretaría	2017	Elaboración propia
Todas las áreas	2015	Elaboración propia

(*) Misma aplicación pero distinto módulo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

Además, la empresa colaboradora en la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico vial urbano en el municipio, utiliza una aplicación específica e independiente de las aplicaciones empleadas en la Entidad. El Ayuntamiento tiene acceso de consulta a dicha aplicación pero no envía información individualizada a ninguna de las aplicaciones que utiliza. La contabilización de la recaudación se realiza sobre la información aportada por la empresa al Ayuntamiento, referida a los ingresos producidos en las cuentas restringidas de recaudación correspondientes.

Se ha efectuado, además, por el Tribunal de Cuentas, un análisis de las interrelaciones entre las aplicaciones utilizadas e, incluso, con la información proveniente de las distintas áreas carentes de aplicación informática. En el cuadro siguiente se recogen las distintas áreas y las relaciones con otras áreas y/o aplicaciones. Se distinguen las siguientes alternativas:

- Sin interrelación: no hay intercambio de información entre dichas aplicaciones o áreas.
- Manual: el intercambio de información existente se realiza de forma manual.
- Informático automático: las aplicaciones intercambian la información de manera automática, de forma que los datos introducidos en una de ellas se reciben inmediatamente en la otra.
- Informático con ajustes y correcciones: existe relación informatizada pero necesita ajustes, correcciones o una intervención activa del personal.
- No aplicable: carece de sentido realizar un intercambio de información entre dichas áreas.

CUADRO 6: INTERRELACIÓN ENTRE APLICACIONES INFORMÁTICAS O ENTRE ÁREAS DE GESTIÓN

	Tesorería	Contabilidad	Personal	Recaudación	Patrimonio	Contratación	Ingresos
Contabilidad	Informático automático						
Personal	Informático automático	Informático automático					
Recaudación	Informático automático	Informático con ajustes y correcciones.	N/A				
Patrimonio	Sin interrelación	Manual	N/A	Manual			
Contratación	Manual*	Manual*	N/A	N/A	N/A		
Ingresos	Informático automático	Informático con ajustes y correcciones.	N/A	Informático automático	Manual	Sin interrelación	
Gastos	Informático automático	Informático automático	Informático con ajustes y correcciones	Informático automático	Sin interrelación	Sin interrelación	Sin interrelación

*Las relaciones del área de contratación con la tesorería y la contabilidad se realizaban de forma manual con la utilización de dos aplicaciones de creación propia.

N/A. No aplicable.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

Las aplicaciones utilizadas en tesorería, gastos y personal enviaban la información a la contabilidad, siendo necesaria la realización de comprobaciones, ajustes o correcciones así como la intervención de personal para el registro contable de la información de los ingresos y la recaudación. Las anotaciones de las operaciones realizadas sobre el patrimonio así como las derivadas de la contratación se realizaban de forma manual, al carecer dichas áreas de una aplicación específica.

En relación con el registro de las operaciones de ingreso, en 2009, la Diputación provincial dejó de prestar el servicio de gestión recaudatoria, comenzando a utilizarse, a partir de entonces, una aplicación informática nueva para el área de recaudación. La información relativa a los derechos de ejercicios cerrados constaba solo en los archivos recibidos en papel, no quedando incorporados a la aplicación. En 2013 se volvió a realizar un cambio de aplicación informática y se aprobaron expedientes de créditos incobrables, produciéndose una pérdida de información en la migración de datos a la nueva aplicación informática de gestión tributaria y recaudación, tal y como se señala en el análisis de la Recomendación 11ª.

De lo anteriormente expuesto procede considerar que se ha cumplido parcialmente la Recomendación 8ª formulada por este Tribunal de Cuentas, debiendo tenerse en consideración las mejoras que se van introduciendo en las herramientas informáticas empleadas por la Entidad y los sistemas de seguridad de las mismas y la mejora en el intercambio de información entre áreas derivadas de la interrelación de dichas aplicaciones.

- Recomendación 9ª: *“El Ayuntamiento debería normalizar los procedimientos de archivo y custodia de la documentación, al objeto de formar expedientes administrativos completos, debidamente identificados”.*

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, referido a los ejercicios 2004 y 2005, se pusieron de manifiesto una serie de deficiencias en relación con la documentación que debía soportar las operaciones contables de ejecución del presupuesto de gastos, con expedientes incompletos, archivados por número de operación contable y con la información dispersa entre distintos servicios, así como la ausencia de expedientes completos relativos a ingresos tanto tributarios como no tributarios. También se señalaban los problemas derivados del cambio de sistema contable en el ejercicio 2004.

La Entidad no ha atendido específicamente a la Recomendación 9ª formulada por este Tribunal, manifestando de forma expresa la inexistencia de procedimientos normalizados relativos al archivo y custodia de la documentación que aseguren tanto la integridad de los mismos como su completa identificación y custodia. No obstante la ausencia de procedimientos normalizados, la informatización de muchos de los procesos y la existencia de archivos electrónicos facilita la formación de expedientes y su identificación.

En efecto, del análisis de los expedientes examinados en las distintas muestras seleccionadas, así como de las solicitudes efectuadas, se ha constatado una mejora en la formación de los expedientes, si bien continúan existiendo algunos puntos débiles evidenciados a lo largo del examen de las distintas recomendaciones, tales como: pérdida de información derivada de los cambios producidos en la gestión recaudatoria –Recomendación 8ª-; y falta de control en el intercambio de información con la empresa que presta el servicio recaudación de multas y con la empresa Aguas de Cuenca S.A., así como sobre los importes a abonar a la primera –Recomendación 10ª-.

- Recomendación 10ª: *“El Ayuntamiento debería establecer procedimientos sistemáticos y normalizados de conciliación periódica de información entre los distintos Servicios encargados de la gestión, así como con sus entidades dependientes y con la Diputación Provincial encargada de la recaudación de parte de sus ingresos tributarios”.*

Respecto de esta recomendación es necesario realizar una serie de consideraciones previas referidas a los cambios producidos en la forma de gestión del Ayuntamiento desde la realización de la fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento en este Informe.

A la fecha de aprobación de aquel Informe, el Ayuntamiento de Cuenca tenía delegada la recaudación en periodo voluntario y ejecutivo de todos los tributos, así como la gestión tributaria del IBI y del IAE, en el Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación Provincial de Cuenca. Desde el 1 de enero de 2009, el Ayuntamiento adoptó la forma de gestión directa realizándose, a partir de ese momento, las labores de gestión recaudatoria a través del Servicio de Gestión de Tributos, Recaudación e Inspección, creado en la modificación del ROM de 19 de mayo de 2006, tal y como se expuso en el *“Informe de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio”* aprobado por el Tribunal de Cuentas en su sesión plenaria de 24 de noviembre de 2016.

En este Informe se señalaba, igualmente, la atribución al Tesorero General, derivada de la modificación del ROM realizada el 14 de noviembre de 2006, de las funciones del órgano de gestión de tributos, recaudación e inspección, adquiriendo desde entonces el rango directivo cuyo puesto está reservado a funcionarios con habilitación nacional. Por tanto, la organización de la recaudación en el Ayuntamiento de Cuenca se caracterizaba por una amplia integración, bajo una misma dirección, de las distintas fases de la gestión económico-financiera, desde la gestión tributaria, a la recaudación y disposición de los fondos recaudados en función de las necesidades

para atender los mandamientos de pago. El Tesorero ejecutaba los actos de recaudación reservados a funcionarios con habilitación nacional y ostentaba la jefatura del Servicio de Recaudación, estando encargado de la ejecución del resto de actos de recaudación en los periodos voluntario y ejecutivo. En la fecha de realización de los trabajos de esta fiscalización, según resulta de la redacción dada al ROM tras la modificación de 28 de abril de 2016, el Tesorero seguía ostentando la jefatura del Servicio de recaudación. Debe precisarse, no obstante, que las funciones asignadas a la tesorería, por baja temporal de la persona que ocupaba el puesto, han sido distribuidas entre la jefatura del Servicio de Presupuestos y Fiscalización y la del Servicio de Inspección, asignando las funciones propias de la tesorería a la primera de ellas y las relativas a la jefatura de la oficina de Gestión, Recaudación e Inspección a la segunda. No obstante este reparto de competencias, y correspondiendo dictar la providencia de apremio a la tesorería según lo establecido en el artículo 44 de la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección de los tributos y otros ingresos de Derecho Público del Ayuntamiento, es la Jefa del Servicio de Inspección la que realiza dicha función.

Por su parte, la empresa pública Aguas de Cuenca S.A., que incluía en su objeto social la gestión de los servicios públicos relativos al ciclo integral del agua, el cobro de las tasas y precios que fueran aplicables, así como la colaboración en tareas de gestión recaudatoria que no implicaran el ejercicio de autoridad, adquiría, en virtud del convenio de encomienda de gestión aprobado en Pleno de 27 de diciembre de 2012, el derecho a percibir el importe de las tarifas derivadas de dicha gestión. En el Pleno de 22 de marzo de 2013 se acordó también la encomienda de gestión de los servicios de colaboración en materia de gestión recaudatoria e inspección tributaria, relativa a la prestación del servicio de agua, a dicha empresa. Posteriormente, el Pleno en sesión de 28 de diciembre de 2015, anuló algunas de las cláusulas del convenio, adoptando una nueva forma de gestión de los tributos derivados de la prestación de los servicios incluidos en el ciclo integral del agua. A partir de dicho acuerdo del Pleno, la gestión recaudatoria y tributaria de los mismos pasaba a realizarse por el Servicio de Gestión de Tributos, Recaudación e Inspección. En dicho acuerdo se incluía también una cláusula de aplicación en el ejercicio 2016, que establecía que Aguas de Cuenca S.A. seguiría realizando las operaciones materiales de apoyo a la gestión de los tributos que tenía encomendados hasta que pudiera hacerse efectiva la migración informática de datos al Servicio de Gestión de Tributos, Recaudación e Inspección. La aplicación informática utilizada por Aguas de Cuenca S.A. durante 2016 no mantenía un intercambio automático de información con la aplicación de contabilidad del Ayuntamiento, por lo que ha resultado necesaria la realización de una adaptación manual de la información aportada por la empresa.

El Ayuntamiento adjudicó el 29 de octubre de 2014 a una empresa, con una duración de tres años y un importe de 45.000 euros al año (IVA excluido), un contrato de asistencia técnico-jurídica a la gestión e inspección tributaria local y recaudación en vía ejecutiva, concretado en la realización de trabajos de apoyo y colaboración a tales funciones que no impliquen ejercicio de autoridad. En dicho contrato, las condiciones de la prestación quedaban establecidas, en cuanto a la asistencia técnico-jurídica a la gestión e inspección tributaria local, en la tramitación de un mínimo de 100 expedientes anuales que supusieran al menos 120.000 euros de derechos reconocidos, sin que se establecieran sistemas de seguimiento o supervisión del cumplimiento de tal mínimo. En relación con la asistencia a la recaudación ejecutiva no se determinaban estándares de cumplimiento, sino que se señalaba que, como consecuencia de los servicios, se debería observar una mejora en la tramitación de expedientes con un incremento en el éxito del porcentaje de recaudación ejecutiva o un incremento en la tramitación que debería concretar la tesorería municipal. No se han elaborado informes relativos al cumplimiento de los mínimos establecidos, ni sobre la mejora que debería observarse. A solicitud de este Tribunal, la Tesorería municipal ha elaborado un informe sobre los trabajos ejecutados por la adjudicataria en los ejercicios 2015 y 2016. En el mismo no se acreditaban los extremos señalados en el contrato respecto del incremento en el éxito del porcentaje de recaudación, ni el cumplimiento del mínimo de tramitación de expedientes anuales.

Por otro lado, el Ayuntamiento adjudicó a la misma empresa, el 14 de marzo de 2016, el contrato de servicios de colaboración en la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico vial urbano en el municipio de Cuenca, en período voluntario y en período

ejecutivo de pago. La duración del contrato se fijó en cuatro años, con un precio de 135.000 euros (163.350 con IVA), estimándose dicho precio como máximo, siendo así que la retribución se establecía en unos porcentajes de los cobros efectivamente realizados. Dicho contrato, si bien excluyó expresamente la realización de trabajos reservados por la normativa vigente a funcionarios públicos que impliquen ejercicio de autoridad, tenía por objeto la realización de los trabajos necesarios para la emisión, notificación y gestión integral de los expedientes sancionadores derivados de infracciones a la normativa de tráfico en el término municipal, así como el apoyo, informe, asesoramiento y colaboración y la gestión y cobranza, tanto en período voluntario como ejecutivo, de todas las multas que se impusieran. En la medida en que quedan incluidas entre las funciones asignadas a la empresa, las relativas a la formación de expedientes administrativos y su archivo y custodia, podría entenderse que las mismas comprenden algunas facultades que han de quedar reservadas a la Administración Local; en esta línea se ha manifestado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia 258/2013, de 22 de enero de 2013.

La empresa ha utilizado una aplicación informática propia que, tal y como se ha expuesto en el análisis de la Recomendación 8ª, no tenía relación con las aplicaciones del Ayuntamiento. Desde la Entidad se tiene acceso de consulta y, mensualmente, se reciben y registran en contabilidad los datos sobre los ingresos producidos. En el contrato no se establecían mecanismos de supervisión de la actividad realizada por la empresa colaboradora, señalando como responsables del control del mismo al Jefe de Servicio de Tráfico y Asuntos Generales y a la Tesorera Municipal, firmando en la práctica las providencias de apremio la jefa del Servicio de Gestión de Tributos, Recaudación e Inspección, tal y como se ha señalado.

Se ha comprobado la contabilización de los pagos mensuales a la empresa, habiéndose reconocido obligaciones correspondientes al ejercicio 2016 por 191.918,45 euros, 28.568,45 euros más del precio establecido en el contrato, tal y como se expuso en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 5ª. De la memoria anual referida al ejercicio 2016 elaborada por la empresa, se deduce una recaudación para dicho ejercicio de 662.440,36 euros, de los que el 37% corresponden a ejecutiva, sin que se hayan elaborado por el Ayuntamiento informes sobre los ingresos efectivamente realizados que deben servir para el cálculo de la retribución en función de los porcentajes establecidos en el contrato.

Se ha constatado, por tanto, la inexistencia de procedimientos sistemáticos y normalizados de conciliación periódica de la información procedente de los distintos servicios encargados de la gestión, así como con sus entidades dependientes o colaboradoras, por lo que se considera que, en lo que se refiere propiamente a esta cuestión, no se ha atendido la Recomendación 10ª formulada por este Tribunal en el Informe aprobado en 2008. En todo caso, debe tenerse en cuenta que solo resulta procedente realizar el análisis del cumplimiento de parte de la recomendación, dados los cambios en la gestión señalados. Así, no obstante las deficiencias indicadas, debe recordarse la mejora producida derivada de la informatización de los procesos y de las interrelaciones existentes entre algunas de las aplicaciones, que se menciona en el análisis de la Recomendación 8ª, lo que ha permitido que se produjera un cumplimiento parcial indirecto del contenido de la Recomendación 10ª.

- Recomendación 11ª: *“El Ayuntamiento debería establecer un tratamiento automatizado de los valores impagados, que garantice el pase a ejecutiva en la fecha precisa y evite la prescripción de los derechos por inacción municipal”*.

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, se pusieron de manifiesto incidencias relativas a la aplicación de gestión de tributos utilizada en el periodo, destacando la ausencia de registros de recursos y reclamaciones que impedían la automatización de la emisión de certificaciones de descubierto y la falta de fiabilidad de los registros referidos a los pases a ejecutiva. Además, del análisis de los ingresos tributarios, se verificó que solo se emitieron certificaciones de descubierto por el 4% de los valores que debieron apremiarse. En los casos en

que sí se emitieron certificaciones de descubierto, se realizaba mediante un examen manual individualizado de los expedientes, sin utilizar la aplicación informática existente.

En el *“Informe de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio”*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de noviembre de 2016, se expusieron también determinadas incidencias en relación con la gestión recaudatoria llevada a cabo por el Ayuntamiento de Cuenca en el ejercicio 2013, tales como la falta de registro de las notificaciones practicadas, motivada fundamentalmente en el pago de la deuda con anterioridad a la recepción de la documentación acreditativa de la notificación fehaciente. Se señaló, además, la existencia de cobros realizados en el ejercicio con posterioridad a la fecha de notificación del apremio y en los que no se había exigido recargo o bien el reclamado no se ajustaba al previsto en el artículo 28 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), cuyo principal ascendió a 380.000 euros.

También se señaló en dicho Informe que en 2013 se aprobaron expedientes de créditos incobrables sin que la Entidad dispusiera de información acerca del número de expedientes, debido a la pérdida de información que se produjo en la migración de datos a la nueva aplicación informática de gestión tributaria y recaudación que enlaza los ingresos con la contabilidad.

La nueva aplicación informática, en uso a la fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización, permite la automatización del pase a ejecutiva predeterminando los cargos que deben pasar a ejecutiva en los plazos legales, e incorporándose en ese momento el recargo del 5%. Posteriormente se dictan las providencias de apremio en un plazo medio de tres meses, con el recargo establecido legalmente del 10%. No obstante esta automatización, la introducción de los valores que son cobrados ha continuado realizándose de forma manual por un administrativo, sin que existan mecanismos de estandarización ni supervisión de sus tareas. Se considera, por tanto, que la Recomendación 11ª ha sido cumplida de forma parcial.

- ***Recomendación 12ª:** “El Ayuntamiento debería reforzar el control y la supervisión de las actuaciones realizadas en los distintos Servicios y, en especial, de la realizada en la gestión de los ingresos y de los gastos que con carácter inexcusable debe someterse a intervención previa y a control financiero, los cuales deberán ser ejercidos de conformidad con las previsiones normativas”.*

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, se expusieron una serie de deficiencias en el ejercicio del control y la fiscalización que corresponde a la Intervención municipal, en su triple ámbito de función interventora, control financiero y de control de eficacia.

De los análisis y pruebas efectuados en el desarrollo de los trabajos de la fiscalización cuyos resultados se recogen en este Informe, se han evidenciado mejoras respecto de las incidencias señaladas en aquel informe, tales como la formulación de reparos a determinados gastos por inexistencia de crédito o de expediente administrativo, manteniéndose otras que se resumen a continuación.

Las bases de ejecución del presupuesto vigentes a la fecha de finalización de los trabajos del Tribunal de Cuentas, establecían la fiscalización limitada previa para gastos en bienes corrientes y servicios, recogiendo en ellas los extremos que debían comprobarse, con idéntico contenido al preceptuado en el artículo 219.2 del TRLHL y sin que se definieran por el Pleno en dichas bases ni en ningún otro acuerdo extremos adicionales que hubieran de ser objeto de comprobación en la realización de dicha fiscalización limitada. Además, no se efectuó la fiscalización plena posterior sobre muestras de expedientes de gasto, lo que supone un incumplimiento de la función que el órgano interventor tiene encomendada en el mismo artículo del TRLHL.

Respecto de la contabilización de compromisos de gasto sin contrato vigente o por importes superiores a los de los correspondientes contratos, analizados con ocasión de la verificación del

cumplimiento de la Recomendación 5ª, ya se hizo constar la ausencia de reparos de la Intervención respecto de tres conceptos de gasto por un importe comprometido en el ejercicio de 743.825,06 euros.

En materia de ingresos tributarios, no se han realizado actuaciones de comprobación posteriores sobre los derechos contabilizados.

Se puede considerar, por tanto, que la Recomendación 12ª ha sido cumplida de forma parcial, habida cuenta de las mejoras en el ejercicio de la función interventora a que se ha hecho referencia, específicamente las puestas de manifiesto en el seguimiento de las Recomendaciones 3ª, 4ª y 5ª⁴.

- **Recomendación 13ª:** *“El Ayuntamiento debería revisar los procedimientos y criterios contables y presupuestarios aplicados en la actualidad, que habrán de ajustarse a los establecidos en la normativa que le es de aplicación. Además, como resultado de dicha revisión debería incorporar en sus cuentas los ajustes y reclasificaciones necesarios con objeto de que su contabilidad refleje la imagen fiel”.*

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, se señalaron determinados incumplimientos de los principios contables, no haciéndose los ajustes y reclasificaciones contables necesarios para que la contabilidad reflejara la imagen fiel del patrimonio y de la situación económica de la Entidad.

