

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.243

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

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 30 de noviembre 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 Castro Urdiales** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria, así como al Pleno del Ayuntamiento de Castro Urdiales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	11
I.2.	TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS	11
I.3.	ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO	11
I.4.	ANTECEDENTES	12
I.4.1.	Informe de la Fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005	12
I.4.2.	Datos generales del Ayuntamiento de Castro-Urdiales	13
I.5.	RENDICIÓN DE CUENTAS	13
I.6.	MARCO NORMATIVO	15
I.7.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	15
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	16
II.1.	SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, AL ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS, A LOS MEDIOS PERSONALES Y A LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS.....	17
II.2.	SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LAS ÁREAS DE GESTIÓN PARTICULARMENTE AFECTADAS POR LAS DEBILIDADES DEL CONTROL INTERNO	26
II.2.1.	Tramitación presupuestaria y rendición de las cuentas anuales.....	26
II.2.2.	Resultado presupuestario y remanente de tesorería	31
II.2.3.	Gestión recaudatoria.....	34
II.2.4.	Contratación.....	38
II.3.	CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE IGUALDAD.....	44
II.4.	CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA.....	47
II.4.1.	Publicidad activa	47
II.4.2.	Derecho de acceso a la información pública.....	49
III.	CONCLUSIONES.....	49
IV.	RECOMENDACIONES.....	55

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOC	Boletín Oficial de Cantabria
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
RPT	Relación de puestos de trabajo
TREBEP	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
TRLRHL	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
VPT	Valoración de puestos de trabajo

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1: PRINCIPALES MAGNITUDES DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES PERIODO 2009-2016	14
CUADRO 2: APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS	23
CUADRO 3: INTERRELACIÓN ENTRE APLICACIONES INFORMÁTICAS O ENTRE ÁREAS DE GESTIÓN.....	24
CUADRO 4: MODIFICACIONES DE CRÉDITO Y GRADO DE EJECUCIÓN, PERIODO 2009-2016.....	28
CUADRO 5: TIPOS DE MODIFICACIÓN DE CRÉDITO, PERIODO 2009-2016.....	29
CUADRO 6: RESULTADO PRESUPUESTARIO, PERIODO 2009-2015.....	32
CUADRO 7: REMANENTE DE TESORERÍA, PERIODO 2009-2015.....	33
CUADRO 8: DEPURACIONES DE SALDOS DEUDORES 2009-2016.....	36
CUADRO 9: EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS PERIODO 2009-2016.....	37
CUADRO 10: CONTRATOS ADJUDICADOS, PERIODO 2009-2016	39
CUADRO 11: PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES A 30 DE ABRIL DE 2017.....	45
CUADRO 12: CUMPLIMIENTO ACCIONES PLAN IGUALDAD 2010-2014.....	46

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2016, aprobado por el Pleno de la Institución el 22 de diciembre de 2015, y modificado en relación con este asunto el 22 de diciembre de 2016, incluyó, entre las acordadas a iniciativa propia, la “*Fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales*”, acordándose también, en esa misma fecha de diciembre de 2016, el inicio de las actuaciones.

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

I.2. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS

La fiscalización cuyos resultados se presentan en este Proyecto de Informe es de cumplimiento y operativa o de gestión, según la clasificación realizada en la Norma Técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de 23 de diciembre de 2013, en cuanto que las recomendaciones cuyo seguimiento constituye su objeto se refieren a aspectos relacionados con la legalidad y al establecimiento de procedimientos encaminados a la mejora de la gestión económico-financiera de la Entidad. El alcance de los mencionados tipos de control se extiende, por la propia naturaleza y esencia de la fiscalización, a los ámbitos concretos de cada uno de ellos abordados por las recomendaciones cuyo cumplimiento se verifica.

Los objetivos de esta fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de febrero de 2017, son los siguientes:

1. Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones realizadas en el Informe del Tribunal de Cuentas relativo al Ayuntamiento de Castro-Urdiales y de las correlativas de la Resolución de 29 de septiembre de 2009 de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, referida a dicho Informe.
2. Verificar y evaluar, desde la perspectiva de los principios de buena gestión financiera, las modificaciones introducidas en los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión económico-financiera aplicados por la Entidad al objeto de dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas.
3. Examinar el cumplimiento de la normativa aplicable a la actividad realizada por las entidades fiscalizadas en las áreas objeto de recomendación.

Asimismo, aun cuando no fueron objeto de recomendación, en cumplimiento de las prescripciones recogidas en los Programas de fiscalizaciones tanto de 2016 como de 2017 y como se preveía en las Directrices Técnicas, se ha verificado la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de la relativa a la transparencia en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, guardaba relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

I.3. ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

El ámbito objetivo de la fiscalización se extiende, con el alcance que en cada caso corresponde, a la estructura organizativa del Ayuntamiento, a los procedimientos de gestión y control interno aplicados por aquel en su funcionamiento, así como a los medios personales de que está dotado;

todo ello, en los aspectos y ámbitos que, atendiendo a los principales resultados de la fiscalización expuestos en las conclusiones, fueron objeto de recomendación en el Informe del Tribunal de Cuentas sobre la Entidad fiscalizada, al objeto de proceder a verificar su cumplimiento. No han sido objeto de análisis otras áreas o aspectos siendo así que, al no haberse formulado recomendaciones respecto de los mismos, no integran el ámbito de la fiscalización.

Su ámbito subjetivo, al igual que lo fue en aquella cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, viene constituido por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales.