Por su parte, el *“Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario, ejercicio 2013”*, aprobado por el Pleno de este Tribunal en sesión de 22 de julio de 2016, incluyó la relación de entidades que cerraron la contabilidad del ejercicio 2013 con posterioridad al 15 de enero de 2014, entre las que figuraba el Ayuntamiento de Cuenca, que realizó dicho cierre contable el 31 de marzo de 2014.

En la realización de los trabajos de la presente fiscalización, se ha verificado la existencia de actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento en el referido periodo dirigidas a la depuración de saldos acreedores y deudores, que serán objeto de análisis en el seguimiento de la Recomendación 14ª, así como a la reclasificación de valores de inmovilizado, del Patrimonio Municipal del Suelo⁵, de elementos de transporte y de inversiones financieras, con el objetivo de ajustar la contabilidad a la realidad y que aquella pueda presentar una imagen fiel de la situación financiera de la misma. Además, y como consecuencia de la utilización por el Ayuntamiento de diversos mecanismos adicionales de financiación aprobados por el Estado -que se analiza en el estudio del cumplimiento de la Recomendación 16ª-, el Pleno de la Entidad ha ido aprobando planes de ajuste y realizando informes de seguimiento de dichos planes, en los que se ha ido recogiendo la situación económica y financiera real de la Entidad. De las pruebas efectuadas para el análisis del cumplimiento de otras recomendaciones, se ha comprobado el reconocimiento de obligaciones que debieron imputarse a ejercicios anteriores, en el periodo 2009-2016, si bien resultaron cuantitativamente poco relevantes en la medida en que, en ningún caso, llegaron a suponer más del 0,9% del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio.

Se considera, por tanto, que se ha cumplido la Recomendación 13ª en su práctica totalidad, siendo así que se han realizado ajustes y reclasificaciones y depuraciones de saldos con el objeto de que las cuentas de la Entidad reflejen su imagen fiel, como se recomendaba.

⁴ En relación con la regulación del control interno en las entidades del Sector Público Local, ha sido objeto de reciente aprobación el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, cuya entrada en vigor está prevista para 1 de julio de 2018.

⁵ No obstante no estar formalmente constituido, tal y como se expone en el análisis de la Recomendación 26ª.

II.2 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, incluyó una recomendación relativa a la incidencia en la planificación de la actividad de la Entidad y en su gestión de la reiterada prórroga de su presupuesto. Se transcribe a continuación la recomendación y se exponen los resultados del análisis realizado durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad, en lo que se refiere a la mencionada cuestión, desde la aprobación de aquel Informe.

- *Recomendación 6ª: “El Ayuntamiento debería garantizar que el Presupuesto sea un fiel reflejo del plan anual del Ayuntamiento, que habrá de enmarcarse en otro de carácter plurianual, lo que requerirá una detallada planificación de las inversiones y de los gastos, en especial de los que necesitan la celebración de contratos, así como una adecuada estimación de los ingresos”.*

Este Tribunal de Cuentas se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de esta recomendación en sus informes anuales de fiscalización del Sector Público Local. Así, en los informes referidos al ejercicio 2013, aprobado el 28 de mayo de 2015, y al ejercicio 2014, aprobado el 30 de junio de 2016, se recomendaba la necesidad de establecer las medidas precisas para que el presupuesto de las entidades locales constituya un auténtico instrumento de gestión, planificación y toma de decisiones. Y en idéntico sentido se pronunciaba la Resolución de la Comisión Mixta, de 21 de diciembre de 2016, referido al primero de ellos.

En el Informe objeto de seguimiento se puso de manifiesto la situación de prórroga presupuestaria desde el ejercicio 1999 hasta el 2006, al no presentarse los presupuestos al Pleno de la Corporación para su aprobación. En dicho periodo se produjo la prórroga automática del presupuesto del ejercicio 1998, último aprobado, utilizándose permanente y reiteradamente la figura de la prórroga en lugar de excepcionalmente y con la transitoriedad que establece la normativa para la utilización de esta figura. Como consecuencia de esta falta de planificación se acudió de forma continuada a la tramitación de modificaciones de crédito.

El TRLRHL establece, en su artículo 168, la obligación del Presidente de la Entidad Local de formar el presupuesto, con todos los documentos que debe contener, y remitirlo al Pleno de la Corporación antes del 15 de octubre de cada año, para su aprobación, enmienda o devolución. A lo largo del periodo 2009-2016 se presentaron los presupuestos al Pleno con un retraso medio para dicho periodo de 177 días respecto del plazo legal para llevarlo a cabo.

La regulación contenida en el TRLRHL respecto de la tramitación y aprobación de los presupuestos anuales de las entidades locales, continúa señalando que la aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en el que deba aplicarse. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior, sin que la prórroga afecte a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados. En cualquier caso, dicha prórroga debe ser confirmada por Decreto de Alcaldía en el que se introducirán las oportunas modificaciones y se señalarán los créditos para el ejercicio.

En el periodo 2009-2016 la situación respecto de la aprobación de los presupuestos fue la siguiente:

- El presupuesto no se aprobó para los años 2010, 2011 ni 2015, no obstante haberse presentado al Pleno.
- El retraso medio en la aprobación de los presupuestos del resto de ejercicios, en relación con el plazo legal para llevarla a cabo, fue de 176 días.

La Entidad funcionó, por consiguiente, con presupuestos prorrogados la totalidad de los ejercicios 2010, 2011 y 2015 y casi la mitad del resto de los ejercicios. En el cuadro siguiente se recogen los créditos iniciales de los ejercicios 2009 a 2016, las modificaciones de crédito, el porcentaje que estas supusieron sobre los créditos iniciales, así como las obligaciones reconocidas y el grado de ejecución:

CUADRO 7: MODIFICACIONES DE CRÉDITO Y GRADO DE EJECUCIÓN, PERIODO 2009-2016

(Euros)

Ejercicio	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	Modific. créditos iniciales (%)	Oblig. reconoc. netas	Grado ejecuc. (%)
2009	75.099.494	35.453.305	110.552.799	47	68.685.113	62
2010*	56.689.095	34.482.168	91.171.263	61	63.205.676	69
2011*	55.300.713	24.939.615	80.240.328	45	57.166.606	71
2012	51.137.255	18.533.625	69.670.880	36	54.645.330	78
2013	49.484.905	10.397.335	59.882.240	21	46.918.914	78
2014	53.913.200	13.350.071	67.263.271	25	51.344.582	76
2015*	45.394.872	21.327.580	66.722.452	47	54.252.352	81
2016	51.957.380	12.494.412	64.451.792	24	51.941.636	81

* Presupuestos prorrogados durante todo el ejercicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas e información aportada por el Ayuntamiento.

Los presupuestos aprobados por el Ayuntamiento o los prorrogados en los años señalados se modificaron un 39% de media para la totalidad del periodo analizado. Entre 2009 y 2010 se produjo un incremento en el nivel de modificaciones, alcanzando el valor máximo el último año referido, un 61%, ocasionado en parte por la situación de prórroga durante todo el ejercicio 2010. Desde dicho ejercicio se ha producido una disminución progresiva del volumen de las modificaciones de crédito hasta el año 2014. En el ejercicio 2015 se incrementó de nuevo el porcentaje, pasando a suponer el 47% de los créditos iniciales, debiendo tenerse en cuenta que tampoco en este ejercicio se aprobó el presupuesto. En el ejercicio 2016 disminuyó de nuevo el nivel de modificaciones alcanzando un nivel similar al de 2014, un 24%. En relación con el grado de ejecución de los créditos definitivos, debe indicarse que se produjo un crecimiento sostenido a lo largo del período, que pasó del 62% en 2009 al 81% en 2016.

En el cuadro siguiente se recogen las modificaciones presupuestarias realizadas en cada ejercicio, por tipo de modificación:

CUADRO 8: MODIFICACIONES DE CRÉDITO, PERIODO 2009-2016. TIPOS DE MODIFICACIÓN

(Euros)

Ejercicio	Créditos extraord.	Suplem. de crédito	Trasnsf. de crédito	Generación de créditos	Incorporac. de remanentes	Bajas	Total
2009	2.237.730,30	59.387,60	1.214.983,74	13.306.059,73	22.147.244,98	2.297.117,90	35.453.304,71
2010*	1.279.283,24	1.624.186,18	1.757.034,30	8.550.119,14	25.898.089,63	2.903.469,42	34.448.208,77
2011*	799.872,42	712.798,95	933.249,11	2.145.171,76	22.710.376,85	1.512.671,37	24.855.548,61
2012	0,00	54.000,00	890.644,03	3.792.724,70	14.740.900,67	54.000,00	18.533.625,37
2013	481.806,56	218.280,57	0,00	1.517.649,34	8.879.685,76	700.087,13	10.397.335,10
2014	1.056.206,67	746.162,21	385.878,30	2.640.518,36	9.918.826,36	1.011.642,21	13.350.071,39
2015*	4.132.439,71	400.169,00	10.000,00	6.628.901,57	10.477.560,90	311.491,54	21.327.579,64
2016	59.795,33	704.645,87	465.587,46	4.673.604,95	7.820.806,91	764.441,20	12.494.411,86

*Presupuestos prorrogados durante todo el ejercicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el Ayuntamiento.

En los años 2010 y 2011 se produjeron además ampliaciones de crédito, reguladas en el artículo 178 del TRLRHL, por importes de 33.958,86 euros y 84.066,62 euros, respectivamente.

Respecto de las modificaciones de crédito aprobadas en el periodo analizado en la presente fiscalización, resulta preciso efectuar una consideración previa, ya referida en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005. El artículo 169.6 del TRLRHL, al referirse a las modificaciones que pueden efectuarse sobre un presupuesto prorrogado, excluye la posibilidad de realizar generaciones de crédito o incorporaciones de remanente. No obstante, el RD 500/1990 señala en su artículo 21.5 que podrá realizarse cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley. Con independencia de la posible extralimitación de dicho Real Decreto, las mayores modificaciones presupuestarias se realizaron mediante la utilización de dichas figuras: la incorporación de remanentes de crédito –el 72% de media para los 8 años analizados- y las generaciones de crédito -un 25% de media para el periodo-.

En relación con el contenido de los presupuestos, los artículos 166 a 168 del TRLRHL establecen la inclusión en el presupuesto general de los presupuestos tanto de la entidad principal como de los organismos autónomos dependientes, así como las previsiones de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles que pertenezcan a la entidad principal.

Del análisis del contenido del último presupuesto aprobado por la Corporación, referido al ejercicio 2016, cuya aprobación definitiva se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de 31 de octubre de 2016, se han derivado las siguientes incidencias:

- El presupuesto definitivo publicado no contenía las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles de propiedad municipal Aguas de Cuenca S.A. ni Ayuntamiento de Cuenca Maderas S.A., como hubiera requerido el artículo 164 del TRLRHL. Sí constaba, no obstante, en la Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones en relación con el presupuesto vigente en ese momento, la previsión de gastos e ingresos de la primera de las sociedades.
- El plan de inversiones incluido en el presupuesto no respondía a una planificación de las necesidades reales de inversión a realizar sino que incorporaba una relación de gastos con financiación afectada que son objeto de análisis en la Recomendación 15ª dentro del

subapartado correspondiente al seguimiento de las recomendaciones relativas las medidas de saneamiento adoptadas y su efecto en el remanente de tesorería. Las inversiones que se efectúan no derivan, por tanto, de un plan formulado por la Entidad, sino de su dependencia de la obtención de financiación, normalmente proveniente de subvenciones recibidas de otras Administraciones.

- No se incluyeron tampoco algunos de los anexos señalados en el artículo 166 del TRLRHL, tales como el plan plurianual de inversiones para un plazo de cuatro años -de incorporación potestativa-, ni los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades Mercantiles de titularidad municipal.
- No existe obligatoriedad legal respecto de la integración en los presupuestos de la información relativa a las dos Fundaciones dependientes del Ayuntamiento, la Fundación Educativa y Cultural Lucas Aguirre-Luisa Natalio y Cultura Ciudad de Cuenca, tal y como puso de manifiesto este Tribunal en su *“Informe de fiscalización de las Fundaciones del ámbito local”*, aprobado en sesión plenaria de 23 de febrero de 2012, al señalar que la Ley de Fundaciones 50/2002, de 26 de diciembre, no establece la obligatoriedad de elaborar un presupuesto para regular el ejercicio económico entrante. Sí se refiere en el artículo 25.8 de dicha Ley, a la exigencia de envío al Protectorado, en los últimos tres meses del año, de un Plan de actuación que refleje los objetivos y actividades que se prevea desarrollar en el ejercicio siguiente. La Corporación municipal no ha incluido en su presupuesto para el 2016 planes referidos a ninguna de las fundaciones, si bien, en la mencionada Memoria explicativa, sí se incorporaba el programa de acción y presupuesto de la Fundación Cultura Ciudad de Cuenca.

Puede concluirse, por tanto, que el Ayuntamiento de Cuenca, no obstante haber experimentado una mejoría en el área al que se refiere la Recomendación 6ª, no ha dado cumplimiento a la misma ni tampoco a las efectuadas en igual sentido de manera reiterada en los informes anuales referidos al Sector Público Local, siendo así que no aprueba anualmente sus presupuestos y, cuando lo hace, no los presenta al Pleno ni los aprueba en plazo. Por consiguiente, la Entidad no cuenta con un adecuado instrumento de planificación de la actuación municipal sobre el que deberían apoyarse el resto de instrumentos y procedimientos, que permita desarrollar la actividad económico-financiera de la Corporación de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión pública.

II.3 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO ADOPTADAS Y SU EFECTO EN EL REMANENTE DE TESORERÍA

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, incluyó tres recomendaciones relativas a la adopción de medidas tendentes al efectivo saneamiento de la Entidad de acuerdo con su situación económica y financiera, así como a la previa depuración de los saldos de sus cuentas y al establecimiento de un adecuado sistema de seguimiento y control de los proyectos de gastos con financiación afectada.

Se transcribe a continuación cada recomendación y se incluyen los resultados del análisis realizado en los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad en la fecha de realización de los mismos.

- Recomendación 14ª: *“El Ayuntamiento debería proceder a depurar sus deudores y acreedores promoviendo los oportunos expedientes de baja y de prescripción en su caso”*.

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se señalaba que el remanente de tesorería a 31 de diciembre de 2005 no reflejaba la verdadera situación de las obligaciones y los derechos de la Entidad y recogía las correcciones que como mínimo debían realizarse en los saldos acreedores y deudores.

En relación con los saldos deudores, la Entidad realizó, en el periodo 2010-2016, depuraciones de saldos por prescripción de derechos por un total de 1.552.556,13 euros. Se llevaron a cabo también depuraciones de saldos de ingresos tributarios y se aprobó la realización de ajustes contables a 31 de diciembre de 2014 con la finalidad de que la contabilidad reflejara la realidad de los documentos cobratorios incluidos en las cuentas de recaudación. Del examen de una muestra de estos últimos se ha verificado la imposibilidad de realización del ajuste contable en determinados supuestos por insuficiencia de saldo en la partida correspondiente o incluso por corresponder a liquidaciones aún no contabilizadas.

Durante el ejercicio 2016, y según los datos incluidos en el diario de operaciones de gastos de ejercicios cerrados de 2016, se cobraron un total de 4.589.886,30 euros de derechos de ejercicios cerrados y se anularon derechos por 1.289.426,13 euros. En el cuadro siguiente se recogen, separados por ejercicio de origen, los derechos, los cobros y las anulaciones realizadas en el ejercicio, así como los saldos pendientes a 31 de diciembre de 2016:

CUADRO 9: DERECHOS DE EJERCICIOS CERRADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2016

(Euros)

Ejercicio de contracción del derecho	Saldo inicial	Anulaciones	Recaudación	Saldo final
1987	46,09	-	-	46,09
1988	125,41	-	-	125,41
1989	34.239,45	65,42	-	34.174,03
1990	21.419,23	32,45	-	21.386,78
1991	6.809,15	206,50	-	6.602,65
1992	4.565,27	115,56	120,72	4.328,99
1993	3.707,49	3.409,74	-	297,75
1994	10.632,39	37,49	282,07	10.312,83
1995	20.664,11	41,02	1.774,20	18.848,89
1996	29.677,93	267,26	1,35	29.409,32
1997	42.971,51	3.513,46	21,13	39.436,92
1998	23.704,77	37,49	202,34	23.464,94
1999	101.433,51	136,06	803,53	100.493,92
2000	41.460,23	596,02	377,68	40.486,53
2001	71.965,08	203,63	204,39	71.557,06
2002	40.737,90	629,43	265,43	39.843,04
2003	51.855,15	448,47	4.010,10	47.396,58
2004	528.164,89	435,57	91.878,52	435.850,80
2005	787.113,74	729,84	1.079,34	785.304,56
2006	653.298,05	3.025,99	121.820,23	528.451,83
2007	1.021.460,69	8.607,77	15.700,70	997.152,22
2008	3.075.674,62	64.823,78	29.205,64	2.981.645,20
2009	2.010.316,19	260.296,27	76.562,09	1.673.457,83
2010	2.184.688,97	24.095,33	394.997,69	1.765.595,95
2011	2.514.169,24	289.998,04	207.374,70	2.016.796,50
2012	1.611.631,12	29.606,03	138.619,38	1.443.405,71
2013	2.805.427,32	58.483,64	210.396,44	2.536.547,24
2014	3.091.317,63	93.061,66	373.920,93	2.624.335,04
2015	8.587.925,06	446.522,21	2.920.267,70	5.221.135,15
Total	29.377.202,19	1.289.426,13	4.589.886,30	23.497.889,76

Fuente: Elaboración propia a partir del diario de operaciones de gastos de ejercicios cerrados a 31 de diciembre de 2016.

El 65% de los derechos pendientes de cobro a fin del ejercicio 2016 son de origen tributario, el 22% se corresponde con el capítulo 5, el 85% de los cuales son derechos frente a la mercantil Ayuntamiento de Cuenca Maderas, S.A., por los aprovechamientos forestales del Ayuntamiento de los que esta es adjudicataria. El 13% de los derechos pendientes de cobro se refiere a transferencias corrientes y de capital, aproximadamente en la misma proporción unas y otras, correspondiendo el 88% de las de capital a un proyecto de gastos con financiación afectada.

En relación con los acreedores, no se establecieron procedimientos escritos de depuración periódica de saldos. En la práctica, la depuración de saldos de acreedores que pudieran estar prescritos se realizaba de forma no periódica sobre documentos respecto de los que no había duda de la no existencia de reclamaciones en vía administrativa o judicial.

En 2013 se realizó una depuración masiva de saldos con origen en el periodo comprendido entre los ejercicios 2002 y 2008, por importe de 205.096,36 euros, previa consulta sobre la existencia de posibles requerimientos de pago o reclamaciones judiciales que pudieran haber interrumpido la prescripción. No consta la tramitación de expedientes de prescripción de acreedores en los ejercicios comprendidos en el periodo 2014-2016.

La adhesión del Ayuntamiento a los distintos mecanismos de financiación para el pago a proveedores aprobados por el Estado, que se analiza al verificar el seguimiento de la Recomendación 16ª, ha favorecido el cumplimiento de las obligaciones pendientes de la Entidad, registrándose en los últimos años un considerable descenso de las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados. En el siguiente cuadro se recoge la evolución de los saldos de obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados desde el 1 de enero de 2013 hasta la finalización del ejercicio 2015:

CUADRO 10: OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS CERRADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2015

(Euros)

Ejercicio de contracción de la obligación	Saldo a 1/01/2013*	Saldo a 31/12/2015
2002	25.683,74	0,00
2003	28.538,47	0,00
2004	97.070,75	780,67
2005	82.220,86	51.300,00
2006	3.938,46	0,00
2007	15.282,66	0,00
2008	73.716,33	15.652,72
2009	10.357,83	5.627,72
2010	393.137,85	142.207,21
2011	4.817.041,41	603.018,70
2012	16.956.846,56	7.864,53
2013	9.714.398,56	29.672,62
2014	6.430.644,80	119.116,22
Total	38.648.878,28	975.240,39

(*) Los datos incluidos para 2013 y 2014 se refieren a las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados a 1 de enero del ejercicio inmediato posterior

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

Puede considerarse que el Ayuntamiento, no obstante no haber establecido mecanismos para la realización periódica de depuraciones de saldos, ha cumplido esencialmente el contenido de la Recomendación 14ª.

- **Recomendación 15ª:** *“El Ayuntamiento debería establecer un sistema adecuado de seguimiento y control de los proyectos de gastos con financiación afectada que permita, a través de una correcta definición de dicho tipo de proyectos, el cálculo de las desviaciones de financiación. Deberían establecerse, también, los oportunos procedimientos de actualización, revisión y conciliación periódica de la información que ofrezca dicho sistema”.*

Los gastos con financiación afectada suponen una excepción al principio general de desafectación de los ingresos públicos, definiéndose como aquellos que -bien por su naturaleza o condiciones específicas, bien como consecuencia de convenios entre la entidad responsable de su ejecución y cualesquiera otras entidades, de carácter público o privado- se financian, en todo o en parte, mediante recursos concretos que no podrían percibirse si no se realizaran dichos gastos o, si se hubiesen percibido, deberían destinarse a la financiación de otras unidades de gasto de similar naturaleza o, en su caso, ser objeto de reintegro a los agentes que los aportaron.

La existencia de este tipo de gastos implica que la Administración Pública correspondiente debe justificar las obligaciones de pago asociadas con los ingresos afectados recibidos, pero no se quiebra el principio de unidad de caja, realizándose los pagos con los recursos disponibles en el momento de su vencimiento e integrándose los cobros correspondientes a los ingresos afectados en la tesorería del sujeto contable junto con los restantes medios que la componen.

La excepcionalidad de los gastos con financiación afectada hace que deban ser objeto de un seguimiento específico, con una doble finalidad: por un lado, la verificación de que los recursos afectados se utilizan para la realización de los gastos correspondientes y, por otro, el análisis de los efectos que la ejecución de estos gastos tiene en la elaboración de dos importantes estados financieros, el resultado presupuestario y el remanente de tesorería de la entidad, dado que el ritmo de ejecución de los gastos y de los ingresos presupuestarios que los financian normalmente no es sincrónico. Dicho seguimiento debe ser independiente pero complementario de la revisión y control presupuestario, en tanto que la información que se obtenga deberá usarse para optimizar la propia ejecución presupuestaria y, además, para cuantificar correctamente las magnitudes.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, puso de manifiesto debilidades en el sistema establecido para el seguimiento y control de los gastos con financiación afectada que, integrado en su contabilidad, no garantizaba una adecuada definición de las previsiones de gastos e ingresos, ni un correcto seguimiento de los efectivamente realizados. Asimismo, se destacó la ausencia de implantación de mecanismos de verificación y corrección de los datos registrados, lo que dio lugar a la realización de cálculos incorrectos de los coeficientes de financiación y a la existencia de coeficientes de financiación superiores a la unidad y desviaciones de financiación que no respondían a las reales, lo que provocó ajustes incorrectos al resultado presupuestario y al remanente de tesorería afectado.

A 31 de diciembre de 2015, último ejercicio finalizado con cuentas aprobadas en el momento de realización de los trabajos de fiscalización, el Ayuntamiento de Cuenca contaba con 121 proyectos de gastos con financiación afectada, de los que 23 se iniciaron durante el ejercicio y los 98 restantes tuvieron su origen en ejercicios anteriores. El gasto previsto en los proyectos anteriores ascendía a 97.866.195,09 euros, habiéndose reconocido el 92% del total a 31 de diciembre de 2015, correspondiendo al propio ejercicio el reconocimiento del 11% de las obligaciones, 10.050.023,49 euros. En la financiación de dichos gastos participaban 72 agentes, reconociéndose derechos durante el ejercicio 2015 por 8.040.393,17 euros.

En el ejercicio 2004 se produjo una pérdida de información de los proyectos de gastos con financiación afectada, derivada de la quiebra de la empresa proveedora de la aplicación informática

usada para su seguimiento. Desde ese ejercicio el seguimiento se ha llevado a cabo mediante un módulo específico de la aplicación contable utilizada por la Entidad, que fue adquirida externamente, tal y como se expuso en el análisis de la Recomendación 8ª.

Dicha herramienta permite generar estados individualizados de cada proyecto de gasto, que se materializan en fichas de ejecución de cada uno de ellos, que contienen la información completa de los mismos. El adecuado control de este tipo de gastos requiere además la realización periódica de controles de seguimiento calculando los coeficientes de financiación, verificando la adecuada ejecución de los proyectos y permitiendo dar de baja los mismos una vez finalizada su tramitación.

El Ayuntamiento no ha implantado un sistema general y estructurado de seguimiento y control de este tipo de gastos, realizándose únicamente actuaciones específicas de control en aquellos gastos que contaban con financiación procedente de la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, así como en aquellos consistentes en la concesión de subvenciones, previa justificación de la ejecución de las prestaciones.

Tampoco se han realizado tareas periódicas de actualización, revisión y conciliación, llevándose a cabo comprobaciones específicas ante solicitudes de reembolso de gastos subvencionados y revisiones esporádicas del estado de los proyectos con objeto de depurar la información contenida en el sistema.

A estos efectos, y con la finalidad de eliminar aquellos cuya tramitación no se encontraba efectivamente vigente, se llevó a cabo, durante el ejercicio 2015⁶, un proceso de regularización de los proyectos de gasto existentes. Como consecuencia del mismo, se eliminaron 42 de los 139 proyectos que constaban en el Estado de gastos con financiación afectada a 31 de diciembre de 2014⁷. De los proyectos eliminados, cuatro fueron regularizados por ausencia de ejecución teniendo uno de ellos previsto su inicio en el año 2000 y tres en el ejercicio 2007, habiéndose demorado excesivamente su eliminación. Otros 28 proyectos fueron regularizados por haber finalizado sus actuaciones con fechas estimadas entre los ejercicios 2007 y 2013, a pesar de lo cual, continuaban constando en el citado Estado al cierre del ejercicio 2014.

Con objeto de efectuar un análisis específico sobre la adecuada definición de los proyectos de gastos con financiación afectada, el cálculo de los coeficientes de financiación y su efecto sobre el cálculo de las desviaciones de financiación, en la presente fiscalización se seleccionó una muestra de proyectos en la que se incluyeron aquellos de mayor importancia cuantitativa, cuyos derechos u obligaciones totales excedían, en todo caso, de dos millones de euros; así como los proyectos que presentaban un coeficiente de financiación negativo; aquellos otros proyectos para los que no constaba coeficiente de financiación; y respecto de los proyectos que tenían un coeficiente superior a la unidad, aquellos en los que este coeficiente era mayor, en todo caso igual o superior a 1,15⁸. En el cuadro siguiente constan los 22 proyectos seleccionados, con indicación del importe total de gastos e ingresos previstos, su coeficiente de financiación y el importe total de obligaciones y derechos reconocidos hasta 31 de diciembre de 2015:

⁶ El Alcalde de Cuenca ha indicado en el trámite de alegaciones que en el Anteproyecto de Informe se señala que no se han realizado tareas periódicas de actualización, revisión y conciliación, pero que a continuación se manifiesta que en el ejercicio 2015 se llevó a cabo un proceso de regularización. En relación con esta alegación cabe precisar que lo expuesto en ella no contradice lo expresado en el Anteproyecto ya que la situación referida refleja que las actuaciones realizadas no han sido periódicas sino esporádicas.

⁷ Además, un proyecto iniciado en el ejercicio 2013 (2013.3.QTIME.1), financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, fue registrado por el Ayuntamiento y se incluyó en los Estados de gastos con financiación afectada referidos al ejercicio 2013 y 2015, si bien no constaba en el relativo al ejercicio 2014.

⁸ Seis de los 22 proyectos seleccionados por tener derechos u obligaciones totales superiores a dos millones de euros tenían, además, un coeficiente de financiación comprendido entre 1 y 1,15.

CUADRO 11: MUESTRA DE PROYECTOS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA

(Euros)

Código de gasto	Coef. Finan.	Gastos previstos	Obligaciones reconocidas hasta 31/12/2015	Ingresos previstos	Derechos reconocidos hasta 31/12/2015
1991.2.53301.1	1,057	3.290.245,82	3.290.245,82	3.477.644,53	3.477.644,53
2001.2.43200.1	1,016	2.497.689,26	2.497.689,26	2.538.478,02	2.538.478,02
2002.2.44110.2	0,777	2.775.946,27	2.775.946,27	2.157.336,81	2.157.336,81
2005.2.43200.4	1,067	5.171.823,77	5.171.823,77	5.517.980,89	3.815.196,51
2005.3.46310.3	-0,167	27.872,90	27.872,90	-4.659,60	11.839,90
2006.2.PMS.2	1	7.261.734,05	7.261.734,05	7.261.734,06	4.504.506,10
2007.2.PMS.2	1,035	4.604.844,37	4.604.844,37	4.767.125,88	4.767.125,88
2008.2.PTMO.1.1	0,997	5.013.568,00	2.646.101,02	5.000.000,00	5.000.000,00
2008.2.URBAN.1	0,692	8.500.000,00	6.474.036,90	5.883.294,70	4.629.660,82
2009.2.CORRE.1	1,25	1.166.667,20	0,00	1.458.334,00	656.250,30
2009.2.FEIVL.1	1	9.303.816,06	9.303.816,06	9.304.015,94	9.304.015,94
2009.2.PTM10.1	0,993	9.569.737,58	8.191.413,11	9.500.000,00	9.500.000,00
2009.3.ADUL.1	1,188	27.869,56	27.869,56	33.118,84	33.118,84
2010.2.FEESL.1	1,007	4.689.020,60	4.689.020,60	4.719.763,00	4.719.763,00
2010.3.C.EDU.1	1,229	144.239,59	144.239,59	177.317,00	118.658,50
2010.3.INTEG.1	1,15	672.546,40	672.546,40	773.438,25	672.555,00
2010.3.PLIS.1	1,032	2.482.492,90	2.482.493,93	2.562.766,98	2.562.766,98
2012.3.C.EDU.1	1,158	32.203,64	32.203,64	37.282,48	33.453,64
2012.3.CULTU.1	2	15.000,01	15.000,01	30.000,00	15.000,01
2013.3.INFAN.1	1,333	3.750,00	3.750,00	5.000,00	5.000,00
2015.3.BECAS.1	0			20.000,00	20.000,00
2015.3.VOLUN.1	0			1.296,00	1.296,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

La existencia de coeficientes de financiación superiores a la unidad supone un exceso de recursos en relación con el gasto total que deben financiar, presentando dicha circunstancia trece de los 22 proyectos seleccionados. Siendo así que los ingresos que financien este tipo de proyectos de gasto no pueden superar el importe del mismo, los coeficientes calculados para estos proyectos han sido erróneos. Esta deficiencia en el cálculo de los coeficientes de financiación ha supuesto, en ocasiones, una determinación incorrecta de las desviaciones de financiación, lo que a su vez ha tenido incidencia en el cálculo del remanente de tesorería de la Entidad⁹.

Asimismo, hay que poner de manifiesto que 34 de los 121 proyectos de gasto existentes a 31 de diciembre de 2015, cuyo cumplimiento se estimaba entre 2005 y 2013, continuaban en el Estado de gastos con financiación afectada del Ayuntamiento a la citada fecha. Cinco de estos proyectos

⁹ El Alcalde de Cuenca ha reiterado en el trámite de alegaciones lo señalado en un Informe de la Intervención accidental, en el que indicaba que la existencia de dichos coeficientes se debía a un exceso de recursos o a desajustes en la aplicación informática como consecuencia de reintegros de pagos o anulaciones de obligaciones y no a una mala gestión de los proyectos. Sin embargo, estas explicaciones no justifican la incorrección que supone la existencia de los coeficientes que recoge el texto del Proyecto de Informe.

estaban incluidos en la muestra, verificándose en tres de ellos incidencias que determinaban la conveniencia de su baja como proyectos de gastos con financiación afectada. En el proyecto "2002.2.44110.2", cuya finalización estaba prevista para 2009, no quedaban actuaciones pendientes, por lo que debió haberse dado de baja. En otros dos proyectos, "2009.2.FEIVL.1" y "2010.2.FEESL.1", que agruparon todos los recursos recibidos por el Ayuntamiento en el marco del Fondo Estatal de Inversión Local y del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, creados por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, y el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, respectivamente, constaban ingresos previstos pendientes de cobro que excedían en 239,90 y 14.867,69 euros del coste de los proyectos efectivamente ejecutados con cargo a dichos Fondos. Dichos importes no se corresponden efectivamente con ingresos pendientes del Ayuntamiento, puesto que los citados Fondos financiaban el coste final de los proyectos ejecutados.

Por lo tanto, no se puede considerar cumplida la Recomendación 15ª formulada por este Tribunal de Cuentas. Si bien el Ayuntamiento cuenta con una potente herramienta informática para registrar los proyectos de gastos con financiación afectada, integrada en su aplicación para la llevanza de la contabilidad, se han evidenciado debilidades en el seguimiento y control de este tipo de proyectos, persistiendo las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones.

- Recomendación 16ª: *"En función de la verdadera situación financiera de la Entidad, resultado de la implantación de las medidas anteriores, ésta debería elaborar, en su caso, un plan sistemático de saneamiento"*.

En el informe de fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se evidenciaba la situación de insolvencia financiera que presentaba el Ayuntamiento de Cuenca, produciéndose desde el ejercicio 1996 un remanente de tesorería para gastos generales negativo.

El artículo 193 del TRLRHL señala que, en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la Corporación debe proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. Si esta reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir a operaciones de crédito, teniendo en cuenta que el artículo 53 de dicho texto legal establece la necesidad de aprobar un plan de saneamiento financiero en los casos de ahorro neto negativo en los que no es posible concertar dichas operaciones de crédito.

La Intervención municipal elaboró en 2004 un informe denominado "Plan de saneamiento", que no fue aprobado por el Pleno, ante la negativa de la Corporación de asumir algunas de las medidas propuestas como el incremento de tarifas del Impuesto de bienes inmuebles, Impuesto de incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana y el Impuesto de construcciones, instalaciones y obras, así como un recorte significativo del gasto.

Al margen del plan de la Intervención, como medida de saneamiento, se adoptó la decisión de renegociar la deuda financiera, de modificar ciertas ordenanzas fiscales y el saneamiento parcial de las pérdidas de la Empresa Ayuntamiento de Cuenca Maderas, S.A., siendo estas medidas insuficientes para obtener un saldo positivo en el remanente de tesorería ya que, a pesar de su crecimiento, en 2005 fue negativo en 1.429.709,17 euros.

Dada la fuerte caída de la actividad económica a partir de mediados de 2007 y la consecuente disminución en la recaudación de las entidades locales¹⁰, de los que se derivaron retrasos

¹⁰ Esta situación fue objeto de análisis, respecto de los Ayuntamientos que formaban parte de su ámbito subjetivo, en el "Informe de fiscalización de las medidas adoptadas por las Entidades Locales para adaptarse a la disminución de ingresos, fundamentalmente, de los procedentes de la gestión urbanística", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de diciembre de 2013.

acumulados en el pago a proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas, se aprobaron una serie de mecanismos de liquidez con el fin de aliviar la difícil situación de estas, instrumentándose para ello operaciones especiales de endeudamiento y líneas de avales del Instituto de Crédito Oficial, en los términos recogidos en los siguientes textos normativos:

- Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.
- Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.
- Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.
- Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

En el periodo 2008-2011 el remanente de tesorería del Ayuntamiento presentaba saldo negativo, llegando a su situación más crítica en 2011, con un importe negativo de 20.131.300,86 euros. La participación del Ayuntamiento de Cuenca en estos mecanismos de financiación dio lugar, a partir del ejercicio 2012, a una mejora de su situación financiera que se reflejó en su remanente de tesorería, alcanzando a partir de 2013 un saldo positivo. En el siguiente cuadro se recogen los valores del remanente de tesorería para gastos generales desde 2008 a 2015:

CUADRO 12: REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES, PERIODO 2008-2015

(Miles de euros)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-12.987,75	-7.315,10	-13.517,30	-20.131,30	-3.593,45	349,97	3.138,36	1.836,09

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas por el Ayuntamiento.

Los mecanismos de liquidez llevaban aparejadas operaciones de endeudamiento a largo plazo que implicaban la obligación, por parte de las entidades locales, de aprobar un plan de ajuste, que debía responder a unos criterios básicos al objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de cada operación.

En el cuadro siguiente se recogen los importes formalizados por el Ayuntamiento de Cuenca en la adhesión a cada uno de los mecanismos señalados:

CUADRO 13: IMPORTES FORMALIZADOS EN MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

(Euros)

Mecanismo de financiación	Importe formalizado
Real Decreto-ley 5/2009	13.143.087,42
Real Decreto-ley 8/2011	2.122.676,69
Real Decreto-ley 4/2012	23.961.346,68
Real Decreto-ley 4/2013	9.160.993,63
Real Decreto-ley 8/2013	9.125.577,17
Real Decreto-ley 8/2013 Anticipo participación en los tributos del Estado	10.798.000,00
Real Decreto-ley 17/2014 Fondo ejecución sentencias firmes	4.629.176,00
Real Decreto-ley 10/2015 Anticipo fondo de ordenación participación en los ingresos del Estado	4.517.156,21
Total	77.458.013,80

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por el Ayuntamiento.

La adhesión del Ayuntamiento de Cuenca a los anteriores mecanismos supuso, no obstante, un incremento de su deuda del 286,73% desde el 31 de diciembre de 2008 al 31 de diciembre de 2015, alcanzando en dicha fecha 74.525.594,04 euros.

Las medidas adoptadas como consecuencia de la implantación de los distintos planes de ajuste, en aras de asegurar su sostenibilidad financiera, fueron, entre otras:

- Medidas adoptadas desde el ejercicio 2014:
 - o Respecto a los ingresos:
 - Aprobar modificaciones de las ordenanzas fiscales para incrementar el nivel de ingresos en los capítulos 1 y 2 del presupuesto.
 - Potenciar la inspección tributaria para descubrir hechos imponible no gravados.
 - o Respecto a los gastos:
 - Reducción de costes de personal (tanto de sueldos como de efectivos).
 - Otras medidas: reducción de un 5% de los gastos de funcionamiento.
- Medidas adoptadas desde el ejercicio 2015:
 - o Modificación parcial de la encomienda de gestión del ciclo integral del agua a la Sociedad Aguas de Cuenca S.A., al objeto de incrementar los ingresos correspondientes.
 - o La prórroga del presupuesto para el ejercicio 2016 contemplaba, además, tanto la actualización catastral llevada a cabo en la ciudad de Cuenca, como el incremento contemplado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La última adhesión a un mecanismo de liquidez por parte del Ayuntamiento de Cuenca se realizó al amparo de lo establecido en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. El Ayuntamiento se encontraba dentro del ámbito subjetivo del artículo 39.1 a) de dicha norma dada su especial situación de riesgo financiero, al exceder su deuda viva, a 31 de diciembre de 2015, del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha y encontrarse en las situaciones descritas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. En esta última adhesión, el Ayuntamiento solicitó financiación para hacer frente a necesidades financieras entre las que se incluían el pago en 2016 de vencimientos de las

operaciones de préstamo formalizadas en el marco del mecanismo de financiación del pago a proveedores.

Por todo ello, y considerando el entorno en el que vienen desarrollando su actividad las entidades locales consecuencia de la crisis económico-financiera, y de las medidas extraordinarias adoptadas por el Estado para paliar los efectos de esta, el pronunciamiento sobre el cumplimiento de la Recomendación 16ª que se efectúa en este Informe solo puede llevarse a cabo atendiendo a un contexto diferente de aquel en el que se realizó la recomendación. Así, como se ha indicado, el Ayuntamiento de Cuenca ha elaborado diversos planes de saneamiento y de ajuste de sus estados financieros vinculados esencialmente a las medidas extraordinarias a las que se ha acogido, con lo que ha mejorado el saldo del remanente de tesorería, aun cuando se ha incrementado exponencialmente su deuda. En este marco, en efecto, se han elaborado planes de saneamiento, aunque los mismos se han confeccionado en cumplimiento de los requerimientos que se establecen en las diferentes medidas a las que se ha acogido la Entidad, que persiguen obtener la liquidez necesaria para hacer frente al pago de los créditos formalizados a su amparo. Por lo tanto, los planes adoptados, si bien han contribuido a mejorar la situación del remanente de tesorería del Ayuntamiento, no se han traducido suficientemente en la adopción de los cambios necesarios en las prácticas de gestión presupuestaria y en reformas estructurales que hubieran redundado en una mayor eficiencia en la gestión, como se pone de manifiesto en otros puntos de este Informe, habiéndose generado, sin embargo, un incremento del endeudamiento que puede provocar dificultades de solvencia a medio plazo y un riesgo para la sostenibilidad económica y financiera de la Entidad.