La fiscalización se refiere a la situación de dicho Ayuntamiento al momento de finalización de las actuaciones fiscalizadoras, junio de 2017, habiéndose verificado las acciones llevadas a cabo por la Entidad desde la fecha de aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, lo que tuvo lugar el 26 de febrero de 2009. Igualmente, cuando se ha considerado preciso para una mejor consecución de los objetivos de la fiscalización, el análisis ha abarcado también a aquellas medidas cuya adopción o implementación se inició con posterioridad a los ejercicios que fueron fiscalizados -2004 y 2005- pero con anterioridad a la fecha de aprobación del Informe –febrero de 2009- y que han sido objeto de mejoras o desarrollos ulteriores con repercusión en la gestión, la organización y el control de la Entidad, en línea con lo previsto en las recomendaciones formuladas en el Informe.

Los trabajos se han 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 fiscalizada, efectuándose las solicitudes que han resultado necesarias al objeto de llevar a cabo los correspondientes 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 ha desplazado el equipo de fiscalización a la sede del Ayuntamiento para realizar las revisiones y comprobaciones precisas.

El Ayuntamiento ha prestado adecuadamente su colaboración, sin que se hayan producido circunstancias que hayan originado limitaciones al alcance de la fiscalización.

I.4. ANTECEDENTES

I.4.1. Informe de la Fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005

La fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, se llevó a cabo a iniciativa del Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

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. Evaluar los procedimientos de control interno aplicados en el Ayuntamiento con el fin de determinar si eran suficientes para garantizar una correcta actuación en la actividad económico-financiera.
2. Comprobar si los estados contables y cuentas anuales de los ejercicios 2004 y 2005 representaban la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y criterios contables que le eran de aplicación.
3. Analizar si la gestión económico-financiera se había realizado de conformidad con la normativa de aplicación, con especial atención a la gestión urbanística y a la actividad contractual.

Las áreas más relevantes en las que se identificaron deficiencias en dicha fiscalización, como se plasmó en sus conclusiones, fueron: la organización del Ayuntamiento y los procedimientos de gestión; la formación y rendición de las cuentas generales; la representatividad de las cuentas; la elaboración y tramitación de los presupuestos generales; la gestión urbanística, de personal y recaudatoria; y la contratación.

Se incluyeron en el Informe cuatro recomendaciones dirigidas a impulsar medidas que redundaran en el fortalecimiento de ciertos aspectos de la organización, de los recursos personales del Ayuntamiento, de las aplicaciones informáticas implantadas para el tratamiento de la información, y relativos a algunos procedimientos de gestión cuyas principales deficiencias resultaban de las debilidades del control interno, todas ellas formuladas a la luz de los principales resultados de la fiscalización expuestos en las conclusiones del Informe.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en sesión de 26 de febrero de 2009, el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, y acordó su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y su remisión al Pleno de la Corporación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

La Comisión Mixta, en su sesión de 29 de septiembre de 2009, a la vista del Informe remitido por el Tribunal de Cuentas, acordó instar al Ayuntamiento de Castro-Urdiales al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en dicho Informe.

I.4.2. Datos generales del Ayuntamiento de Castro-Urdiales

El municipio de Castro-Urdiales tenía una población, a 1 de enero de 2016¹, de 31.901 habitantes (16.025 mujeres y 15.876 hombres), magnitud muy similar a la de la fecha de aprobación del Informe que dio lugar a las recomendaciones, siendo así que se produjo únicamente un incremento entre ambas del 0,73% de la población. Su superficie es de 96 Km².

El referido municipio está formado por el núcleo urbano en el que radica la capitalidad del municipio y otros nueve núcleos territoriales: Cérdigo, Islares, Lusa, Mioño, Ontón, Oriñón, Otañes, Sámano y Santullán, instituidos como Juntas Vecinales, acogiéndose a lo establecido en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades Locales Menores de Cantabria.

El Ayuntamiento contaba, a fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización –junio de 2017-, con dos entidades dependientes. El Organismo Autónomo Residencia Municipal, adscrito a la Concejalía de Asuntos Sociales, Área de Igualdad, Cooperación al Desarrollo y Participación Ciudadana, y cuyo objeto social, según sus estatutos, viene constituido por la gestión de la Residencia, dedicada a proporcionar a las personas de la tercera edad alojamiento, atención alimenticia, asistencia social, atención geriátrica, cultural, recreativa y a la realización de cuantas actividades conexas o complementarias de las anteriores sean necesarias para su mayor eficacia. La segunda entidad dependiente es el Organismo Autónomo Local Servicio de Extinción, Prevención de Incendios y Salvamento, adscrito a la Concejalía de Obras, Servicios y Personal, cuyo fin es la realización de las facultades y funciones que el Ayuntamiento le confíe en relación con el servicio de extinción, prevención de incendios y salvamento, y la práctica de cuantas actividades conexas o complementarias sean necesarias para su mayor eficacia y, en concreto, las que le encomiende la Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

Las cuentas generales del Ayuntamiento de Castro-Urdiales de los ejercicios 2009 a 2013, con el contenido establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), incluyendo las cuentas de sus organismos autónomos, fueron rendidas con posterioridad al plazo dispuesto en el

¹ Datos del INE, últimos disponibles a agosto de 2017.

artículo 223 de dicho texto legal (15 de octubre del año siguiente). El retraso en la rendición de las cuentas fue, de media, de 152,6 días para los cinco años, con una tendencia decreciente en el periodo, rindiéndose la cuenta general correspondiente al ejercicio 2009 con 206 días de retraso sobre la fecha establecida en la Ley y la del ejercicio 2013 con 117 días de demora sobre dicha fecha.