II.4 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca referido a los ejercicios 2004 y 2005 incluyó una recomendación relativa a la revisión de la normativa reguladora de las condiciones laborales del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento con objeto de que se ajustase a la legalidad vigente. Se transcribe a continuación la recomendación y se exponen los resultados del análisis realizado durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad en la fecha de realización de los mismos.

- Recomendación 17ª: *“El Ayuntamiento deberá revisar el Acuerdo Marco regulador de las condiciones laborales del personal funcionario con objeto de ajustarlo a la normativa aplicable”.*

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, recogía la infracción de la normativa aplicable en relación con las retribuciones fijadas en el Acuerdo Marco sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento, que dio lugar a pagos indebidos a dicho personal.

Asimismo, se indicaba que dicho Acuerdo Marco contenía otras previsiones contrarias a la normativa aplicable en relación con las condiciones de trabajo y régimen de derechos y deberes del personal funcionario del Ayuntamiento, con cuestiones referentes a permisos, vacaciones y licencias, con sistemas de promoción interna, anticipos reintegrables y con el fomento de las jubilaciones anticipadas, por lo que se recomendó su revisión.

La normativa reguladora de las condiciones de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas ha sido objeto de modificación desde la finalización del ejercicio 2005, último fiscalizado en el Informe de este Tribunal objeto de seguimiento de recomendaciones. A nivel estatal, se aprobó el EBEP, que fue sustituido posteriormente por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el TREBEP. Por su parte, en el ámbito autonómico se aprobó la LEPCM.

El Acuerdo Marco sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Cuenca vigente durante los ejercicios 2004 y 2005, fue aprobado por el Pleno en sesión de 8 de junio de 2004, en vigor desde el 1 de enero de ese año. Desde la aprobación de dicho Acuerdo Marco y a pesar de la recomendación formulada por este Tribunal de Cuentas, el Ayuntamiento de Cuenca no ha llevado a cabo la modificación del mismo ni la aprobación de uno nuevo que sustituyera al anterior y que resolviera las incidencias puestas de manifiesto en el mencionado Informe de fiscalización.

No obstante la vigencia de dicho Acuerdo Marco, la aprobación de los sucesivos planes de ajuste y saneamiento del Ayuntamiento a que se refiere el Subapartado anterior, y las bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento incluidas en los presupuestos aprobados desde dicho ejercicio 2005, han impuesto limitaciones temporales al contenido del Acuerdo Marco. A este respecto hay que destacar la eliminación del Fondo de Acción Social, el establecimiento de restricciones al abono en metálico de las horas extraordinarias, la suspensión de aportaciones a planes de pensiones, la eliminación de la posibilidad de jubilación anticipada del personal y la instauración de la jornada laboral de 37,5 horas semanales, así como la fijación de un nuevo régimen de determinación de la productividad. En todo caso, las restricciones anteriores quedan configuradas por su carácter temporal, en muchos casos con vigencia anual, duración condicionada por el ejercicio al que se refieran las bases de ejecución del presupuesto que le sean de aplicación, así como por la duración de cada plan de ajuste aprobado.

En el periodo 2009-2016 se formularon ocho reparos por la Intervención municipal en relación con los gastos de personal del Ayuntamiento de Cuenca, en cumplimiento de su función por aquella y conforme lo establecido en el artículo 215 del TRLRHL. De tales reparos, dos se efectuaron respecto de las nóminas mensuales, fundamentados en infracciones en que incurren el Acuerdo Marco y el Convenio Colectivo del Ayuntamiento respecto de la normativa vigente. De los seis restantes, por un total acumulado de 3.404.802,34 euros, uno de ellos, por importe de 1.254.304,83 euros, también tuvo origen en una nómina, en este caso, como consecuencia de la omisión de requisitos o trámites esenciales. Otros tres reparos, por una cuantía conjunta de 942.026,01 euros, se originaron como consecuencia de la ausencia de crédito presupuestario para el abono de horas extraordinarias por aplicación de los Planes de saneamiento y ajuste aprobados, que eliminaban la remuneración de dichas horas. Los otros dos reparos, por importe conjunto de 1.208.471,50 euros, se fundamentaron en la imposibilidad contenida en las leyes de presupuestos para el ejercicio 2014 de incrementar la masa salarial derivada del abono de gratificaciones extraordinarias y en la omisión en el expediente de requisitos o tramites esenciales. En todos los casos, la suspensión derivada de tales reparos fue levantada por Decreto de Alcaldía o por acuerdo del Pleno de conformidad con el artículo 217 del TRLRHL.

Con objeto de analizar la tramitación por el Ayuntamiento de los gastos de personal, así como los conceptos retributivos incluidos en las nóminas, se seleccionaron por el Tribunal de Cuentas para su análisis las relativas a los meses de febrero y junio de 2016. El importe de las mismas ascendió a 969.118,07 y 1.819.877,44 euros, respectivamente, incluyendo la nómina del mes de junio la paga extraordinaria. Los expedientes administrativos contenían, en general, toda la documentación exigida por la normativa, si bien se han detectado incidencias en relación con la inclusión de gratificaciones en las nóminas de determinado personal del Ayuntamiento. Del análisis realizado, se ha verificado la inclusión con carácter periódico y por un importe fijo mensual de este tipo de retribuciones en, al menos, 19 trabajadores. El abono de gratificaciones por la realización de servicios extraordinarios fuera de la jornada normal de trabajo está regulado en los artículos 23 de la LMRFP y el artículo 6 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local (RRFAL), correspondiendo al Pleno la fijación del crédito global para ello, si bien en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

En consecuencia, no se puede considerar cumplida la Recomendación 17ª formulada por este Tribunal de Cuentas al no haber llevado a cabo el Ayuntamiento la modificación del Acuerdo Marco aprobado por el Pleno en sesión de 8 de junio de 2004, cuyo contenido no se ajustaba en su

totalidad a la normativa aplicable en la materia, situación que persiste a la finalización de los trabajos de fiscalización, no obstante la actualización realizada de la normativa reguladora de las condiciones de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas y la incidencia en el régimen económico y condiciones efectivas del personal del Ayuntamiento de los preceptos establecidos en las sucesivas bases de ejecución de los presupuestos y planes de ajuste aprobados para el mismo.

II.5 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SERVICIOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA, S.A. (EMPUSER)

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, incluyó dos recomendaciones relativas a la mejora del régimen regulador de las relaciones entre el Ayuntamiento y la Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Cuenca S.A., así como al funcionamiento de esta empresa municipal.

Se transcribe a continuación cada recomendación y se incluyen los resultados del análisis llevado a cabo durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la mercantil en la fecha de finalización de los mismos.

- *Recomendación 18ª: “El Ayuntamiento y la Sociedad municipal EMPUSER deberían regular el régimen de las relaciones que mantienen, con definición tanto de la forma y contenido técnico, jurídico y económico de los encargos, como de las tarifas aplicables y de los procedimientos de supervisión y control de las prestaciones realizadas”.*

En el ejercicio 2005 se iniciaron las actividades de la Empresa Pública de Servicios del Excmo. Ayuntamiento de Cuenca, S.A. (EMPUSER), con capital íntegramente municipal de 60.101,21 euros. Su creación supuso la externalización de parte de la contratación del Ayuntamiento, sobre todo en materias atribuidas al Servicio municipal de obras.

El Informe de fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento enunció una serie de deficiencias en el proceso constitutivo de la Sociedad, así como otras deficiencias relativas a la falta de concreción del alcance de su objeto social y de su régimen jurídico, a la indeterminación técnica, jurídica y económica de los encargos realizados por el Ayuntamiento, a la falta total de regulación de su régimen financiero, y a la ausencia de control por parte del Ayuntamiento de la actividad y del gasto realizado por la misma.

Desde el 1 de enero de 2006, tanto el objeto como la denominación de la Sociedad han sido modificados. El 9 de octubre de 2007 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento acordó la sustitución de la denominación social, que pasó a llamarse Servicios de Infraestructuras Municipales de Cuenca S.A. Dicha modificación no afectó a su objeto social, que continuaba estando constituido por la limpieza viaria, el mantenimiento de parques y jardines, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado, el mantenimiento y conservación del alumbrado público, el cementerio municipal, los accesos a núcleos de población y pavimentación de vías públicas, el mantenimiento y conservación de inmuebles, la construcción de obras en general y la recogida de residuos sólidos urbanos.

Con posterioridad, el 27 de diciembre de 2012, la Junta de Gobierno Local acordó la modificación de su objeto social, quedando limitado desde ese momento a la gestión directa de los servicios públicos del Ayuntamiento de Cuenca dentro del ciclo integral del agua, comprendiendo el abastecimiento de agua potable -incluida su captación, almacenamiento, potabilización y abastecimiento- y el saneamiento -que comprende el alcantarillado, la depuración y reutilización de las aguas residuales así como el tratamiento de lodos y de residuos-. También se incluyó en dicho objeto social la realización de todas las operaciones conexas con las anteriores referidas al ciclo integral del agua, tales como la confección de estudios previos, la proyección, dirección y ejecución

de obras relacionadas con cualquiera de los servicios y actividades que componen el ciclo y el cobro de las tasas y precios públicos o privados que fueren aplicables. Por último, incluyó la colaboración de la Sociedad en otras tareas de gestión recaudatoria que sin implicar el ejercicio de autoridad, estuviesen encaminadas al cobro de ingresos de derecho público, tanto de carácter tributario como extratributario, en periodo voluntario o ejecutivo, que a tal fin le pudieran ser encomendadas por el Ayuntamiento.

Ese mismo día, y con objeto de regular la relación entre la Sociedad y el Ayuntamiento, el Pleno acordó la aprobación de un “*Convenio de Encomienda de Gestión*” de los servicios incluidos en el ciclo integral del agua, según el cual encargó a esta Sociedad la gestión del servicio público del ciclo integral del agua de uso urbano en el término municipal de Cuenca y reguló los requisitos, derechos y obligaciones de las partes derivados de dicha encomienda, así como el uso de bienes y derechos del Ayuntamiento para el ejercicio de las funciones encargadas y estableció las condiciones económicas de la relación entre ambas definiendo las tarifas aplicables a los servicios prestados por la Sociedad.

La denominación de la Sociedad fue modificada de nuevo el 22 de marzo de 2013, fecha en la que la Junta de Gobierno Local acordó su transformación, adquiriendo a partir de ese momento la denominación de Empresa Pública Aguas de Cuenca S.A.

Por último, el Convenio de Encomienda de Gestión de 27 de diciembre de 2012 fue objeto de una modificación sustancial tres años después de su celebración, el 28 de diciembre de 2015, fecha en la que el Pleno del Ayuntamiento acordó la anulación de ocho de las diecisiete cláusulas del mismo y estableció que a partir de ese momento la gestión recaudatoria de los tributos que comprendía el ciclo integral del agua se llevaría a cabo por el Servicio de Gestión de Tributos, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento. Asimismo, se incluyeron determinadas prescripciones reguladoras del régimen económico entre la sociedad y el Ayuntamiento, estableciéndose el abono por el Ayuntamiento a la Sociedad con carácter mensual, y sobre los datos justificados del mes anterior, de los gastos en que se hubiesen incurrido de personal y funcionamiento ordinario, así como la facturación al Ayuntamiento de otros servicios no catalogados como ordinarios.

Procede, por tanto, considerar cumplida la Recomendación 18ª formulada por este Tribunal de Cuentas, al quedar delimitado y regulado el régimen de relación entre el Ayuntamiento y la Sociedad, entonces denominada Servicios de Infraestructuras Municipales de Cuenca S.A, por el Convenio de Encomienda de Gestión aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de diciembre de 2012, una vez que la actividad de esta quedó circunscrita a la gestión directa de los servicios públicos del Ayuntamiento de Cuenca dentro del ciclo integral del agua. Asimismo, la posterior modificación del citado Convenio de Encomienda definió una nueva situación en la que el Servicio de Gestión de Tributos, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento recuperó la gestión recaudatoria de los tributos que comprende el ciclo integral del agua, permaneciendo reguladas las relaciones entre el Ayuntamiento y la Sociedad por las cláusulas del citado Convenio que continuaban en vigor a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización.

- *Recomendación 19ª: “Dada la actividad efectivamente desarrollada por EMPUSER y el potencial volumen de las contrataciones que podría acometer en el marco de su objeto social, debería procederse a la revisión de su régimen contractual, recogiendo su sometimiento, por razones subjetivas o del tipo de actividad, a las normas de contratación que le son de aplicación, más allá de la referencia estatutaria al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, que ya resultaban insuficientes desde las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, al TRLCAP”.*

Las entidades locales tienen plena potestad para organizar y modificar la forma de gestión de los servicios públicos de su competencia y para el ejercicio de actividades económicas cuando sea en régimen de libre concurrencia, si bien, esta potestad discrecional exige la correspondiente

motivación y ha de ejercerse conforme a la competencia, condiciones y finalidad establecidas en el ordenamiento jurídico para las cuales fue otorgada.

La creación de EMPUSER supuso la externalización de parte de la contratación del Ayuntamiento, sobre todo en materias atribuidas al Servicio municipal de obras. El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, puso de manifiesto la actuación de esta Sociedad como una compañía instrumental del Ayuntamiento que le permitió eludir la normativa de contratación administrativa, en especial en materia de competencia, de publicidad y de control, suponiendo además una pérdida de control por parte del Ayuntamiento de la actividad contractual por ella realizada, tanto desde un punto de vista de gestión como financiero.

Asimismo, se mencionó como nota característica de la actividad contractual de EMPUSER en 2005 el fraccionamiento y la dispersión de las actuaciones, con diversidad de pequeños proveedores, y donde los escasos contratos celebrados tenían como denominador común el circunscribir su importe al límite cuantitativo de 30.000 euros y, en menor medida, al de 60.000 euros, a pesar de estar acometiendo actuaciones cuyo presupuesto pudiera superar los 600.000 euros.

El régimen contractual aplicable por la Sociedad quedó delimitado por el Consejo de Administración con la aprobación el 16 de mayo de 2005 de un Reglamento de contratación, que, tal y como puso de manifiesto este Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, no fue aprobado ni puesto en conocimiento del Pleno por lo que constituía, en la práctica, un documento interno de la Sociedad que en nada vinculaba al Ayuntamiento, ni le obligaba con los terceros con los que aquella contratase.

Posteriormente, para dar cumplimiento al artículo 175 de la LCSP y con objeto de garantizar la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como la adjudicación de los contratos a los licitadores que presentasen la oferta económicamente más ventajosa, el Consejo de Administración de la Sociedad aprobó en junio de 2008 unas nuevas instrucciones de obligado cumplimiento en el ámbito interno para la adjudicación de los contratos que no estuviesen sujetos a regulación armonizada.

La nueva delimitación del objeto social de la Empresa acordada el 27 de diciembre de 2012 y la entrada en vigor del TRLCSP hicieron necesaria la modificación de las instrucciones anteriores para su adaptación al nuevo régimen legal y de competencias y facultades establecidas en sus Estatutos. Sus procedimientos de contratación debían por tanto ajustarse al indicado TRLCSP y a la Ley 31/2007, sobre procedimientos de contratación en el sector del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (LSE). De acuerdo con la primera de ellas, la Sociedad tenía la condición de poder adjudicador, no teniendo carácter de Administración pública y, a los efectos de la LSE, la Sociedad tenía la consideración de entidad contratante.

Las nuevas instrucciones fueron aprobadas por el Consejo de Administración el 21 de marzo de 2013, entrando en vigor ese mismo día, y se basaban, fundamentalmente, en los preceptos recogidos en la normativa reguladora aplicable, sin suponer unas instrucciones específicas sobre la tramitación de los procedimientos individualizados de contratación en la misma.

Las referidas instrucciones establecieron el deber de difusión y conocimiento por todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos por ellas regulados mediante su publicación en el perfil del contratante de la página web de la Sociedad. Se ha verificado la efectiva publicidad de las mismas en un apartado con información genérica de la Sociedad, en lugar de en el perfil del contratante.

Puede considerarse, por tanto, que la Entidad ha dado cumplimiento en este aspecto a la recomendación formulada por el Tribunal de Cuentas, teniendo en consideración las modificaciones legislativas mencionadas, en tanto ha revisado su régimen contractual adaptándolo a la normativa en vigor.

Adicionalmente, este Tribunal, en relación con el seguimiento de esta Recomendación 19ª, ha llevado a cabo determinadas verificaciones para comprobar la aplicación de las instrucciones de contratación aprobadas a la adjudicación de los contratos celebrados por EMPUSER.

De acuerdo con la información rendida a este Tribunal a través del Portal de Rendición de Cuentas, desde la aprobación, el 21 de mayo de 2013, de las mencionadas instrucciones, la sociedad adjudicó y formalizó, hasta 31 de diciembre de 2016, catorce contratos, por un importe total de 2.543.329,71 euros. De los contratos anteriores, cuatro se formalizaron en 2013, cinco en 2014, otros cuatro en 2015 y uno en el año 2016¹¹. En el cuadro siguiente se incluye, agrupado para cada ejercicio, el resumen de los contratos adjudicados por la Sociedad desde la entrada en vigor de las instrucciones, con indicación del tipo de contrato, del procedimiento de adjudicación y el precio.

CUADRO 14: CONTRATOS FORMALIZADOS POR LA EMPRESA PÚBLICA AGUAS DE CUENCA S.A DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS NUEVAS INSTRUCCIONES DE CONTRATACIÓN HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2016

Ejercicio	Tipo de Contrato	Nº contratos formalizados	Procedimiento de adjudicación		Precio de adjudicación (€) (IVA excluido)
			Abierto	Negociado sin publicidad	
2013	Servicios	1	1		100.000,00
	Suministros	3	1	2	615.397,05
TOTAL EJERCICIO 2013		4	2	2	715.397,05
2014	Obras	3	3		70.804,97
	Servicios	2	1	1	104.950,00
TOTAL EJERCICIO 2014		5	4	1	175.754,97
2015	Obras	1	1		1.380.165,29
	Servicios	2	2		144.871,92
	Suministros	1	1		101.940,48
TOTAL EJERCICIO 2015		4	4	0	1.626.977,69
2016	Servicios	1		1	25.200,00
TOTAL EJERCICIO 2016		1	0	1	25.200,00
TOTAL		14	10	4	2.543.329,71

Fuente: Elaboración propia a partir de las remisiones de contratos realizadas al Tribunal por el Ayuntamiento y de la información aportada durante la fiscalización.

De los contratos anteriores, destacaron por su importancia cuantitativa el contrato de obras celebrado en el ejercicio 2015 para la *Mejora y renovación de redes en el barrio de las Quinientas*, adjudicado el 18 de febrero de ese año por 1.380.165,29 euros (excluido el IVA), que representó el 54,27% del importe total de los contratos adjudicados por la empresa en el periodo indicado, así como los celebrados para el *Suministro eléctrico de alta y baja tensión a las instalaciones de aguas de Cuenca*, adjudicados ambos en 19 de diciembre de 2013 por 300.000 y 250.000 euros, respectivamente.

Además de los contratos anteriores, durante el ejercicio 2016, la Sociedad llevó a cabo la licitación de otros dos contratos, uno de los cuales se adjudicó el 16 de enero de 2017, quedando desierta la adjudicación del segundo.

¹¹ La Sociedad adjudicó además otro contrato durante 2013, con anterioridad a la aprobación de dichas normas, el 12 de marzo.

Con objeto de verificar el cumplimiento de las instrucciones de contratación aprobadas el 21 de marzo de 2013 por el Consejo de Administración y las prescripciones legales relativas a la contratación administrativa llevada a cabo por la Sociedad, se ha analizado el expediente de contratación relativo a la *Mejora y renovación de redes en el barrio de las Quinientas*, que, como se ha señalado, fue adjudicado el 18 de febrero de 2015 por 1.380.165,29 euros y representó el 54,27% del importe total de los contratos adjudicados por la empresa desde su aprobación hasta 31 de diciembre de 2016.