La cuenta general del ejercicio 2014, si bien se envió al Tribunal de Cuentas a través de su Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales el 28 de diciembre de 2015, no había sido aprobada por el Pleno de la Corporación, como hubiera requerido el artículo 212.5 del TRLRHL, no entendiéndose por tanto legalmente rendida, por lo que debía haber sido remitida de nuevo por la Entidad una vez fue aprobada por su Pleno.

La cuenta referida al ejercicio 2015 –última respecto de la que se halla vencido el plazo legal de rendición-, que debió presentarse antes del 15 de octubre de 2016, se recibió en este Tribunal el 24 de mayo de 2017, esto es, 221 días después de vencido el plazo máximo señalado en la normativa.

En el siguiente cuadro se recoge el importe total de los créditos definitivos de las liquidaciones de los presupuestos de gastos del Ayuntamiento de Castro-Urdiales de los ejercicios 2009-2016, 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 CASTRO-URDIALES PERIODO 2009-2016

(Euros)

Ejercicio	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Grado ejecución (%)
2009	81.630.872,02	38.270.286,37	46,88
2010	65.178.947,52	33.225.954,71	50,98
2011	59.757.827,16	32.231.785,67	53,94
2012	55.871.835,81	29.686.812,28	53,13
2013	54.137.156,74	28.507.061,44	52,66
2014	60.338.879,38	32.057.978,95	53,13
2015	54.075.030,04	32.143.468,85	59,44
2016*	51.445.307,79	28.730.734,80	55,85

(*) Datos resultantes de la liquidación provisional remitida por el Ayuntamiento con ocasión de la fiscalización.

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 a lo largo del periodo 2009-2016, con una tendencia decreciente de 2009 a 2013, incrementándose entre 2013 y 2014 un 11% los créditos definitivos y un 12% las obligaciones reconocidas netas, disminuyendo posteriormente hasta 2016. Para el conjunto del periodo, la evolución supuso una disminución del 37% en los créditos definitivos y del 25% en las obligaciones reconocidas netas.

El grado de ejecución presupuestaria registró una evolución creciente en el periodo hasta el año 2015, salvo en 2013 en el que se redujo ligeramente, disminuyendo en 2016. La ejecución representa de media, para el conjunto del periodo, un 53%.

I.6. MARCO NORMATIVO

La normativa que regulaba la actividad económica, financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento desde el 26 de febrero de 2009, fecha de aprobación del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, hasta la finalización de los trabajos de fiscalización, en lo que se refiere a los aspectos que fueron objeto de las recomendaciones, ha sido, fundamentalmente, la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).
- 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.
- 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.
- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente hasta 31 de diciembre de 2014.
- 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 (TRLCSPP).
- 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.

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 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- 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.

Además, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, constituyen las disposiciones esenciales en materia de transparencia e igualdad de género, respectivamente.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se remitió al representante de la Entidad fiscalizada, así como a quienes lo habían sido a lo largo del periodo fiscalizado, para que alegaran y presentaran los documentos y justificaciones que estimaran conveniente.

Dentro del plazo concedido se recibieron alegaciones del Alcalde del Ayuntamiento de Castro-Urdiales. Un ex Alcalde ha manifestado su voluntad de no formular alegaciones.

Las alegaciones, así como la documentación aportada, han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y matizaciones en el Proyecto de 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 tenido en consideración ni se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido; que discrepan, sin fundamentarlo, de los hechos comprobados por el Tribunal o de los criterios técnicos y jurídicos sostenidos en el Proyecto de Informe; que plantean opiniones sin soporte documental o normativo; o que tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Proyecto de Informe.

En los siguientes subapartados de este Proyecto de Informe se recoge el resultado definitivo de la fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados obtenidos en el presente procedimiento fiscalizador se exponen a continuación divididos en cuatro subapartados. Los dos primeros presentan el análisis respecto del seguimiento de la aplicación por la Entidad fiscalizada de las recomendaciones formuladas. En concreto, el primero de ellos, se refiere a la estructura organizativa del Ayuntamiento y a la interconexión entre sus departamentos, a los medios personales de que dispone para el ejercicio de sus competencias y funciones, a la existencia de procedimientos reglados de gestión y a las aplicaciones informáticas con que cuenta para el adecuado tratamiento de la información, verificándose con ello el cumplimiento de las Recomendaciones 1ª a 3ª. En el segundo subapartado se examinan los aspectos relativos al desarrollo de la actuación de la Entidad en lo que se refiere a las principales áreas de gestión en las que la incidencia de las debilidades del control interno resultó especialmente relevante, analizándose así el cumplimiento por dicha Entidad de la Recomendación 4ª. Por su parte, los dos últimos subapartados se dedican al análisis de la observancia de la normativa en materia de igualdad y de transparencia, respectivamente.

La estructura adoptada en los dos primeros subapartados tiene por objeto exponer los resultados del seguimiento realizado en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones de la manera más coherente y estructurada posible, tratando de evitar, en la mayor medida, la fragmentación expositiva de su contenido. Es por ello que, dada la interrelación existente entre las tres primeras recomendaciones –siendo así que la 2ª y la 3ª son especificaciones o aspectos parciales de la 1ª-, el tratamiento de su observancia por la Entidad fiscalizada se ha realizado de manera conjunta en un único subapartado.

Con la misma finalidad se ha procurado llevar a cabo una exposición homogénea y unitaria de diversos aspectos relativos a las áreas de gestión respecto de las que el Informe cuyo seguimiento de recomendaciones se realiza, señalaba que las debilidades en el control interno –relativas a la estructura, dotación o funcionamiento de este- habían tenido un particular impacto. Por lo tanto, e igualmente con el fin de evitar la fragmentación del contenido de cada una de las referidas áreas examinadas, se ha realizado en este Subapartado II.2 una aproximación global a las mismas, por lo que también, en ocasiones, se recogen en él algunos aspectos específicos relacionados con la organización, los recursos humanos, el establecimiento de procedimientos y las herramientas informáticas empleadas en su gestión a que se refiere el Informe relativo a los ejercicios 2004 y 2005, remitiéndose en el tratamiento de estos resultados, con frecuencia, a lo expuesto en el Subapartado II.1.

Se transcriben a continuación las recomendaciones formuladas en el Informe objeto de seguimiento, a las que posteriormente se hará referencia particular de forma total o parcial en cada uno de los subapartados, exponiéndose en cada uno de ellos los resultados del análisis realizado respecto de la situación de la Entidad fiscalizada en lo que se refiere al cumplimiento o incumplimiento del contenido de aquellas, a la luz de las conclusiones emitidas en dicho Informe:

Recomendación 1ª: *El Ayuntamiento de Castro-Urdiales debería dotarse de una estructura organizativa en la que estén definidas las competencias, funciones y procedimientos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de la Entidad, así como de un organigrama que establezca la organización departamental de la Corporación y defina los circuitos de relaciones entre los distintos Departamentos.*

Recomendación 2ª: *El Ayuntamiento debería establecer la necesaria segregación de funciones que garanticen que no concurren competencias de gestión y de control sobre un mismo responsable municipal.*

Recomendación 3ª: *El Ayuntamiento debería dotarse de aplicaciones informáticas que permitan un tratamiento adecuado de la información, con el establecimiento de sistemas de codificación homogéneos para la información común de los distintos Departamentos que intervienen en un mismo procedimiento.*

Estas aplicaciones deberían disponer de controles automatizados sobre vencimiento de plazos que puedan afectar a la situación jurídica de los expedientes, de cumplimentación de campos obligatorios y conciliaciones periódicas automáticas entre archivos.

Recomendación 4ª: *El Ayuntamiento debería dotar de medios suficientes a la unidad encargada del control interno y la contabilidad, de forma que se facilite el ejercicio de las competencias que la legislación le atribuye.*

II.1. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, AL ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS, A LOS MEDIOS PERSONALES Y A LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, contiene cuatro conclusiones específicas referidas a la organización y a los procedimientos aplicados por la Entidad, y seis conclusiones relativas a la gestión de personal. Es en el contexto de estas conclusiones en el que se formularon las Recomendaciones 1ª a 3ª, persiguiéndose con las medidas que en ellas se proponían asegurar el adecuado funcionamiento de la Entidad.

En relación con la organización y los procedimientos de gestión se señalaba en el Informe que en el periodo 2004-2005 la Entidad no dispuso de un reglamento orgánico en el que se definiera su estructura organizativa ni su funcionamiento en lo que se refiere a competencias, funciones y procedimientos. Tampoco contó con un organigrama que pudiera suplir la ausencia de reglamento orgánico.

No existió en el periodo una adecuada atribución de competencias ni una segregación de funciones para la realización de un adecuado control de la gestión municipal. Se destacaba como especialmente grave la situación de la Intervención municipal, por la carencia de medios personales necesarios para el desempeño de sus competencias, así como por la asunción de responsabilidades ajenas a su función; el desempeño de los puestos de asesoría jurídica y la jefatura de servicio de disciplina urbanística por personas sin la cualificación profesional requerida; la actuación del recaudador como interventor accidental, y el desarrollo de las funciones de tesorero por el concejal de Hacienda durante los meses en los que estuvo vacante.

En materia de gestión de personal el Informe exponía que no se contaba con una estructura organizativa en el Departamento de Personal, ni con manuales o procedimientos normalizados de atribución de funciones y responsabilidades. La aplicación informática utilizada presentaba importantes carencias al no ofrecer información sobre determinados aspectos básicos. La ausencia de procedimientos y herramientas de gestión adecuados había provocado que las decisiones en esta materia se adoptaran sin la información necesaria y que se contratara personal en función de las necesidades puntuales planteadas por los distintos departamentos de la Entidad.

Además, se señalaba que las retribuciones y el régimen laboral estaban regulados por un convenio aprobado por el Pleno de la Corporación en 1998, que se prorrogaba tácitamente año tras año, y que era de aplicación a todo el personal del Ayuntamiento, incluido el personal funcionario, contemplándose en el mismo para estos, retribuciones y permisos contrarios a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

En 2004 se aprobó una relación de puestos de trabajo (RPT) que fue declarada nula por no haber sido objeto de negociación colectiva. En todo caso, dicha relación no reunía las características necesarias para ser el instrumento técnico a través del cual pudiera realizarse la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de cada servicio. Durante el periodo 2004-2005 se utilizó una valoración de puestos de trabajo (VPT), aprobada por el Pleno de la Corporación, que determinaba cada uno de los puestos de trabajo y que servía de base para calcular el importe de los complementos específicos a abonar a los trabajadores.

No se disponía de registro de personal. Por otra parte, realizado el análisis de una muestra de expedientes de personal, se detectaron incidencias tales como la falta de documentos que constataran el cumplimiento de los requisitos para el desempeño del puesto respectivo o la falta de acreditación de la superación de las correspondientes pruebas selectivas; así como la existencia de personal laboral cuyos contratos habían finalizado y la contratación de personal temporal para proveer puestos de forma indefinida, así como de funcionarios interinos en cuya contratación no quedaba justificada la urgencia; asimismo, resultó que el 12% de los expedientes no fue localizado. Se examinaron también las nóminas de dos meses, constatándose la omisión de fiscalización de una de ellas, que fue reparada por la Intervención por motivos de legalidad, y la firma de todas ellas por el concejal de Hacienda, que asumió las competencias de tesorería en contra de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

En cuanto a los referidos expedientes, el Informe manifestaba que no existía un sistema normalizado para la formación y archivo de los mismos, por lo que no eran completos. Además, los documentos se archivaban de forma separada y sin un código que permitiera su identificación como integrantes de un mismo expediente.