- *Obras del proyecto de mejora y renovación de redes en el Barrio de las Quinientas*

El objeto de este contrato fue la renovación de la red de distribución de agua del Barrio de las Quinientas de Cuenca, urgida por su deficiente estado de conservación consecuencia de la antigüedad de la misma. La longitud aproximada de la red era de 3.000 metros y estaba compuesta por tuberías que abastecían, aproximadamente, a un conjunto de 500 viviendas. El contrato se celebró durante el periodo de vigencia del TRLCSP.

El 27 de junio de 2014 el Pleno del Ayuntamiento acordó encomendar a la Sociedad "*la redacción de estudios, proyectos, dirección y ejecución de obras de renovación de la red de Abastecimiento y Saneamiento del Barrio de las Quinientas*". Del tenor literal del acuerdo adoptado no se desprende que la encomienda incluyese la contratación de la ejecución de las obras con un tercero, sino su directa ejecución por la misma y con sus propios medios, hecho que queda reforzado por el contenido del artículo primero de los Estatutos de la Sociedad, que establece que la misma tiene la consideración de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Cuenca "de conformidad con el artículo 24, apartado 6 del TRLCSP". A pesar de ello, la Sociedad contrató el 100% de las obras con un tercero, lo que implicó la calificación del contrato como privado (cláusula número 3 del Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas del Contrato) y la consiguiente sujeción del mismo a la normativa de contratación pública con menor extensión que la que habría resultado si el contrato hubiera sido adjudicado por el Ayuntamiento, sin que consten razones de economía y eficacia que pudieran justificarlo.

Las principales incidencias detectadas en el análisis del expediente han sido las siguientes:

- Se incumplió el artículo 24.6 del TRLCSP, al no constar en los Estatutos el régimen de las encomiendas que se puedan conferir a los medios propios o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos.
- El 19 de noviembre de 2014 se emitió por la Intervención Municipal el informe de fiscalización previa del expediente, sin pronunciarse sobre la fiscalización del correspondiente gasto cuyo importe, además, tampoco constaba en dicho informe.
- El pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato estableció, entre los criterios de adjudicación, uno relativo a la "*Memoria técnica descriptiva de la organización de los trabajos*" cuya definición resultó excesivamente imprecisa, al no desglosarse el baremo general máximo de los 20 puntos a asignar en otros baremos de puntuación específicos en coherencia con los diversos aspectos que debían valorarse en dicho criterio.

Otro de los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato versaba sobre las posibles mejoras o variantes a ofertar por los licitadores en relación con ocho aspectos, siendo el último de ellos particularmente impreciso al referirse a "*mejoras urbanas en el ámbito de la obra*" sin que constase mayor concreción, lo que permitió la posibilidad de presentación de ofertas excesivamente dispares y de difícil valoración homogénea, y que además pudieran no guardar una vinculación directa con el objeto del contrato, lo que supuso una vulneración del artículo 27.1 de las Instrucciones de Contratación de la Sociedad. Además, y al igual que en el caso anterior, relativo a la Memoria técnica, tampoco se desglosó el baremo general de este criterio, de 30 puntos, en otros baremos de puntuación específicos para los diversos aspectos que debían valorarse.

- Con posterioridad a la apertura de los sobres y, por tanto, al conocimiento de la documentación presentada por los licitadores, en el informe de valoración de las ofertas técnicas recibidas se establecieron unos sub-baremos de puntuación no previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares para los diferentes aspectos referidos al criterio de la *"Memoria técnica descriptiva de la organización de los trabajos"*. El establecimiento de estos baremos más precisos con posterioridad a la apertura de los sobres y, por tanto, al conocimiento de la documentación presentada por los licitadores, no se ajusta a los principios de publicidad y transparencia, rectores de la contratación pública, recogidos en los artículos 1 del TRLCSP y 8 y 10 de las Instrucciones de Contratación de la Sociedad.
- En las actas de las reuniones celebradas por la Mesa de contratación el 22 de enero y el 5 de febrero de 2015, no consta el carácter público de los actos de apertura de los sobres de propuestas técnicas (sobre B) y de proposiciones económicas (sobre C) de los licitadores, vulnerándose lo establecido en la cláusula 8 del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato y en el artículo 27.4 de las Instrucciones de Contratación de la Sociedad. Asimismo, en el perfil del contratante de la Sociedad consta una resolución de la Mesa de 5 de febrero de 2015, carente de firmas, en la que se publica el resultado de la valoración de las ofertas técnicas y de la apertura del sobre C.
- En la valoración de los precios de las ofertas y mediante la aplicación de la fórmula establecida en el pliego, se concedieron 50 puntos a la oferta más barata, que incluía una baja del 30% del presupuesto de licitación, y 25,34 puntos a la más cara, que ofertaba una baja del 1%, lo que supuso una diferencia efectiva de 24,66 puntos entre ambas. En consecuencia, el baremo de 50 puntos establecido no se aplicó en toda su extensión y, de este modo, las bajas y el criterio del precio tuvieron una menor relevancia en la adjudicación del contrato, lo que no es conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.
- En relación con las ofertas económicas de dos licitadores, que no resultaron adjudicatarios del contrato por hallarse aquellas incursas en presunción de desproporcionalidad, no se tramitó el preceptivo procedimiento para determinar la posibilidad o no de su cumplimiento, previsto en la cláusula 6 del pliego de cláusulas administrativas particulares por remisión a los artículos 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 152.3 del TRLCSP.
- El contrato se formalizó el 5 de marzo de 2015 con un precio de 1.380.165,29 euros (IVA excluido) y con un plazo de ejecución de 14 meses, si bien el acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras no se levantó hasta el 6 de mayo, dos meses después, lo que supuso la infracción de la cláusula 14 del pliego de cláusulas administrativas particulares que fijaba un plazo máximo de un mes para dicho trámite. En consecuencia con la fecha de inicio las obras deberían haberse terminado el 7 de julio de 2016.
- Durante la ejecución del proyecto y a propuesta del Ayuntamiento, se tramitó una modificación del contrato que tuvo por objeto sustituir algunas de las mejoras ofertadas por el contratista por otras, formalizándose el correspondiente modificado el 20 de junio de 2016, diecisiete días antes de la fecha de expiración del plazo de ejecución. Como consecuencia de la no ejecución de las mejoras inicialmente ofertadas, las nuevas mejoras resultantes de la modificación no comenzaron a ejecutarse hasta la formalización del modificado, circunstancia que se invocó para tramitar y aprobar una ampliación del plazo de 3 meses y 15 días, que fue aprobada el 4 de julio, fijándose como nueva fecha de terminación el 23 de octubre de 2016. Aunque la última certificación mensual de obra ejecutada aportada a este Tribunal se expidió en el mes de octubre de 2016, el certificado final de obra no se emitió hasta el 28 de febrero de 2017 y, a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, todavía no habían sido recibidas las obras de conformidad. En consecuencia, se observa una demora no justificada en la ejecución de las obras de 4 meses y 5 días cuyas causas no constan, así como tampoco consta la imposición al

contratista de las penalidades por demora previstas en la cláusula 15.c) del pliego de cláusulas administrativas particulares por remisión al artículo 212 del TRLCSP.

La encomienda realizada por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de junio de 2014 para la ejecución del proyecto no estableció la regulación de las relaciones económicas entre la Sociedad y el Ayuntamiento derivadas de la misma. El coste total del proyecto ascendió a 1.670.000 euros, una vez incluido el IVA, y fue asumido entre la empresa, el 66% del mismo, 1.101.395,74 euros, y el Ayuntamiento, el 34% restante, 568.604,24 euros, sin que se haya aportado a este Tribunal acuerdo alguno que soporte dicho reparto.

Por tanto, si bien el Ayuntamiento de Cuenca ha revisado su régimen contractual adaptándolo a la normativa, como indicaba la Recomendación 19ª formulada por este Tribunal, la actividad desarrollada en esta materia por EMPUSER no se ha ajustado en su totalidad a las disposiciones de aplicación.

Asimismo, de lo expuesto resulta que el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, puso de manifiesto en la conclusión que fundamentaba la Recomendación 19ª que la razón única para la creación de la Sociedad fue una presunta ineficacia e inoperatividad de las unidades administrativas que gestionaban la prestación de los servicios municipales. Para ello la Sociedad se creó con un amplio objeto social, como se ha indicado al comienzo de este Subapartado.

El mencionado Informe concluía que en ningún caso resultó acreditado que con la constitución de la Sociedad se hubiese alcanzado una mejora en la gestión de los servicios a los ciudadanos que se buscaba con su creación; eventual mejora que, por otra parte, podría haberse alcanzado con un cambio interno en la organización y gestión del Ayuntamiento.

La prestación de los servicios de competencia municipal incluidos en el objeto de la Sociedad -hasta la modificación realizada en diciembre de 2012- se realizó en el periodo 2009-2012 -y continuó prestándose posteriormente respecto de la mayoría de los servicios-, de la siguiente forma:

- El servicio de limpieza viaria en la zona centro de la Ciudad de Cuenca se desarrolló desde 2006 mediante gestión indirecta a través de un contrato celebrado por la Sociedad, en vigor tras la aplicación de la prórroga prevista en el contrato.
- Los servicios de limpieza viaria en el resto de la ciudad y de recogida de residuos sólidos urbanos se prestaron mediante gestión indirecta a través de contratos de concesión celebrados por el Ayuntamiento en los ejercicios 2008 y 2006, respectivamente.
- El servicio de cementerio municipal se llevó a cabo desde el ejercicio 2002 mediante gestión indirecta a través de un contrato de concesión celebrado por el Ayuntamiento.
- El servicio de mantenimiento de parques y jardines se ejecutó de forma directa por la Sociedad hasta el ejercicio 2013, llevándose a cabo desde mayo de dicho ejercicio mediante gestión indirecta a través de un contrato formalizado por el Ayuntamiento.
- El servicio de pavimentación de vías públicas se efectuó por el Ayuntamiento mediante la celebración de contratos en el marco del Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.
- El servicio de acceso a los núcleos de población se ofreció de forma directa por el Ayuntamiento durante todo el periodo.
- El servicio de mantenimiento y conservación del alumbrado público se prestó de forma directa por el Ayuntamiento, celebrándose además contratos de apoyo al servicio de mantenimiento y de reposición de lámparas y luminarias.

- Los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y de alcantarillado se realizaron de forma directa por el Ayuntamiento, hasta la citada modificación del objeto de la sociedad aprobada el 27 de diciembre de 2012, prestándose por esta desde ese momento.

Puede indicarse respecto de este último aspecto, que la Sociedad, con posterioridad al periodo que se fiscalizó en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, y hasta la modificación de su objeto social en diciembre de 2012, tampoco sirvió para mejorar la gestión de los servicios, la mayoría de los cuales fue realizada de manera indirecta a través de contratos de concesión que celebró la propia Empresa o el Ayuntamiento o, incluso, de forma directa por este.

En consecuencia, y en lo que se refiere a los estrictos términos en los que se formuló en el Informe cuyo seguimiento se realiza, ha de considerarse esencialmente cumplido el contenido de la Recomendación 19ª.

II.6 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LA ENTIDAD

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, incluyó un total de siete recomendaciones relativas a las mejoras propuestas para lograr la adaptación del Plan de Ordenación Municipal a la realidad y necesidades de la ciudad, para la optimización del sistema de registro y archivo de la documentación del área de urbanismo, para el fortalecimiento del procedimiento de concesión de licencias urbanísticas y del sistema de valoración empleado por los técnicos municipales, así como el reforzamiento de las actuaciones de inspección y control de la legalidad urbanística, todo ello de acuerdo con la legislación en materia urbanística vigente. De la misma manera, se instó a la subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto en relación con el control y gestión del Patrimonio Municipal de Suelo.

Se transcribe a continuación cada una de las recomendaciones y se incluyen los resultados del análisis llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad.

- ***Recomendación 20ª:*** *“El Ayuntamiento debería garantizar que la revisión del Plan de Ordenación Municipal que se está tramitando en la actualidad contemple las características del municipio y las previsiones reales de crecimiento, de forma que garantice un desarrollo urbanístico ordenado y ajustado al modelo de ciudad que se pretenda alcanzar, sin necesidad de su modificación continuada, tal y como ha ocurrido con el Planeamiento vigente desde 1996”.*

La ordenación territorial y urbanística de la ciudad de Cuenca vigente durante los ejercicios 2004 y 2005 estaba regulada, fundamentalmente, por la Ordenanza municipal de la urbanización, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 3 diciembre de 2003 y modificada el 6 de julio de 2004, y por el Plan de Ordenación Urbana del Municipio de Cuenca, aprobado definitivamente por Orden de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 20 de diciembre de 1995.

A fecha de realización del Informe objeto de seguimiento se encontraba en tramitación la revisión del Plan de Ordenación Municipal en vigor, sin que la misma haya llegado a aprobarse a fecha de finalización del presente Informe, no obstante el tiempo transcurrido, por lo que continúa vigente el Plan aprobado en 1995 y la Ordenanza municipal de la urbanización anteriormente citada con la modificación llevada a cabo en 2004.

Según la información disponible, el Plan de Ordenación Municipal de 1995 ha sido objeto de 48 modificaciones desde su entrada en vigor. Cinco de dichas modificaciones se acordaron con posterioridad a la aprobación del Informe de fiscalización objeto de seguimiento de recomendaciones, dos en 2009, una en 2010 y dos en 2011, consistiendo las mismas en la eliminación de una unidad de ejecución y calificación de su ámbito para uso dotacional compacto,

en la modificación de la ocupación máxima de una parcela en la ordenación industrial, en la eliminación de una unidad de ejecución y la asignación de usos dotacionales, en la adaptación de las normas urbanísticas aplicables al suelo rústico en el Plan y en la división de un ámbito urbanístico denominado “PERI 6” en tres unidades de actuación.

Con objeto de elaborar un nuevo Plan, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento, en sesión de 23 de mayo de 2016, acordó encomendar a la Gerencia Municipal de Urbanismo el inicio, seguimiento, coordinación y dirección de los trabajos y expedientes necesarios para la redacción, formulación y tramitación de la revisión del Plan de Ordenación Municipal de la ciudad de Cuenca. Consecuencia del encargo, el 28 de diciembre de 2016 el Ayuntamiento licitó un contrato para la “*asistencia técnica de apoyo funcional a la oficina municipal del Plan de Ordenación Municipal en los trabajos de revisión del plan general de ordenación urbana de la ciudad*” con un presupuesto de 260.000 euros más IVA. A fecha de finalización de los trabajos de fiscalización dicho contrato no había sido adjudicado.

No se puede considerar, por tanto, cumplida aún la Recomendación 20ª formulada por este Tribunal de Cuentas, al carecer el Ayuntamiento de nuevos elementos de planeamiento urbanístico distintos a aquellos que dieron lugar a la formulación de la misma.

- Recomendación 21ª: “*Deberían establecerse cautelas para garantizar el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística establecida en el Planeamiento, especialmente las que vulneran el principio de equidistribución de beneficios y cargas que debe regir la parcelación urbanística*”.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, indicaba que se modificaba frecuentemente la ordenación territorial y urbanística de la ciudad establecida en el planeamiento.

El desarrollo urbanístico se alejó del modelo territorial planificado, con nuevos desarrollos que no mantenían conexión directa con el grueso del espacio edificado existente o, en los casos en que existía dicha conexión, no concordaba con el desarrollo en áreas inicialmente no previstas en el planeamiento, principalmente por la reclasificación a suelo urbanizable de un importante volumen de suelo rústico de reserva (1.513.796,89 m² de suelo rústico a urbanizable). Como consecuencia de modificaciones sucesivas al Plan de Ordenación Urbana, se crearon 10 nuevos ámbitos territoriales y se modificó la ordenación en el 26% de los ámbitos territoriales previstos. Estas innovaciones supusieron el incremento en un 24% de la superficie de actuación respecto a la inicialmente prevista, que pasó de 6.812.995 m² a 8.442.915,4 m², y en un 28% el aprovechamiento, que aumentó de 3.125.463,42 unidades de aprovechamiento previstas en el Plan a 4.014.325,70 unidades de aprovechamiento.

Asimismo, el Plan de Ordenación Municipal preveía el desarrollo de 69 ámbitos territoriales, de los que solo se habían desarrollado, a fecha de elaboración del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, 34 ámbitos. El bajo cumplimiento de las previsiones urbanísticas, sobre todo en suelo con uso industrial y en suelo urbanizable programado con uso residencial, así como el mayor desarrollo de suelos inicialmente no programados o de suelos reclasificados sobre los programados, supuso que el desarrollo urbanístico y el modelo de ciudad previsto en el Planeamiento para el Municipio de Cuenca se alejase del inicialmente planificado.

La situación económica española a finales del año 2008, momento en el que se aprobó el citado Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, se enmarcaba en un escenario de profundo proceso de ajuste. Tras un largo ciclo expansivo impulsado, fundamentalmente, por el consumo privado y la actividad inmobiliaria, durante el primer trimestre de 2008 se produjo una desaceleración intensa de la tasa de crecimiento, motivada esencialmente por la reducción de la actividad inmobiliaria. La inversión en construcción se ralentizó y la ejecución de proyectos de obra se redujo debido a la moderación en la demanda residencial y a la limitación en las concesiones del

crédito hipotecario. En el primer trimestre de 2008 el número de proyectos de obra visados cayó de forma significativa, el número de viviendas iniciadas fue muy reducido y el ritmo de ventas se frenó.

Este contexto determinó la disminución de la necesidad de disposición de suelo, lo que supuso una escasa reclasificación de superficie en relación con la llevada a cabo en los años anteriores. Así, desde la aprobación del Informe de este Tribunal de Cuentas en 2008 hasta finales del ejercicio 2016, la superficie de suelo rústico reclasificado fue únicamente de 26.315 m², superficie inferior al 2% de la que había sido objeto de reclasificación desde la aprobación del Plan hasta 31 de diciembre de 2005.

Además, de acuerdo con la información aportada, en el periodo comprendido desde la aprobación del referido Informe hasta la finalización de los trabajos de fiscalización, se habían ejecutado un total de ocho unidades de actuación, seis por iniciativa privada y las otras dos por iniciativa pública. Todas estas actuaciones se llevaron a cabo sobre suelo de uso residencial, estimándose por el Ayuntamiento en el 15% el porcentaje del suelo de uso residencial efectivamente desarrollado respecto del previsto, no habiéndose realizado ninguna actuación sobre suelo de uso industrial.

Procede considerar que la Recomendación 21^a formulada por este Tribunal de Cuentas se halla en vías de cumplimiento puesto que, si bien la contracción de la actividad económica general y en especial la actividad urbanística acaecida desde la aprobación del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones ha determinado *per se* la disminución de la necesidad de disposición de suelo y la reducción de la superficie rústica reclasificada, de la información aportada por el Ayuntamiento en la presente fiscalización en relación con la equidistribución de beneficios y cargas que debe regir la parcelación urbanística, resulta que no se concedieron por el mismo licencias de obra en las que se admitieran excesos de edificabilidad sobre los proyectos de reparcelación.

- Recomendación 22^a: *“Deberían aprobarse actuaciones planificadas de control e inspección en materia de urbanismo, e impulsar las actuaciones disciplinarias que se deriven de las anteriores o, en su caso, la exigencia de las penalizaciones a que haya lugar”.*

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, reflejaba la ausencia de planes de inspección urbanística generales en el Municipio dirigidos a organizar la función inspectora recogida en los artículos 174 y siguientes del entonces vigente Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, habiéndose llegado a aprobar tan solo un Plan Extraordinario de Inspección de Obras Sujetas a Licencia Municipal, en sesión plenaria de 11 de enero de 2005, consistente en veinte actuaciones específicas a realizar por la Policía local entre enero y marzo de ese ejercicio y, por tanto, con un carácter marcadamente esporádico.

Adicionalmente, se puso de manifiesto el escaso control de las obras de urbanización durante los ejercicios 2004 y 2005, deviniendo una actividad inspectora y disciplinaria en materia de urbanismo prácticamente nula y en la ausencia de incoación de expedientes sancionadores por comisión de infracciones urbanísticas durante dicho periodo.

La regulación autonómica actual de la función inspectora viene recogida en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), que dedica el Capítulo III de su Título VII a la definición de la inspección urbanística, regulando su delimitación, sus facultades y potestades y las atribuciones del personal a ella asignada. En el artículo 175 de dicha norma se establece la obligatoriedad para los municipios con población superior a 10.000 habitantes de contar con una unidad administrativa destinada a la función inspectora regulada en dicho Capítulo.