Estructura organizativa y gestión de personal

De los análisis realizados en la presente fiscalización al objeto de determinar si se habían cumplido las Recomendaciones 1ª y 2ª en lo que se refiere a la estructura organizativa y a los medios personales de la Entidad, ha resultado que, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización cuyos resultados se recogen en este Proyecto de Informe, junio de 2017, el Ayuntamiento seguía sin contar con un reglamento orgánico municipal que definiera su estructura organizativa, habiéndose adoptado únicamente dos reglamentos para regular órganos complementarios: el Consejo Sectorial de Festejos y el Consejo Sectorial de Promoción Económica.²

² El Alcalde de Castro-Urdiales ha manifestado en el trámite de alegaciones que la ausencia de ROM en los municipios de régimen común no incide en la determinación de competencias, responsabilidades y procedimientos de cada uno de los departamentos de gestión y del personal a su servicio, a diferencia de lo que sucede con la VPT, la RPT, el organigrama administrativo funcional o los manuales de procedimiento, en los que sí se recogen estas cuestiones. Continúa indicando que, salvo en el caso de municipios de gran población, el Reglamento Orgánico regula los órganos políticos pero no la organización administrativa municipal.

En relación con dicha alegación, en primer lugar, debe aclararse que en los dos primeros párrafos referidos a la "Estructura organizativa y gestión de personal" de este Proyecto de Informe, a los que afecta la alegación, no se afirma, como parece entender el alegante, que el ROM sea el instrumento a través del cual deba definirse la estructura administrativa, sino que el Ayuntamiento no cuenta con el ROM, con organigrama administrativo aprobado ni con ningún otro instrumento en el que se defina la estructura administrativa.

Por otra parte, y en relación con el alcance del ROM, debe recordarse que el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de aplicación a todos los municipios, en su artículo 41, señala que el Alcalde dirige el gobierno y administración municipales y, en el marco del Reglamento orgánico, la organización de los servicios administrativos de la Corporación; y, en su artículo 45, establece que las delegaciones que puede otorgar el Alcalde deberán adaptarse a las grandes áreas en que el Reglamento orgánico distribuya los servicios administrativos del Ayuntamiento; luego, de estos preceptos resulta

Tampoco se había aprobado un organigrama administrativo que supliera esta carencia de reglamento orgánico; solamente disponía de sendos organigramas relativos a los Departamentos de Rentas y de Informática, aprobados por Resoluciones de Alcaldía de 2002 y 2009. La Entidad contaba, por otra parte, con un documento que contenía la estructura de las diferentes áreas de gestión, con detalle del personal de cada una de ellas; documento que se aplicaba pero que no había sido objeto de aprobación. También disponía de un registro de personal integrado en la aplicación informática utilizada en dicho área.

En el Portal de transparencia del Ayuntamiento se incluye la publicación de un organigrama político -que contiene los órganos de la Corporación y los miembros que los componen, así como su adscripción política-, que se aprobó tras las elecciones de mayo de 2015 y que fue objeto de modificación en mayo de 2017, tras la ruptura del pacto de gobierno inicialmente alcanzado.

Por su parte el Ayuntamiento aprobó una RPT, por Resolución de 28 de febrero de 2008, que se publicó en el Boletín oficial de Cantabria (BOC) el 5 de marzo de 2008. Para su elaboración se tuvieron en cuenta los criterios contenidos en el documento de la VPT anteriormente referido, en el que encontraban su fundamento y motivación, así como la metodología aplicada para la determinación de las retribuciones complementarias. La RPT ha sido modificada en diversas ocasiones desde su aprobación –años 2010, 2011, 2012, 2014 y 2016-. La misma fue objeto de ocho recursos desde mayo de 2008, de los que seis fueron desestimados íntegramente y dos se estimaron de forma parcial, resultando una nueva valoración de una de las plazas contenidas en la misma y el reconocimiento de la condición de “indefinido no fijo” para determinados puestos de trabajo.

A fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras continuaba en vigor el convenio aprobado por el Pleno el 25 de marzo de 1998, aplicable, como se ha indicado, a todo el personal del Ayuntamiento, incluidos los funcionarios de carrera, interinos, contratados laborales y temporales que presten servicios en la Entidad, según dispone su artículo 1, referido al ámbito de aplicación. Sin embargo, el contenido de dicho convenio ha sido objeto de diversas modificaciones en relación con el régimen de los funcionarios, con el fin de adaptarlo a la regulación del 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). Así, en abril de 2011, se revisaron los artículos 1 y 15, referidos al ámbito de aplicación del convenio y a los tipos de contratos, respectivamente; se suspendieron, en noviembre de 2011, los artículos 31 a 36, sobre dietas, préstamos y gratificaciones; y se derogaron, también en noviembre de 2011, los artículos 29, 30 y 32, relativos a retribuciones y horas extraordinarias. Por último, en diciembre de 2016, se aprobaron acuerdos sobre calendario laboral, vacaciones, asuntos particulares, permiso de gestación y permisos en general. Todas estas modificaciones se realizaron a través de acuerdos plenarios previa la preceptiva negociación; sin embargo, no han sido incluidas en el convenio ni unificadas en ningún otro documento único en el que se recoja de forma completa la regulación dictada por el Ayuntamiento para su aplicación al personal funcionario de la Entidad, en el marco del TREBEP y del resto de normativa aplicable a los funcionarios públicos.

Debe tenerse en cuenta a estos efectos que en lo que se refiere al régimen de los funcionarios al servicio de la Administración Local, los artículos 92 y siguientes de la LRRL establecen que, en lo no dispuesto en dicha Ley, se regulará por la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, y que las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios locales, así como la jornada de trabajo serán las recogidas en la legislación estatal. Asimismo la LRRL dispone que la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo será la establecida con carácter general para todas las Administraciones Públicas en el Estatuto Básico de la Función Pública, como norma fundamental en la materia en la que se definen las condiciones laborales y retributivas de este personal, siendo la normativa estatal vigente en la materia a la fecha de la presente fiscalización, el TREBEP.

que el ROM tiene un alcance más amplio que el de mero regulador de los órganos políticos, abarcando también la estructura básica de los servicios administrativos de la Entidad.

En consecuencia, de los análisis realizados ha resultado que, si bien el Ayuntamiento no disponía de un organigrama debidamente aprobado en el que se recogiera una estructura administrativa-funcional, al menos contaba con un documento que contenía las diferentes áreas de la Entidad y el personal asignado a las mismas. La Entidad tenía, asimismo, una VPT que recogía cada uno de los puestos incluidos en la RPT y definía las funciones y competencias de los mismos, lo que servía de complemento al contenido de esta última. Adicionalmente se ha verificado la existencia de una segregación de funciones, no concurriendo competencias de gestión y control en el mismo responsable, todo ello conforme a lo señalado en la Recomendación 1ª del Informe objeto de seguimiento.

El Departamento de Recursos Humanos, a la fecha de realización de la presente fiscalización, se componía de cuatro personas, un técnico en recursos humanos, un administrativo y dos auxiliares, siendo este el departamento responsable de los procedimientos relativos a la contratación de personal y de la elaboración de la nómina, la cual era debidamente fiscalizada con carácter previo y aprobada mensualmente por Decreto de Alcaldía.

Además, se ha verificado la adecuada cobertura de los puestos de Viceinterventor, de titular de la Asesoría Jurídica, de jefe de Disciplina Urbanística, de Recaudador y de Tesorero, habiéndose delimitado las funciones de los mismos en la VPT, y la concurrencia en sus titulares de la cualificación referida en la RPT, adecuándose por tanto a las necesidades del Ayuntamiento en línea con el contenido de la Recomendación 1ª.

A comienzos del año 2016 se implementó una nueva aplicación para la elaboración y gestión de las nóminas, que fue adquirida en agosto de 2015, y que contenía los aspectos básicos de la información relativa a cada trabajador, con detalle de los conceptos retributivos y la imputación presupuestaria de cada uno de ellos, estando además conectada con la aplicación de contabilidad. Aquella aplicación presentaba, no obstante, ciertas limitaciones, ya que no permitía obtener de forma automática determinados informes del personal a nivel global.

Con objeto de examinar 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 en la presente fiscalización, las relativas a los meses de junio, julio y octubre de 2016. Se comprobó que el importe de las mismas ascendió a 1.159.771,81 euros, 719.743,01 y 727.698,34 euros, respectivamente, integrando la nómina del mes de junio, como procede, la paga extraordinaria. Los expedientes administrativos de las nóminas contenían, en general, la documentación exigida por la normativa, por lo que resultaban completos, incluyéndose en ellos la fiscalización de conformidad realizada por la Intervención.

Manuales de procedimiento

En ejecución de los trabajos de la presente fiscalización se ha verificado que existen manuales en los que se recogen procedimientos para las áreas de intervención, tesorería, contabilidad, personal, recaudación, rentas -gestión tributaria-, patrimonio municipal, contratación, urbanismo e informática. Se trata de manuales para el uso de las aplicaciones informáticas que sirven de herramienta de gestión a las correspondientes áreas, en los que vienen detallados los correspondientes procedimientos para la atribución de tareas, y a los que se acompañan los modelos administrativos a utilizar en el procedimiento atendiendo a las distintas fases de su desarrollo. Estos manuales no fueron objeto de aprobación, aun cuando se utilizaban por la Entidad a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, habiéndose verificado que se han incorporado en la aplicación informática común de gestión y archivo de expedientes, a la que se hará referencia a continuación, los formularios y plantillas contenidos en los manuales.

No obstante lo anterior, en ninguno de los manuales se definían los cometidos y responsabilidades y tareas a desarrollar en cada uno de los puestos de trabajo; contenidos que, como se ha indicado, constaban en la VPT, que definía las competencias y funciones de cada uno de los ellos.

Por tanto el Ayuntamiento, aun cuando no los tiene formalizados propiamente como manuales de procedimiento, dispone de instrumentos que definen las diversas y sucesivas tareas y fases a desarrollar en las distintas áreas, por un lado, y las funciones y responsabilidades de los distintos puestos de trabajo, por otro, observándose en este punto avances positivos acordes con las Recomendaciones 1ª a 3ª del Informe, aunque aún susceptible de mejora.

Procedimientos y aplicaciones informáticas

El contenido de la Recomendación 3ª del Informe de fiscalización referido a los ejercicios 2004 y 2005, señalaba, como se ha expuesto, la necesidad de dotar al Ayuntamiento de aplicaciones informáticas que permitieran un tratamiento adecuado de la información, con sistemas de codificación homogéneos para la información común de los distintos departamentos que intervienen en un mismo procedimiento. Añadía, además, que debería disponer de controles automatizados sobre vencimiento de plazos que pudieran afectar a la situación jurídica de los expedientes, de cumplimentación de campos obligatorios y de conciliaciones periódicas automáticas entre archivos.