De acuerdo con la información aportada al Tribunal de Cuentas, el Ayuntamiento contaba con una Sección de Disciplina Urbanística integrada en la Gerencia Municipal de Urbanismo desde la creación de esta, compuesta por un Técnico de Administración General, que ejercía la Jefatura de

la Sección, un arquitecto municipal, un administrativo, un inspector municipal y dos policías locales, composición que ha permanecido estable desde la aprobación del Informe de este Tribunal objeto de seguimiento de recomendaciones.

En relación con esta cuestión, debe indicarse que el personal adscrito a la Sección de Disciplina Urbanística no ha venido desempeñando con carácter exclusivo las tareas propias de la misma, destinando la mayor parte de su jornada laboral a otras funciones, situación que se produce desde, al menos, el año 2008. Las tareas realizadas se distribuyen durante la jornada laboral en función de las necesidades de cada momento, variando estas según la época del año y agrupándose los asuntos por zonas, aprovechándose los desplazamientos realizados por el personal para llevar a cabo varias tareas en la zona a la que se efectúan dichos desplazamientos.

En concreto, el administrativo adscrito a la Sección se dedica en exclusividad durante la temporada estival a tareas vinculadas con los trámites referidos a la gestión de terrazas de bares y locales de restauración, así como a la gestión de los expedientes sancionadores por incumplimiento de horarios y ocupación de vía pública. Por su parte, el técnico de la Sección desempeña de forma continuada otras tareas ajenas, lo que da lugar a una permanente paralización y demora de los expedientes administrativos que requieren de informe o valoración económica para su continuidad. Asimismo, los dos policías locales realizan únicamente tareas administrativas, al encontrarse en situación administrativa de segunda actividad.

Además, el Ayuntamiento no cuenta con herramientas informáticas específicas en la Sección que permitan una gestión automatizada de los expedientes administrativos que agilice el flujo de trabajo desarrollado en la misma.

Desde la aprobación por este Tribunal de Cuentas del Informe de fiscalización objeto de seguimiento de recomendaciones y hasta la 31 de octubre de 2016, el Ayuntamiento ha procedido a la incoación de 226 expedientes sancionadores como consecuencia de las actuaciones de inspección y control llevadas a cabo, de los que 40 se resolvieron con la imposición de sanciones. El ejercicio en el que mayor número de expedientes se tramitaron fue 2009, con 41 expedientes, manteniéndose estable el número de los tramitados hasta el ejercicio 2014, con un número de expedientes que osciló entre 23 y 28, y disminuyendo a partir de ese momento.

El importe de las sanciones incluidas en los 40 expedientes anteriores ascendió a 283.105,12 euros, que se concentró, fundamentalmente, en cuatro expedientes de 2013 y en dos de 2015, por un importe conjunto de 84.200,62 euros y 66.002 euros, respectivamente, que supusieron más de la mitad del importe total de las sanciones. Por su parte, la cantidad efectivamente cobrada de las sanciones impuestas fue de 86.301,31 euros, lo que supuso únicamente el 30% del total.

En el cuadro siguiente se recoge, para cada ejercicio, el número total de expedientes incoados, los que fueron resueltos con la imposición de sanciones, su importe y el efectivamente cobrado:

CUADRO 15: EXPEDIENTES SANCIONADORES INCOADOS, SANCIONES IMPUESTAS Y COBROS EFECTUADOS

Ejercicio	Nº expedientes incoados	Nº expedientes con resolución sancionadora	Importe sanción (€)	Importe cobrado	% Cobro	Nº expedientes cobrados
2008*	21	9	36.000,00	4.650,00	12,92	8
2009	41	3	15.900,00	4.500,00	28,30	3
2010	25	1	600,00	0,00	0,00	0
2011	27	6	5.100,00	3.790,66	74,33	3
2012	28	8	16.900,25	13.900,25	82,25	6
2013	23	4	84.200,62	41.632,15	49,44	4
2014	28	6	43.402,25	11.827,25	27,25	4
2015	16	2	66.002,00	6.001,00	9,09	1
2016**	17	1	15.000,00	0,00	0,00	0
TOTAL	226	40	283.105,12	86.301,31	30,48	29

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

* Expedientes incoados desde 30 de octubre de 2008, fecha de aprobación del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones.

** Datos hasta 31 de octubre de 2016.

Los trabajos realizados en la presente fiscalización han puesto de manifiesto una mejora de la actividad de inspección y control urbanístico llevada a cabo por el Ayuntamiento en relación con la evidenciada en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, mediante la dotación de una estructura estable de personal con atribuciones específicas en la materia, actividad que ha dado lugar a la incoación de los 226 procedimientos mencionados. No obstante, la compatibilización de tareas del personal asignado a la Sección de Disciplina Urbanística con otros trabajos, la ausencia de herramientas informáticas específicas para la gestión de los expedientes administrativos de la Sección y la existencia, únicamente, de un inspector municipal en la estructura de la Unidad condiciona la intensidad de la dedicación aplicada y, por consiguiente, de la actividad desarrollada, restringiendo la efectivamente llevada a cabo, siendo conveniente su reforzamiento con objeto de impulsar un mayor control urbanístico en la ciudad de Cuenca.

Se considera, por tanto, parcialmente cumplida la Recomendación 22^a.

- **Recomendación 23^a:** “La Gerencia Municipal de Urbanismo debería establecer un sistema de registro y archivo que garantice la recepción y custodia de toda la documentación relativa al urbanismo y posibilite su gestión”.

El inicio de la actividad, en el ejercicio 2005, del Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo supuso un cambio importante en la gestión urbanística encomendada al Ayuntamiento de Cuenca, con un mayor número de efectivos dedicados a competencias urbanísticas y mejoras introducidas, en especial, en relación a la supervisión y control de las obras de urbanización y en materia de disciplina urbanística. Sin embargo, y no obstante las previsiones al efecto, dicho organismo no asumió la totalidad de las competencias que tales Estatutos le atribuían.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, recogió incidencias en relación con, entre otras cuestiones, la ejecución del planeamiento urbanístico, tales como la inexistencia de un procedimiento sistemático de registro de entrada de las plicas presentadas,

comprendidas de las proposiciones jurídico económicas a las alternativas técnicas y de las propuestas de convenios urbanísticos y la ausencia de inscripción en el registro correspondiente de la totalidad de los programas de actuación urbanizadora, así como en relación con las licencias urbanísticas, consecuencia de la ausencia de procedimientos dirigidos a conciliar la información disponible entre varios servicios.

En general, se puso de manifiesto la ausencia de manuales de procedimiento y de normas de organización y funcionamiento de carácter escrito en los servicios responsables de la gestión de la Entidad y, en concreto, en los cinco Servicios en los que se dividió orgánicamente la Gerencia Municipal de Urbanismo, lo que dio origen a la recomendación de establecer sistemas de registro y archivo que garantizaran la recepción y custodia de la documentación urbanística, de forma que posibilitasen su adecuada gestión.

Los expedientes no se encontraban en formato digital y, una vez finalizados, eran ordenados y agrupados cronológicamente antes de ser remitidos al Archivo Municipal, repartido en tres localizaciones diferentes de la ciudad. Una vez archivados, el acceso a los expedientes o documentos concretos requería la formulación de una solicitud, mediante correo electrónico, al responsable del archivo para que procediera a su búsqueda. Tras su localización, se le comunicaba al solicitante para que acudiera a la sede en la que se encontraba la documentación. En ningún caso el documento original salía de la sede donde se hallaba archivado, pudiendo obtenerse copia de lo que se requiriera.

No obstante la Recomendación 23ª formulada, a la finalización de los trabajos de la presente fiscalización, la Gerencia Municipal de Urbanismo seguía careciendo de procedimientos escritos para el registro y archivo de la documentación gestionada en su ámbito, por lo que no puede darse por cumplida la recomendación formulada por este Tribunal de Cuentas.

- **Recomendación 24ª:** *“Se deberían establecer procedimientos que garanticen la especial diligencia que requiere la tramitación de las licencias urbanísticas teniendo en cuenta que se entienden concedidas por silencio administrativo positivo. Además, deberían normalizarse procedimientos que permitan realizar la liquidación definitiva del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, de conformidad con la normativa”.*

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, puso de manifiesto un incumplimiento reiterado de los plazos establecidos en su normativa para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, así como la ausencia generalizada de emisión de informes jurídicos en la tramitación de las mismas.

En dicho Informe se exponía, además, la complejidad de la base de datos utilizada para el registro de las solicitudes de licencias urbanísticas y para el control y seguimiento de su tramitación y se evidenció una falta de cumplimentación de información esencial de dicha tramitación. Todo ello determinó la insuficiencia de dicho instrumento para la adecuada gestión de la tramitación de licencias por los servicios municipales. Asimismo, se indicaba la ausencia de procedimientos dirigidos a conciliar la información disponible entre el Servicio de gestión de las licencias y el de gestión de los tributos que estas devengan, lo que dio lugar a liquidaciones incorrectas.

Con objeto de registrar y controlar las fases del procedimiento de tramitación de las licencias urbanísticas, el Ayuntamiento dispuso durante el ejercicio 2015 y parte de 2016 de dos bases de datos informatizadas (una relativa a licencias de obras y otra de actividades) en las que su personal incorporaba para su tramitación, de forma manual, los datos relativos a las distintas fases del procedimiento.

Posteriormente, y con objeto de mejorar el sistema de registro y control de la tramitación de licencias, se puso en funcionamiento durante 2016 un nuevo desarrollo informático para la tramitación de los expedientes de licencias. Dicho desarrollo, denominado “*e-licencias*”, fue creado

por los servicios informáticos del Ayuntamiento, que también se encargaban de su mantenimiento y evolución, y se integró en el sistema general de tramitación electrónica del mismo, denominado “*e-gestión*”, cuya implantación en el Ayuntamiento se llevó a cabo desde el ejercicio 2015. Durante los trabajos de la presente fiscalización se verificó la tramitación mediante esta aplicación de las obras ejecutadas como actuaciones sujetas a comunicación previa, y de las actividades incluidas dentro del régimen de declaración responsable.

Esta nueva aplicación recibe del Registro General del Ayuntamiento las solicitudes que tienen entrada en el mismo y a través de ella se van cumplimentando los trámites de cada procedimiento administrativo, incorporándose cuantos informes o documentos sean emitidos por los técnicos del área correspondiente. La aplicación, que únicamente es accesible a los técnicos autorizados previamente, tiene definidos roles que determinan las actuaciones que cada uno de ellos puede llevar a cabo, quedando constancia de ellas mediante la firma digital del técnico que realiza cada actuación. Además, dispone de una bitácora en la que se registran todas las acciones efectuadas en cada expediente, con indicación de los técnicos intervinientes, la acción específica y la fecha en la que se realizó. Permite además conocer en cada momento el estado de tramitación de cada expediente y la remisión a la contabilidad municipal de datos susceptibles de registro contable.

Durante el año 2017 está prevista la ampliación de las prestaciones de la aplicación “*e-licencias*” de tal forma que permita la tramitación del resto de expedientes de licencias que aún no están incluidas (obras mayores y obras menores), desarrollo pendiente de realización a la finalización de los trabajos de esta fiscalización.

En relación con el control del cumplimiento de los plazos de tramitación a fin de evitar la resolución de los procedimientos no por su finalización sino por silencio administrativo derivado del retraso en los procedimientos a que se hacía referencia en el Informe de fiscalización de este Tribunal objeto de seguimiento de recomendaciones, cabe indicar que durante el ejercicio 2015 y hasta la entrada en funcionamiento en 2016 de la aplicación “*e-licencias*”, dicho control de los expedientes se llevaba a cabo de forma no automatizada, mediante una tabla elaborada en la aplicación informática MS Excel a partir de las bases informáticas existentes a que se hizo referencia anteriormente. La entrada en funcionamiento de la aplicación “*e-licencias*” supuso la automatización de los controles relativos a los plazos en la tramitación de los expedientes, al disponer la misma de controles internos automáticos, y de un sistema de alertas a los técnicos del área indicativas de los vencimientos cercanos de plazos en los expedientes tramitados, así como de estados resumen de la situación de los expedientes en relación con dichos plazos que pueden ser consultados en cualquier momento.

Por otra parte, respecto de la coordinación entre la unidad encargada de las licencias urbanísticas y la que tramitaba el Impuesto de construcciones, instalaciones y obras, necesaria para evitar la expedición de liquidaciones incorrectas, de acuerdo con la información aportada por el Ayuntamiento en el curso de esta fiscalización, como regla general, la unidad encargada de las licencias es la que, con carácter previo a la concesión de las mismas, llevaba a cabo la liquidación provisional del impuesto y entregaba al interesado la carta para su abono. Dicha liquidación se realizaba tomando en consideración el presupuesto de ejecución material contenido en el proyecto o memoria técnica presentada y se llevaba a cabo en las aplicaciones informáticas del Servicio de tributos e ingresos patrimoniales, correspondiendo a partir de ese momento la gestión y control del impuesto a dicho Servicio. En relación con la conciliación de la información entre ambos, debe ponerse de manifiesto la debilidad derivada de la inexistencia de cruces de información entre las bases de datos de ambos Servicios así como la inexistencia de manuales de procedimientos para la liquidación del citado impuesto.

El número total de solicitudes tramitadas por el Ayuntamiento en 2015 ascendió a 721, de las que la mayor parte, 607 solicitudes, fueron de obra (mayor o menor). De las licencias solicitadas fueron concedidas el 70%, 504 licencias, la mayor parte de obra, 428. En el ejercicio 2016 se produjo un descenso en el número total de solicitudes recibidas por el Ayuntamiento, 643, correspondiendo la mayor parte, como en el ejercicio 2015, a solicitudes de obra, 547. En este ejercicio fueron

concedidas el 68% de las solicitudes recibidas, 437 licencias. De acuerdo con la información aportada por el Ayuntamiento, ninguno de los expedientes anteriores, tramitados en ambos ejercicios, fue resuelto de forma positiva por silencio administrativo.

El cuadro siguiente recoge, para ambos ejercicios, el número de licencias tramitadas (solicitadas y concedidas) por el Servicio encargado de las licencias urbanísticas:

CUADRO 16: SOLICITUDES DE LICENCIAS URBANÍSTICAS TRAMITADAS EN LOS EJERCICIOS 2015 Y 2016

Ejercicio	Licencias tramitadas	Declaraciones de responsables	Licencias de apertura	Licencias mayores y menores	Total
2015	Licencias solicitadas	65	49	607	721
	Licencias concedidas	48	28	428	504
2016	Licencias solicitadas	40	56	547	643
	Licencias concedidas	35	13	389	437

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

Por lo expuesto, procede considerar que la Recomendación 24ª formulada por este Tribunal de Cuentas está en un avanzado estado de cumplimiento puesto que el desarrollo y la puesta en uso por el Ayuntamiento de la nueva aplicación “e-licencias” ha supuesto que este disponga de una herramienta global para la tramitación de las solicitudes recibidas que ha redundado en una mejora del sistema de registro y control de su tramitación -en especial en el control de los plazos de tramitación a fin de evitar la resolución de los procedimientos por el mero silencio administrativo-, así como de la relación entre los Servicios encargados de la tramitación de licencias urbanísticas y del Impuesto de construcciones, instalaciones y obras, si bien dicha herramienta no permite todavía la gestión integral de la tramitación de las solicitudes recibidas en el Ayuntamiento ni se realizan cruces de información entre las bases de datos de ambos Servicios.

- **Recomendación 25ª:** “Deberían establecerse procedimientos de supervisión y control de las valoraciones realizadas por los técnicos municipales, con objeto de garantizar su adecuación a la normativa y su justificación documental”.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, señaló la existencia de incidencias en algunos informes emitidos por los técnicos municipales en la valoración de aprovechamientos urbanísticos de cesión obligatoria derivados de convenios urbanísticos en los que se sustituyó el aprovechamiento urbanístico por su equivalencia en metálico, así como deficiencias en los cálculos de excesos de edificabilidades. Asimismo, se evidenciaron retrasos en relación con el cumplimiento de los plazos acordados para el abono en los casos de sustitución de aprovechamientos urbanísticos por su equivalente en metálico.

Desde la aprobación de dicho Informe -en octubre de 2008- hasta la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización -en marzo de 2017-, el Ayuntamiento de Cuenca firmó los siguientes convenios de sustitución de aprovechamientos urbanísticos por su equivalente en metálico:

- El 30 de marzo de 2009 se suscribió el relativo a la unidad de actuación “Nohales IV”. El método de valoración del 10% del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento, utilizado por el arquitecto del servicio de gestión y disciplina en su informe, fue el residual estático considerando el régimen jurídico de las viviendas de protección pública.

- El 5 de diciembre de 2008 se suscribió un convenio complementario a otro suscrito el 10 de agosto de 2007 con nueve propietarios de la unidad de actuación "Villa Román IV". Las valoraciones realizadas para la sustitución del aprovechamiento por su equivalente en metálico, fueron las incluidas en el Proyecto de reparcelación correspondiente, si bien no constaba el técnico firmante en ninguna de ellas.

En marzo de 2009 se firmó una modificación para la corrección de un error en el convenio suscrito el 5 de diciembre de 2008, en relación con uno de los propietarios. Además, en febrero de 2010 se suscribieron tres convenios de modificación con tres propietarios, previa solicitud de los mismos, con la finalidad de acordar un nuevo plan de pagos al Ayuntamiento de las cantidades pendientes de abonar.

A 31 de diciembre de 2016 el Ayuntamiento tenía contabilizados derechos pendientes de cobro, derivados de los anteriores convenios, por un importe total de 1.969.111,53 euros, correspondientes a cinco de los propietarios. El 93% de dicho importe correspondía a los tres propietarios con los que se firmaron modificaciones a los convenios.

No se puede considerar cumplida la Recomendación 25ª formulada por este Tribunal, al no haber establecido el Ayuntamiento ningún procedimiento específico dirigido a la supervisión y control de la adecuada justificación documental de las valoraciones realizadas por los técnicos municipales y continuar produciéndose excesivos retrasos en el cumplimiento de los plazos de pago de los derechos generados por la celebración de convenios urbanísticos previstos en los convenios.

- *Recomendación 26ª: "El Ayuntamiento debería proceder a formar el inventario individualizado del Patrimonio Municipal del Suelo y establecer los mecanismos necesarios para realizar un adecuado seguimiento y control de los bienes y recursos que lo integran, en aras a garantizar su afectación a las finalidades previstas en la normativa".*

De las sucesivas regulaciones estatales del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS) se desprende la presencia de una institución cuya configuración jurídica está íntimamente vinculada a las políticas del suelo aplicadas en cada momento, por lo que bajo la denominación de PMS se han regulado instrumentos de contenido esencialmente diferente. Esta circunstancia reviste notable importancia en orden a precisar tal configuración pues, al residir la competencia reguladora del urbanismo y, con ello de las políticas del suelo, en las comunidades autónomas, la institución presentará considerables diferencias entre unas y otras. Así, bajo esta común denominación de PMS, se amparan figuras distintas, tanto en cuanto a su existencia, como a cuáles sean sus bienes integrantes e, incluso, a la finalidad a la que estos se destinan.

El origen del PMS se encuentra en el artículo 13 del Decreto de 27 de mayo de 1955, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, posteriormente derogado por el RBEL, que establecía como finalidad de su constitución "*prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana y facilitar los planes de ordenación urbana*". Su contenido y regulación han estado sometidos a numerosas modificaciones por las distintas leyes aprobadas reguladoras del régimen urbanístico y del suelo, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. En la actualidad, y desde la derogada Ley 8/2007, del Suelo, el PMS ha quedado integrado en el denominado Patrimonio Público del Suelo (PPS) y su regulación específica se encuentra en los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por su equivalente económico de la cesión relativa a la parte de aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración, han de destinarse a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que solo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o bien destinarse a los usos propios de su destino.

De acuerdo con los citados artículos, el PPS se establece con la finalidad de regular el mercado de terrenos, de obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y de facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. Asimismo, en ellos se determina la finalidad específica de los bienes y recursos que integran el PPS, debiendo destinarse estos bienes y recursos a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con determinadas salvedades establecidas en la legislación vigente, o a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles. Además, estos artículos establecen limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un PPS y la posibilidad de destinar los bienes del mismo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan determinados requisitos.