En efecto, de los resultados de la referida fiscalización se evidenciaron deficiencias en las herramientas informáticas de gestión tanto de gastos como de ingresos, derivadas fundamentalmente de la inexistencia de un sistema de formación y archivo de expedientes, a lo que contribuía, asimismo, la ausencia de un modelo normalizado de distribución de los trabajos, lo que dificultaba el acceso a parte de la documentación analizada dado que en ninguna de las áreas se formaban expedientes que recogieran la totalidad de la documentación tramitada en relación con una determinada operación, archivándose la documentación por separado y sin código conector alguno que permitiera su identificación como integrantes de un mismo expediente. El Ayuntamiento señaló en el trámite de alegaciones del Informe objeto de seguimiento que, con posterioridad a la realización de los trabajos de fiscalización, se estaba implantando en los diferentes departamentos de la Entidad un programa de gestión de expedientes.

La ausencia de herramientas de gestión adecuadas afectaba negativamente a los distintos departamentos implicados en los procedimientos.

En el área de personal la aplicación informática utilizada no ofrecía información sobre aspectos básicos como la diferenciación entre el personal funcionario, personal interino, personal laboral fijo y personal laboral temporal, orientándose la toma de decisiones en cada momento, como se ha señalado, en función de las necesidades puntuales y concretas de recursos humanos de cada uno de los departamentos de la Entidad.

En el área de recaudación no se dispuso de manuales para la utilización de los distintos programas informáticos aplicados en los Departamentos gestores de la misma: Departamento de Rentas y Departamento de Recaudación. Además, la aplicación informática empleada para la gestión de los tributos y demás valores gestionados a través de la emisión de recibos, y la aplicación de contabilidad no estaban integradas, por lo que la conciliación de los derechos pendientes de cobro era especialmente compleja, señalando el Ayuntamiento en el trámite de alegaciones que ya se había procedido a realizar la integración automática de ambas. Dicha aplicación de gestión de valores por recibo fue, por otro lado, utilizada de forma deficiente al no cumplimentarse de forma sistemática algunos de los campos previstos para la adecuada gestión recaudatoria, además de emplearse, en algunos casos, códigos diferentes para la contabilización de un mismo ingreso (por ejemplo, en relación con los aprovechamientos urbanísticos). Tampoco era posible obtener relaciones nominales de deudores. Estas deficiencias, en ocasiones, imposibilitaban el seguimiento del procedimiento de recaudación en periodo ejecutivo, así como la tramitación de los embargos y la acreditación de fallidos.

La ausencia de conexión en los procedimientos entre los distintos departamentos fue especialmente relevante en el caso de los procedimientos de contratación y urbanismo, que compartían competencias en las diferentes fases del proceso de contratación, encargándose el Departamento de Contratación de la preparación, selección, adjudicación y formalización de los contratos, y el de Urbanismo de la elaboración de los informes y documentación técnica que

afectaba, fundamentalmente, a la formación y ejecución de los contratos de obras. Esta falta de conexión se puso de manifiesto al comprobar que para el archivo de los expedientes cuya documentación estaba distribuida entre estos departamentos e Intervención, se otorgaban diferentes referencias a las distintas partes de un mismo expediente, lo que impedía su formación completa.

En el ejercicio 2006 se comenzó a utilizar una aplicación general de gestión y archivo de expedientes, creada con el fin de automatizar el procedimiento administrativo común y que, por lo tanto, era utilizable para las diferentes áreas de gestión. A través de la misma, los documentos asociados a cada proceso se iban recogiendo en el sistema de forma unificada. La documentación se escaneaba e incorporaba a los expedientes, de manera que todas las áreas que participaban en un procedimiento se interrelacionaban, quedando constancia de todas las fases de dicho procedimiento con una referencia de expediente. Se establecía una codificación para los expedientes en función del origen del procedimiento, se incluían anotaciones a la contabilidad y existían unos manuales para el uso de la aplicación. Además se empleaban plantillas para actuaciones repetitivas.

Con la utilización desde 2006 de dicha herramienta común de gestión de expedientes y archivo informático, los distintos sujetos que debieran participar de un mismo procedimiento tenían acceso al expediente codificado y creado al efecto, disponiendo así de la información relativa al mismo, aun cuando existía determinada documentación, como algunos documentos firmados o facturas, que continuaban archivándose exclusivamente en formato papel o, en el caso de las facturas, incorporándose al sistema contable pero no al de gestión de expedientes, lo que restaba información al sistema. A partir del 6 de junio de 2017 se comenzó a implementar la firma electrónica en documentos, lo que permitirá ir eliminando el formato papel en muchos casos y debería redundar en una mayor integridad, eficacia y economía en los procedimientos.

Según ha informado el Ayuntamiento en el curso de la presente fiscalización, los procedimientos y plantillas que se utilizaban han de actualizarse por los responsables de las distintas áreas en función de las necesidades de los servicios, de las innovaciones y mejoras que se consideraran necesarias así como atendiendo a los cambios legislativos que se produjeran, por lo que la correcta actualización de los modelos dependía de la diligencia de dichos responsables.