En el ámbito autonómico de Castilla-La Mancha, el PPS se regula en los artículos 76 a 79 del TRLOTAU, estableciendo el primero de ellos la obligación para los municipios de constituir sus respectivos PPS con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas, así como para facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias. A estos efectos, cada PPS debe integrar un patrimonio independiente, separado del restante patrimonio de la Administración titular, debiendo esta documentar, los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos. Dicho articulado determina, de forma expresa, los bienes integrantes del PPS, la reserva de terrenos, los posibles destinos de los bienes que se integran en el PPS y las condiciones de enajenación del mismo.

Las competencias relativas a la gestión del PPS han correspondido en el Ayuntamiento de Cuenca desde el ejercicio 2004 al Organismo Autónomo del Ayuntamiento Gerencia Municipal de Urbanismo. Dichas competencias, fueron atribuidas por el artículo 5.15 de sus Estatutos, aprobados por el Pleno el 6 de julio de ese año, que establecieron como competencias de dicha Gerencia *“la gestión de los Patrimonios Públicos del Suelo, a cuyo fin podrá adquirir, enajenar, poseer, reivindicar, permutar, administrar, gravar o hipotecar toda clase de bienes y derechos, obligarse, celebrar contratos, cualquiera que sea su naturaleza, establecer, explotar y prestar servicios; así como asumir la titularidad fiduciaria de disposición, comprendiendo la dominical al Municipio”*.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, reflejó la no asunción de competencias en materia de gestión del PPS por parte del citado Organismo Autónomo, así como la ausencia de constitución del PPS, y el establecimiento de procedimientos que garantizaran el adecuado seguimiento y control de dicho patrimonio separado, no contando con un inventario individualizado de los bienes que lo integran.

No obstante el tiempo transcurrido desde la aprobación del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, la Gerencia Municipal de Urbanismo sigue sin asumir competencias en materia de gestión del PPS. Tampoco se ha constituido formalmente el PPS, lo que no resulta conforme con el artículo 76 del TRLOTAU. El Ayuntamiento no cuenta con un sistema que permita la identificación individualizada de los bienes que componen el PPS, constando estos bienes integrados en su Inventario general Municipal de Bienes Inmuebles, sin diferenciar del resto de los bienes del mismo, sin perjuicio de su clasificación a los meros efectos de información contable.

Por consiguiente, no puede considerarse cumplida la Recomendación 26ª formulada en su Informe por este Tribunal.

II.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE IGUALDAD

Aun cuando no fue materia objeto de recomendación, y atendiendo a lo establecido en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, se han llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas actuaciones concretas destinadas a verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, ha guardado relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La composición de la plantilla efectiva del personal del Ayuntamiento no fue paritaria, siendo superior el número de hombres que el de mujeres. En el cuadro siguiente se muestra, clasificado por grupo y categoría, el personal del Ayuntamiento a 30 de noviembre de 2016, con separación entre hombres y mujeres:

CUADRO 17: PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA A 30 DE NOVIEMBRE DE 2016

Grupo / categoría	Hombres	Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
A1	9	5	14	64,29	35,71
A2	17	4	21	80,95	19,05
B	0	0	0	-	-
C1	73	14	87	83,91	16,09
C2	80	16	96	83,33	16,67
<i>Total personal funcionario</i>	<i>179</i>	<i>39</i>	<i>218</i>	<i>82,11</i>	<i>17,89</i>
Laboral D	22	3	25	88,00	12,00
Laboral E	45	5	50	90,00	10,00
<i>Total personal laboral</i>	<i>67</i>	<i>8</i>	<i>75</i>	<i>89,33</i>	<i>10,67</i>
Otro personal	31	28	59	52,54	47,46
Total	277	75	352	78,69	21,31

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento.

El número de hombres fue superior al número de mujeres en todos los grupos y categorías del personal del Ayuntamiento, resultando, en su conjunto, un 79% de hombres frente al 21% de mujeres. La mayor diferencia de produjo en el personal laboral, en el que, de media, casi el 90% eran hombres. En el extremo contrario, el personal consignado como *Otro personal*, que agrupa tanto al personal eventual como a otro tipo de personal, fue el más equilibrado, resultando el 53% hombres frente al 47% de mujeres, desconociendo el Ayuntamiento el detalle del grupo o categoría profesional de la totalidad del personal incluido en esta categoría.

Por otra parte, en el marco de la obligación establecida en el artículo 9.2 de la Constitución Española relativa al deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva, y con objeto de dar cumplimiento a la Disposición Adicional Octava del entonces vigente EBEP, el Ayuntamiento de Cuenca aprobó, el 28 de febrero de 2011 su primer Plan de Igualdad. Dicho Plan se estructuró en ocho ejes fundamentales para la aplicación de medidas de Igualdad: el área transversal de igualdad, el área de acceso al empleo, el área de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, el área de clasificación profesional, promoción y formación, el área de retribución, el área de salud laboral, el área de imagen y lenguaje no sexista e inclusivo, y el área de representatividad de las mujeres. Entre las políticas aplicadas en el marco del Plan destaca la realización de cursos de formación sobre la materia y de charlas periódicas.

El Plan aprobado entró en vigor al día siguiente de su aprobación, el 1 de marzo de 2011, y previó una duración de tres años, hasta el 1 de marzo de 2014. No obstante haber finalizado su plazo de vigencia, el Ayuntamiento no ha procedido a la actualización de dicho Plan ni a la aprobación de uno nuevo que lo sustituya, no encontrándose en vigor, a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, ningún Plan de Igualdad en el Ayuntamiento de Cuenca, lo que supone un incumplimiento de la Disposición Adicional Séptima del actualmente vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TREBEP.

II.8 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

Son múltiples las disposiciones que en el ordenamiento jurídico español regulan, desde diversas perspectivas y en distintos ámbitos, el principio de transparencia a que han de ajustarse las entidades públicas, siendo, de entre ellas, la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) la que aborda la materia de forma global. Por ello el análisis relativo al cumplimiento de la normativa sobre transparencia que se ha llevado a cabo en esta fiscalización se ha centrado en la observancia de los principios, obligaciones y contenidos que para la misma establece dicha Ley.

La LTAIBG, en su artículo 1, establece entre sus objetivos el de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y regular y garantizar el derecho de acceso a la información derivada de dicha actividad. Para cumplir dicho objetivo, la LTAIBG recoge en su Título I un conjunto de previsiones diferenciadas desde una doble perspectiva, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.a) de la LTAIBG, las previsiones del citado Título I resultan de aplicación a las entidades de la Administración Local, disponiendo estas de un plazo hasta el 10 de diciembre de 2015 para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma. A tales efectos, y con objeto de regular internamente la materia, el Pleno del Ayuntamiento de Cuenca aprobó la *“Ordenanza Municipal de Transparencia, de Acceso a la Información, Reutilización de datos y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Cuenca”*, cuyo objetivo principal era la implantación del denominado “Gobierno abierto” en el ámbito de la administración local, como medio de participación y colaboración de la ciudadanía en el ámbito público.

La normativa reguladora de la transparencia y el buen gobierno ha sido recientemente complementada en el ámbito autonómico por la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCM), cuya entrada en vigor se ha producido el 30 de enero de 2017.

Durante los trabajos de la presente fiscalización, y atendiendo a lo previsto en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno para el desarrollo de la misma, se han realizado comprobaciones sobre el cumplimiento de los preceptos establecidos en la LTAIBG en su doble vertiente de publicidad activa y derecho de información pública. También se han tenido en cuenta las actuaciones realizadas en cumplimiento de la LTBGCM recientemente aprobada.

II.8.1 Publicidad activa

En relación con la publicidad activa deben tenerse en cuenta dos aspectos principales. Por una parte, que se ofrece por la correspondiente Entidad, de oficio, la información que establece la normativa de transparencia. Por otra parte, que la información publicada se ajusta a las condiciones que la normativa dispone.

El artículo 5 de la LTAIBG establece los principios generales que deben regir la publicidad activa y determina que la información sujeta a las obligaciones de transparencia debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de las entidades de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, preferiblemente en formatos reutilizables. Asimismo, indica que se deben establecer los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.

Se ha verificado que el Ayuntamiento de Cuenca cuenta en la actualidad con un espacio web destinado a ofrecer información de la entidad en el marco de la transparencia y el buen gobierno. A estos efectos, el Pleno del Ayuntamiento aprobó el 27 de diciembre de 2012 el proyecto para el diseño de un portal de transparencia que, tras la valoración de alternativas y la realización de pruebas, se puso en funcionamiento el 22 de febrero de 2014. Con posterioridad, y con objeto de

dar cumplimiento a la LTAIBG y a la citada Ordenanza Municipal de Transparencia, se sustituyó el portal de transparencia por el actual Portal de Gobierno Abierto, a través del cual se canaliza el cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la LTAIBG. Dicho Portal está dividido en tres categorías, la denominada como “*Datos abiertos*”, que proporciona a los ciudadanos datos accesibles y reutilizables en poder del Ayuntamiento; la categoría de “*Transparencia*”, que contiene datos relativos a la organización y actividad municipal, normativa, retribuciones de los altos cargos, información presupuestaria del Ayuntamiento, información sobre subvenciones y contratación, información sobre los servicios prestados e impresos para la realización de trámites ante el Ayuntamiento, entre otras cosas; y la categoría de “*Participación ciudadana*”, a través de la cual pueden presentarse sugerencias y reclamaciones ante la Entidad y ofrece información de los canales de comunicación del Ayuntamiento en redes sociales.

Publicidad activa de la información institucional, organizativa y de planificación

Los artículos 6 de la LTAIBG y 9 de la LTBGCM recogen la obligación de publicar determinada información referente a aspectos relacionados con la estructura organizativa de las entidades a ellas sujetas, planes de actuación y objetivos de las mismas. Se ha verificado que el Ayuntamiento cumple, con carácter general, esta obligación, si bien se han detectado las incidencias que se exponen a continuación.

En el Portal no se incluye un organigrama actualizado que identifique la estructura organizativa y a los responsables de los diferentes órganos. En su lugar consta un compendio de documentación, entre la que se encuentra copia de los Decretos de Alcaldía que aprueban la organización municipal, así como otra documentación relativa a la constitución de la Corporación Municipal, a la estructura institucional del Ayuntamiento y al nombramiento de los representantes del Ayuntamiento en instituciones, órganos municipales y en otras administraciones. Si bien una vez analizada detalladamente la información disponible, los ciudadanos podrían llegar a tener un conocimiento general de la estructura organizativa del Ayuntamiento y de su organigrama, la manera de facilitar la misma no responde a los principios generales de facilidad de acceso y comprensibilidad recogidos en el artículo 5.5 de la LTAIBG.

En general, en el Portal de Gobierno Abierto se encuentran publicados los perfiles y trayectorias profesionales de los concejales de la Entidad, como requiere el artículo 6 de la LTAIBG, salvo el de uno de ellos.

En relación con los nuevos preceptos establecidos en el ámbito autonómico por la LTBGCM que, como se ha referido anteriormente, entró en vigor el 30 de enero de 2017, el Ayuntamiento aún no ha incluido en el apartado de *Información institucional, organizativa y de planificación* del Portal de Gobierno Abierto la información referida a sus sedes físicas, horarios de funcionamiento del registro y de atención al público, teléfonos y dirección electrónica, así como los trámites que pueden realizarse a través de dicho Portal, información que, sin embargo, sí consta en la página web del Ayuntamiento.

Publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística

Los artículos 8 de la LTAIBG y 14 de la LTBGCM recogen la necesidad de publicación de determinada información de gestión administrativa que tenga repercusiones económicas o presupuestarias. El Ayuntamiento ofrece esta información en dos apartados del Portal de Gobierno Abierto, uno relativo a la “*Contratación, convenios y subvenciones*” y otro referido a “*Economía, información financiera, presupuesto y patrimonio*”. Se ha verificado que el Ayuntamiento cumple, con carácter general, la obligación de publicidad de la información contenida en los referidos artículos, si bien se han detectado las incidencias que se desarrollan a continuación.

En relación con la información relativa a la contratación municipal, el Portal de Gobierno Abierto remite al perfil del contratante del Ayuntamiento, si bien en este no se incluye determinada información referida en el artículo 8 de la LTAIBG, tal como el número de licitadores participantes

en los procedimientos de contratación¹² y los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos. La información disponible en el Portal incorpora los contratos formalizados por el Ayuntamiento¹³ y por sus entidades dependientes. No consta respecto de los mismos cual sea la entidad contratante, salvo en los formalizados por el Instituto Municipal de Deportes.

Respecto de los convenios suscritos por el Ayuntamiento, los artículos 8 de la LTAIBG y 17.1 de la LTBGCM, establecen la obligatoriedad de publicidad de la relación de los suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones efectuadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Se ha comprobado que no consta publicada tal relación, sustituyéndose por la publicación de los textos de los convenios celebrados en 2015. Si bien esta publicación puede aportar a los ciudadanos mayor información de la que puede obtenerse en una relación de convenios, no constan los documentos efectivamente formalizados, por lo que no se puede verificar que el texto que consta en los documentos publicados sea el finalmente acordado entre las partes. Asimismo, el hecho de incluir todos los convenios sin la extracción de los datos que los indicados preceptos legales establecen, dificulta el acceso y la comprensibilidad de los mismos, principio cuya observancia se requiere en el artículo 5.5 de la LTAIBG.

En cuanto a las encomiendas de gestión aprobadas por el Ayuntamiento, consta la realizada por el Ayuntamiento a la Sociedad Municipal Aguas de Cuenca S.A., aprobada por el Pleno de 27 de diciembre de 2012, si bien no puede accederse a dicha encomienda en el enlace del Portal de Gobierno Abierto, al redirigir la navegación a una página web de la Diputación Provincial de Cuenca que reporta un error, lo que, en la práctica, no permite hacer efectivo lo previsto en los artículos 8.1 de la LTAIBG y 17.1 de la LTBGCM.

Por su parte, la información que se encuentra en el Portal de Gobierno Abierto a la finalización de los trabajos de la presente fiscalización relativa a las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el Ayuntamiento está desactualizada, constando, únicamente, la referida al ejercicio 2015, sin menciones a los ejercicios 2016 y primeros meses de 2017.

El Ayuntamiento tiene publicadas las retribuciones de los alcaldes y concejales, con accesibilidad desde el Portal de Gobierno Abierto si bien, dicha publicación se realiza en el apartado de *Información institucional, organizativa y de planificación* cuando debería incluirse en el apartado de *Información económica, presupuestaria y estadística* de dicho portal, de acuerdo con el artículo 8.1 de la LTAIBG. La misma incidencia se produce en relación con la publicación de los acuerdos o resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afectan a empleados públicos del Ayuntamiento y respecto de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales, recogidas en los artículos 8.1 de la LTAIBG y 9.1 y 10.1 de la LTBGCM.

La publicación del resto de información económica, presupuestaria y estadística se ha realizado por el Ayuntamiento de forma completa.

En general, de las verificaciones efectuadas se ha constatado que gran parte de la información y documentación a la que se accede a través del Portal de Gobierno Abierto se encuentra alojada en la página web de la entidad, incluyéndose en el portal los enlaces necesarios para el acceso a tal información en dicha página web. Esta situación se produce, entre otros casos, en relación con la información de la contratación del Ayuntamiento, la relativa a la información de relevancia jurídica y a gran parte de la información económica, financiera, presupuestaria y patrimonial de la entidad.

¹² El Alcalde de Cuenca indica en el trámite de alegaciones que el número de licitadores participantes se puede consultar en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Dicha circunstancia no contradice lo expuesto en el Proyecto de Informe, puesto que dicha información no consta en el Portal de Gobierno Abierto del Ayuntamiento.

¹³ El Alcalde de Cuenca alega que, cuando nada se indica, ha de entenderse que la entidad contratante es el Ayuntamiento, circunstancia esta que no se refleja en ningún momento en el Portal.

II.8.2 Derecho de acceso a la información pública

Se ha verificado que el Ayuntamiento tiene establecido en el Portal de Gobierno Abierto de su página web, en el apartado dedicado a "*Participación ciudadana*", un sistema a través del cual pueden presentarse sugerencias y reclamaciones, permitiendo dicho sistema que la presentación se lleve a cabo tanto de forma anónima como nominal, mediante la identificación de quien la realiza.

Hay que señalar, sin embargo, que el sistema habilitado por el Ayuntamiento no permite la posibilidad de formular vía Portal las solicitudes de información recogidas en el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, exigiendo a los ciudadanos que pudieran requerir información pública que no esté disponible en este la formalización de una solicitud a través del Registro General del Ayuntamiento, que, además, debe llevarse a cabo mediante la personación del interesado en el mismo, lo que no resulta ajustado al artículo 17 de la LTAIBG, que determina que la solicitud de acceso a la información pública debe poder presentarse por cualquier medio.

III. CONCLUSIONES

A continuación se exponen los principales resultados obtenidos del seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2008, a cuyo cumplimiento se instaba en la Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 25 de marzo de 2009.

De las 26 recomendaciones formuladas, cinco se han cumplido (Recomendaciones 13^a, 14^a, 18^a, 19^a y 21^a), el 19% de las mismas; y ocho lo han sido de forma parcial (Recomendaciones 7^a, 8^a, 9^a, 10^a, 11^a, 12^a, 22^a y 24^a), el 31%, si bien en distinto grado. No pueden considerarse cumplidas doce de las recomendaciones (1^a, 2^a, 3^a, 4^a, 5^a, 6^a, 15^a, 17^a, 20^a, 23^a, 25^a y 26^a), el 46%. El pronunciamiento sobre el cumplimiento de la Recomendación 16^a no puede efectuarse atendiendo a los estrictos términos en los que fue formulada, en la medida en que han de tenerse en cuenta las nuevas circunstancias en que discurre la gestión de las entidades locales, resultantes de la crisis económico-financiera y de las medidas extraordinarias adoptadas para paliar sus efectos.

III.1 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL AYUNTAMIENTO (SUBPARTADO II.1)

1. De las doce recomendaciones realizadas en el Informe de fiscalización cuyo seguimiento se efectúa que se refieren a los procedimientos de gestión y control del Ayuntamiento (1^a, 2^a, 3^a, 4^a, 5^a, 7^a, 8^a, 9^a, 10^a, 11^a, 12^a y 13^a), se ha cumplido de forma plena una de ellas (Recomendación 13^a). Así, la Entidad realizó en el periodo 2009-2016 actuaciones dirigidas a la depuración de saldos acreedores y deudores, así como a la reclasificación de valores de inmovilizado, del Patrimonio Municipal del Suelo (no obstante no estar formalmente constituido), de elementos de transporte y de inversiones financieras con el objetivo de ajustar la contabilidad a la realidad patrimonial y financiera de la Entidad. También se aprobaron planes de ajuste consecuencia de la adhesión por el Ayuntamiento a diversos mecanismos extraordinarios de financiación adoptados por el Estado en el contexto de la crisis, y se han elaborado informes de cumplimiento de dichos planes en los que se ha ido poniendo de manifiesto la situación económica y financiera de la Entidad.

El 50% de las recomendaciones formuladas en relación con los procedimientos de gestión y control (7^a, 8^a, 9^a, 10^a, 11^a y 12^a) se ha cumplido parcialmente en distinto grado. En concreto, se han elaborado previsiones y planes de tesorería en la mayor parte de los ejercicios del periodo 2009-2016; no obstante, las mismas se aprobaron con un retraso medio de 143 días, tomando como referencia el primer día del año natural (Recomendación 7^a). Asimismo, se han implantado, fundamentalmente entre 2013 y 2017, aplicaciones informáticas en la mayoría de las áreas de gestión económico-financiera, que han integrado

e interrelacionado la información de unas con otras, pero todavía existen áreas que o bien carecen de aplicación informática o bien las interrelaciones entre algunas de las existentes requieren de intervención manual (Recomendación 8ª). Por otra parte, se ha mejorado el archivo y custodia de los expedientes, debido en parte a la integración informática, aun cuando no cuentan con procedimientos reguladores *ad hoc* (Recomendación 9ª). También se ha facilitado el intercambio de información entre los Servicios encargados de la gestión gracias a la informatización de los procesos, si bien no se han establecido procedimientos sistemáticos y normalizados de conciliación (Recomendación 10ª). Asimismo, se han implantado mecanismos automáticos de pase a ejecutiva de los derechos tributarios, pero la introducción de los valores que son cobrados continúa realizándose de forma manual por un administrativo, sin que existan mecanismos de estandarización ni supervisión de sus tareas (Recomendación 11ª). En relación a la función interventora, debe indicarse que se ha fortalecido la fiscalización de los gastos con la formulación de reparos tanto en gastos de personal como en los referidos a la inexistencia de expediente administrativo o de crédito suficiente y adecuado, aunque todavía persisten algunas deficiencias como la inexistencia de fiscalizaciones plenas posteriores sobre muestras, la no formulación de reparos en algunos gastos sin cobertura contractual y la omisión de la fiscalización previa de los derechos y de la fiscalización posterior (Recomendación 12ª).

El 42% de las recomendaciones a que se refiere este Subapartado no ha sido cumplido (1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 5ª). Así, no se ha adaptado el Reglamento Orgánico Municipal a los requisitos legales a que se refería la Recomendación 1ª. La Relación de puestos de trabajo que se encuentra en tramitación en la actualidad en el Ayuntamiento no contiene referencia a las atribuciones y responsabilidades de todos y cada uno de los puestos, por lo que no resulta suficiente para que pueda considerarse como instrumento de organización y gestión del personal, completo y efectivo, dirigido a adecuar los medios personales a las necesidades del Ayuntamiento (Recomendación 2ª). La Entidad no ha implantado procedimientos escritos aplicables en los diferentes Servicios, debiendo no obstante tenerse en cuenta la facilidad que ha supuesto la mecanización indirecta resultante de la informatización de procesos (Recomendación 3ª). Tampoco se han establecido procedimientos normalizados para la contratación, ni se ha realizado una planificación de las necesidades de gasto. Asimismo, continúan prestándose servicios sin el correspondiente soporte contractual, con la consiguiente formulación de reparos por parte de la Intervención en la mayor parte de ellos (Recomendaciones 4ª y 5ª).

III.2 SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN RELATIVA A LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN (SUBAPARTADO II.2)

2. En relación con la recomendación en la que se instaba a la elaboración y aprobación de un presupuesto que fuera imagen fiel del plan anual de la Entidad enmarcado en un escenario plurianual, debe indicarse que, no obstante haberse experimentado una cierta evolución en esta área, el Ayuntamiento de Cuenca no ha dado el debido cumplimiento a la recomendación formulada por este Tribunal, tanto en el Informe específico referido a su actividad relativa a los ejercicios 2004 y 2005 (Recomendación 6ª) como en los sucesivos Informes anuales relativos al Sector Público Local. Así, no se aprobó el presupuesto del Ayuntamiento para los años 2010, 2011 ni 2015, aun cuando se presentaron al Pleno por su Presidente, y el retraso medio en la aprobación de los presupuestos del resto de los ejercicios fue de 176 días. Por lo tanto, la Entidad funcionó con presupuesto prorrogado en los ejercicios completos en los años en los que no fue aprobado el relativo al mismo y, durante casi la mitad del año, en los demás ejercicios. Además, los presupuestos aprobados o prorrogados se modificaron el 39% de media, para la totalidad del periodo analizado. Se han observado también incidencias en cuanto al contenido de los presupuestos.

El Ayuntamiento no ha dispuesto, por tanto, de un adecuado instrumento de planificación de la actuación municipal que sirva de apoyo al resto de herramientas y procedimientos y que

permita desarrollar la actividad económico-financiera de la Entidad de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión pública.

III.3 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO ADOPTADAS Y SU EFECTO EN EL REMANENTE DE TESORERÍA (SUBAPARTADO II.3)

3. De las tres recomendaciones (14ª, 15ª y 16ª) que se referían a la adopción de medidas de saneamiento y a su efecto en el remanente de tesorería, se ha cumplido una de ellas. En concreto, la número 14, relativa a la depuración de saldos deudores y acreedores, dado que, no obstante no haberse establecido mecanismos de carácter periódico, se han llevado a cabo por el Ayuntamiento diversos expedientes de depuración de saldos en el periodo 2009-2016, tanto de deudores, con expedientes de prescripción y anulaciones, como de acreedores, mejorando los plazos de pago con la adhesión a los sucesivos mecanismos de financiación.

No se ha cumplido otra de las mencionadas recomendaciones, en concreto la 15ª, referida al establecimiento de un adecuado sistema de seguimiento de los gastos con financiación afectada, siendo así que, si bien la Entidad dispone de una potente herramienta informática para registrar los proyectos, integrada en su aplicación para la llevanza de la contabilidad, se han evidenciado debilidades en el seguimiento y control de los mismos, realizándose únicamente actuaciones específicas de control respecto de algunos gastos concretos y persistiendo aún las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones. Así, no se ha efectuado una adecuada definición de la totalidad de las previsiones de ingresos y gastos a realizar, ni es completo el seguimiento de los efectivamente llevados a cabo, existiendo coeficientes de financiación superiores a la unidad.

El pronunciamiento sobre el cumplimiento de la Recomendación 16ª se efectúa atendiendo a un entorno diferente de aquel en el que se realizó la misma consecuencia de la crisis económico-financiera y de las medidas extraordinarias adoptadas para paliar sus efectos sobre las entidades locales. En este marco, la Entidad ha elaborado planes de saneamiento y de ajuste de sus estados financieros vinculados esencialmente a las medidas extraordinarias de financiación a las que se ha acogido, que persiguen obtener la liquidez suficiente para hacer frente al pago de los créditos formalizados a su amparo, mejorando su remanente de tesorería pero incrementando exponencialmente su deuda. Por lo tanto, los planes adoptados, si bien han contribuido a mejorar la situación del remanente de tesorería del Ayuntamiento, no se han traducido suficientemente en la adopción de los cambios necesarios en las prácticas de gestión presupuestaria y en reformas estructurales que hubieran redundado en una mayor eficiencia en la gestión, habiéndose generado, sin embargo, un incremento del endeudamiento que puede provocar dificultades de solvencia a medio plazo y un riesgo para la sostenibilidad económica y financiera de la Entidad.

III.4 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO (SUBAPARTADO II.4)

4. No se puede considerar cumplida la Recomendación 17ª del Informe, referida a las condiciones laborales del personal, y en la que se hacía referencia a la necesidad de revisión del Acuerdo Marco y de su adaptación a la normativa aplicable. Así, no se ha llevado a cabo por el Ayuntamiento la necesaria modificación del Acuerdo Marco de 8 de junio de 2004, cuyo contenido no se ajustaba en su totalidad a la normativa aplicable en la materia, persistiendo dicha situación no obstante la actualización realizada de la normativa reguladora de las condiciones de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas y la incidencia en el régimen económico y en las condiciones efectivas del personal

del Ayuntamiento de los preceptos establecidos en las sucesivas bases de ejecución de los presupuestos y planes de ajuste aprobados para el mismo. (Subapartado II.4)

III.5 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SERVICIOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUENCA, S.A. (EMPUSER) (SUBAPARTADO II.5)

5. Las dos recomendaciones del Informe relacionadas con la empresa municipal Aguas de Cuenca, S.A. -antes EMPUSER- han sido cumplidas. Así, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de diciembre de 2012, se modificó el objeto social de aquella, quedando limitado a los servicios relacionados con la gestión del ciclo integral del agua. Además, se estableció el régimen de relación de la Sociedad con el Ayuntamiento mediante la firma de una encomienda de gestión a la mercantil, en la que se detallaban los cometidos de esta (Recomendación 18ª). Por otra parte, el Consejo de Administración de la Sociedad aprobó, el 21 de marzo de 2013, unas instrucciones de obligado cumplimiento para la adjudicación de los contratos que estaban adaptadas al nuevo objeto social así como al TRLCSP (Recomendación 19ª).

III.6 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LA ENTIDAD (SUBAPARTADO II.6)

6. De las siete recomendaciones que se formularon en relación con la gestión urbanística de la Entidad (20ª, 21ª, 22ª, 23ª, 24ª, 25ª y 26ª) se considera que se ha cumplido en su totalidad una de ellas, en concreto, la Recomendación 21ª. En relación con esto cabe señalar que, si bien la contracción de la actividad económica general y en especial de la actividad urbanística acaecida desde la aprobación del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, debida fundamentalmente a la situación de crisis económico-financiera existente, ha determinado la disminución de la necesidad de disposición de suelo y la reducción de la superficie rústica reclasificada, en todo caso, no se concedieron por el Ayuntamiento licencias de obra en las que se admitieran excesos de edificabilidad sobre los proyectos de reparcelación.

Otras dos de las recomendaciones formuladas en el Informe se han cumplido de forma parcial, habiéndose constatado una mejora de la actividad de inspección y control urbanístico llevada a cabo por el Ayuntamiento, mediante la dotación de una estructura estable de personal con atribuciones específicas en la materia (Recomendación 22ª), aun cuando la compatibilización con otras tareas del personal asignado a la Sección de Disciplina Urbanística, la ausencia de herramientas informáticas específicas para la gestión de los expedientes y la existencia, únicamente, de un inspector municipal en la Unidad han condicionado la intensidad de la dedicación y, por tanto, de la actividad desarrollada. Por otra parte, la puesta en uso por el Ayuntamiento en 2016 de la nueva aplicación “e-licencias” ha provisto a este de una herramienta global para la tramitación de las solicitudes de licencias urbanísticas recibidas que ha redundado en un fortalecimiento del sistema de registro y control de su tramitación, así como de la relación entre los Servicios encargados de la tramitación de licencias urbanísticas y del impuesto de construcciones, instalaciones y obras, aun cuando dicha herramienta no permite todavía la gestión integral de la tramitación de las solicitudes recibidas en el Ayuntamiento ni se realizan cruces de información entre las bases de datos de los Servicios intervinientes (Recomendación 24ª).

Las cuatro recomendaciones restantes no han sido cumplidas. En efecto, no se ha completado la tramitación del Plan de Ordenación Municipal, por lo que no se dispone de una herramienta que contemple las características del municipio con las previsiones de crecimiento que garanticen el desarrollo urbanístico ordenado, lo que reviste especial importancia en el momento presente de progresiva reactivación de la actividad económica (Recomendación 20ª). Por su parte, la Gerencia Municipal de Urbanismo continúa careciendo de procedimientos escritos para el registro y archivo de la documentación

gestionada en su ámbito (Recomendación 23ª). No se han establecido procedimientos de supervisión y control de las valoraciones realizadas por los técnicos municipales y se siguen produciendo retrasos en el cumplimiento de los plazos de pago de los derechos generados en la celebración de convenios de sustitución de los aprovechamientos urbanísticos por su equivalente en metálico (Recomendación 25ª). La Gerencia Municipal de Urbanismo tampoco ha asumido competencias en materia de gestión del Patrimonio Público del Suelo. Asimismo, ni la citada Gerencia ni ningún otro órgano del Ayuntamiento de Cuenca han llevado a cabo la formación de un Inventario individualizado del Patrimonio Público del Suelo, lo que no resulta conforme con el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo (Recomendación 26ª).

III.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES (SUBPARTADO II.7)

7. En materia de igualdad cabe indicar que la composición del personal al servicio del Ayuntamiento no ha sido paritaria. El número de hombres era superior al de mujeres en todos los grupos y categorías del personal del Ayuntamiento, resultando, en noviembre de 2016, un 79% de hombres frente al 21% de mujeres, produciéndose la mayor diferencia entre el personal laboral.

El Ayuntamiento aprobó el 28 de febrero de 2011 su primer Plan de Igualdad, estructurado en ocho ejes, que entró en vigor el 1 de marzo de 2011 y con una duración de tres años. No se ha actualizado dicho Plan a su finalización ni se ha aprobado uno nuevo que lo sustituya, lo que no se ajusta a lo establecido en la Disposición Adicional Séptima del actualmente vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

III.8 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA (SUBPARTADO II.8)

8. El Ayuntamiento ha cumplido, con carácter general, lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCM). La Entidad cuenta en la actualidad con un espacio web destinado a ofrecer la información requerida por la normativa, denominado "Portal de Gobierno Abierto". Además tiene aprobada la Ordenanza municipal de transparencia.

En materia de publicidad activa, respecto de la información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6 de la LTAIBG y artículo 9 de la LTBGCM), el Ayuntamiento cumple globalmente las prescripciones legales, si bien se han detectado algunas incidencias. Así, no se incorpora un organigrama actualizado que identifique la estructura organizativa y a los responsables de los diferentes órganos y, aun cuando figuran en el Portal los Decretos de la Alcaldía que aprueban la organización municipal, la información que de ellos puede obtenerse no responde a los principios de facilidad de acceso y comprensibilidad que precisa la normativa. Además, no consta el perfil y trayectoria profesional de uno de los concejales de la Corporación.

En cuanto a la publicidad activa ofrecida en relación con la información económica, presupuestaria y estadística (artículos 8 de la LTAIBG y 14 de la LTBGCM), el Ayuntamiento cumple, con carácter general, las obligaciones señaladas en la normativa, si bien se han identificado algunas omisiones en cuanto a la información relativa a la contratación municipal (no consta el número de licitadores participantes en los procedimientos de contratación, no se aporta información sobre el porcentaje del volumen presupuestario de los contratos adjudicados por cada procedimiento) y a los convenios suscritos (no se contiene la relación de los mismos). (Epígrafe II.8.1)

9. Por lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública, se ha verificado que el Ayuntamiento tiene establecido en el Portal un sistema a través del cual pueden presentarse sugerencias y reclamaciones. Sin embargo, este no permite formular las solicitudes de información a que se refiere el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, requiriendo a los ciudadanos la formalización de una solicitud a través del Registro General del Ayuntamiento, que debe llevarse a cabo mediante la personación ante el mismo, lo que no se ajusta al artículo 17 de la LTAIBG, que determina que la solicitud debe poder presentarse por cualquier medio. (Epígrafe II.8.2)

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de las incidencias observadas en el seguimiento de recomendaciones del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca cuyos resultados se recogen en el presente Proyecto de Informe, y a la vista de los cambios acaecidos y de las nuevas circunstancias concurrentes desde la fecha de aquella, este Tribunal de Cuentas formula las siguientes recomendaciones dirigidas a la Entidad al objeto de continuar contribuyendo a la mejora de sus procedimientos de gestión y control, de su presupuestación y de los efectos de esta sobre su gestión, de la eficacia de las medidas económicas y financieras adoptadas, de las condiciones laborales de su personal y de su actuación urbanística:

IV.1 REFERIDAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL

1. Debería procederse a revisar y modificar el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento, en el que habrían de separarse las funciones de contabilidad y fiscalización.
2. Debería incluirse en la Relación de puestos de trabajo que el Ayuntamiento tiene en tramitación, la determinación de las atribuciones y responsabilidades de todos y cada uno de los puestos, de forma que constituya un instrumento completo y efectivo de organización y gestión del personal, que adecúe los medios personales a las necesidades de la Entidad y que potencie una actuación más eficiente y racional de la misma.
3. Deberían establecerse por escrito los procedimientos a aplicar en cada una de las áreas de gestión por los Servicios responsables del Ayuntamiento, en los que habrían de incluirse los trámites a desarrollar; una definición clara de las tareas a desempeñar por cada uno de los puestos de trabajo, asegurando la necesaria segregación de funciones de gestión, registro y control; el intercambio de información entre los Servicios; y la precisa supervisión de la actuación que se lleve a cabo.
4. Debería planificarse la actividad contractual del Ayuntamiento y las necesidades operativas y financieras que de ella deriven con mayor previsión, debiendo promoverse oportunamente la licitación de las prestaciones de carácter periódico, de forma que se asegure la cobertura contractual de los servicios que se vienen prestando y una mayor racionalidad, operatividad, eficiencia y sostenibilidad en la actuación de la Entidad.
5. Además de aprobar anualmente los planes de disposición de fondos del Ayuntamiento, debería promoverse en mayor medida la elaboración periódica de previsiones y planes de tesorería que detallen los flujos de efectivo y que favorezcan una gestión de los pagos más eficaz y eficiente.
6. Debería completarse la integración de la información incluida en cada una de las aplicaciones informáticas que utiliza el Ayuntamiento, automatizando la interrelación entre aquellas cuyo contenido lo permita. Además deberían informatizarse aquellas áreas en las que todavía no se han mecanizado los procesos y determinarse por escrito los protocolos de funcionamiento de cada una de las aplicaciones creadas por la propia Entidad y de la interrelación de estas con las adquiridas a terceros.

7. Deberían establecerse mecanismos periódicos de verificación del contenido de los expedientes administrativos de cada área de gestión del Ayuntamiento, así como determinarse los procedimientos para su archivo y custodia, de modo que se asegure su integridad y fácil localización, aprovechando para ello, en mayor medida, la informatización de los procesos llevada a cabo y los archivos electrónicos con que cuenta la Entidad.
8. Deberían implantarse mecanismos sistemáticos y normalizados de conciliación periódica de la información en aquellos Servicios del Ayuntamiento en los que no existe interrelación informática con el resto de Servicios. Deberían, asimismo, automatizarse los controles en aquellos supuestos en los que, existiendo interrelación, es necesaria una supervisión.
9. Deberían implantarse mecanismos de seguimiento y supervisión de los contratos de servicios de la Entidad, en especial los referidos a la colaboración en la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico vial urbano y el de asistencia técnico-jurídica a la gestión e inspección tributaria local y recaudación en vía ejecutiva, mediante el establecimiento de indicadores que permitan valorar de forma regular la eficacia y eficiencia así como la conveniencia del mantenimiento de su contratación.
10. Deberían determinarse por escrito los procedimientos utilizados en el área de gestión recaudatoria de la Entidad para la contabilización de los cobros, asegurando su realización sin hacerla depender de la diligencia del personal a cargo del Servicio e introduciendo mecanismos de estandarización y supervisión de las tareas.
11. Debería reforzarse el control ejercido por la Intervención, especialmente en el área de recaudación. Habrían de seleccionarse muestras de expedientes de gasto para su sometimiento a fiscalización plena, así como realizarse un control de eficacia.
12. Deberían automatizarse las acciones de depuración de saldos deudores y acreedores de la Entidad mediante el establecimiento de mecanismos periódicos de revisión de la situación de los derechos de cobro y las obligaciones de pago pendientes, promoviendo los oportunos expedientes de baja y de prescripción, en su caso.

IV.2 REFERIDAS AL PRESUPUESTO Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN

13. Deberían establecerse las medidas precisas para que el presupuesto del Ayuntamiento constituya un auténtico instrumento de gestión, planificación y toma de decisiones, evitando la utilización de la figura de la prórroga.

Sería conveniente la elaboración de un presupuesto anual enmarcado en una planificación plurianual, en el que se justifique cada uno de los gastos e inversiones a llevar a cabo y que permita la realización de los ajustes necesarios en dichos gastos, y en el que la progresiva reducción de la deuda constituya un objetivo prioritario, así como una estimación realista de los ingresos.

IV.3 REFERIDAS A LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO

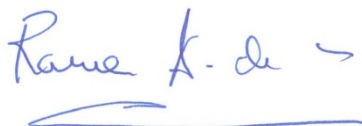
14. Debería mejorarse la explotación de la herramienta implantada por el Ayuntamiento para el control de los gastos con financiación afectada, actualizando los datos de todos los expedientes, eliminando los proyectos finalizados y corrigiendo las anotaciones que dan lugar a cálculos incorrectos de las desviaciones de financiación.
15. Deberían adoptarse medidas de planificación y prácticas de gestión encaminadas a evitar futuras dificultades de solvencia a corto plazo así como tensiones financieras en el medio y largo plazo, derivadas del endeudamiento contraído que puedan afectar a la sostenibilidad económica y financiera de la Entidad.

IV.4 REFERIDAS A LA GESTIÓN URBANÍSTICA

16. Debería procederse a la aprobación de la revisión del Plan de Ordenación Municipal de la ciudad de Cuenca.
17. Debería reforzarse el personal dedicado a la inspección y control en materia de urbanismo e intensificarse las actuaciones que lleva a cabo la Entidad en este ámbito, al objeto de impulsar las acciones disciplinarias y sancionadoras que, en su caso, pudieran derivarse de las referidas actuaciones.
18. Deberían establecerse por escrito los procedimientos de la Gerencia Municipal de Urbanismo para el registro y archivo de la documentación gestionada en su ámbito, con el fin de garantizar la recepción y custodia de toda la documentación relativa al urbanismo y posibilitar una gestión más eficiente de su actividad.

Madrid, 29 de junio de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García