Por Decreto de Alcaldía de septiembre de 2015, se creó una Comisión de Administración Electrónica y Seguridad de los Sistemas de Información, regulada en el Manual de Política de Seguridad aprobado en dicho Decreto, formada por la dirección política y técnicos municipales. Dentro de ella existe un comité técnico que trabaja activamente en la definición de unos estándares básicos, definiendo las plantillas básicas y la imagen corporativa de la organización, lo que deberá contribuir a la realización de actualizaciones de forma periódica y mejoras en los sistemas de seguridad e integridad de la información utilizada. El resto del diseño de procedimientos y documentos se delega en los empleados municipales.

Además de la referida aplicación común de gestión y archivo de expedientes, la Entidad disponía a la fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización, de otras cinco aplicaciones informáticas -contando una de ellas con módulos diferentes de aplicación en dos áreas-, para su utilización en los diferentes ámbitos de actividad -contabilidad, tesorería, presupuesto, personal, recaudación, patrimonio, contratación y gastos-, así como de una aplicación específica para otros ingresos recaudados por el cobro de la tasa de instalaciones deportivas, como se indica en el cuadro 2. Todas las aplicaciones fueron objeto de adquisición a terceros y contaban con manuales de uso actualizados.

Solo las aplicaciones utilizadas en las áreas de personal, recaudación y patrimonio cuentan con un sistema de envío de la información al sistema de registro contable. Las aplicaciones registran las acciones clave, permitiendo conocer el estado de tramitación de los procedimientos y requieren autenticación del usuario, estableciendo distintos permisos para los diferentes usuarios, aun cuando no exigen el cambio periódico de contraseña en algunos casos, como es el supuesto de la aplicación de personal -gestión de nóminas- y de la de inventario, lo que no favorece la seguridad

en el acceso. En ninguna de las aplicaciones se produce la caducidad de los usuarios inactivos, con el consiguiente riesgo de utilización de las mismas por personas que ya no deban acceder a sus contenidos.

En el cuadro siguiente se recogen las distintas áreas de actividad del Ayuntamiento en las que se utilizan aplicaciones informáticas, indicando el año de comienzo de su uso:

CUADRO 2: APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS

Área	Año de comienzo de uso
Contabilidad/Tesorería/Presupuesto	2001
Personal	2016
Recaudación(*)	2001
Rentas -gestión tributaria-(*)	2001
Patrimonio municipal	2011
Urbanismo, contratación y gastos (**)	2006
Otros ingresos	2000

(*) Se trata de la misma aplicación, que cuenta con módulos distintos para cada área.

(**) Dentro de la aplicación común de gestión de expedientes.

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

Se ha realizado en los trabajos de fiscalización un análisis de las interrelaciones entre las aplicaciones utilizadas. En el cuadro siguiente se recogen las distintas áreas y las relaciones con otras áreas y/o aplicaciones distinguiendo las siguientes alternativas:

- 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.

CUADRO 3: INTERRELACIÓN ENTRE APLICACIONES INFORMÁTICAS O ENTRE ÁREAS DE GESTIÓN

	Contabilidad	Tesorería	Personal	Recaudación	Rentas	Patrimonio	Urbanismo/ Contratación/ Gastos	Otros ingresos
Tesorería	Informático automático							
Personal	Informático automático	Informático automático						
Recaudación	Informático automático	Informático automático	N/A					
Rentas	Informático automático	Informático automático	N/A	Informático automático				
Patrimonio	Informático automático	Informático automático	N/A	N/A	N/A			
Urbanismo/ Contratación/ Gastos	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	
Otros ingresos	Informático automático	Informático automático	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
Gestión de expedientes (*)	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones	Informático con ajustes y correcciones

(*) Programa de archivo documental a través del cual todas las áreas que participan en un procedimiento están interrelacionadas.

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

De las verificaciones realizadas resulta que la aplicación informática que gestiona el área de contabilidad, tesorería y presupuesto, adquirida en 2001, contiene un fichero de enlace contable a través del cual se importan las operaciones resultantes de las distintas aplicaciones con las que está interrelacionada.

La aplicación de personal, que se encuentra en funcionamiento desde el ejercicio 2016, gestiona la elaboración de las nóminas. La misma recoge los datos económicos y profesionales de los trabajadores distinguiendo al personal del Ayuntamiento según su modalidad de contratación, conteniendo asimismo los datos del personal del Organismo Autónomo de Prevención y Extinción de Incendios. Por tanto, la nueva aplicación empleada por la Entidad subsana las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento.

La aplicación que gestiona el patrimonio de la Entidad, utilizada desde el ejercicio 2011, es una herramienta para el control del inventario. A fecha de los trabajos de la presente fiscalización, el inventario del Ayuntamiento se encuentra en proceso de depuración con el fin de actualizarlo. Dicho proceso está finalizado respecto de los bienes de uno de sus organismos autónomos, la Residencia Municipal, quedando en 2017 pendientes de contabilización los ajustes resultantes.

La aplicación que se utiliza en el área de gestión recaudatoria es aplicable a todo tipo de rentas, tributarias o no, así como a las operaciones de cobros y pagos bancarios. Se introdujo una mejora en la misma a mediados del ejercicio 2008 al vincularla directamente con la aplicación gestora de la contabilidad, de manera que la recaudación de los ingresos se contabiliza de forma automática, sin perjuicio de pequeñas diferencias resultantes de redondeos que no son tenidos en cuenta por el programa. Se han subsanado con ello algunas de las deficiencias que se señalaron en el Informe objeto de seguimiento, tales como la actual existencia de interrelación entre las aplicaciones utilizadas en el área, de códigos homogéneos y siendo posible la obtención de relaciones nominales de deudores.

No obstante, en esta aplicación de recaudación se han detectado debilidades en el proceso de control de los derechos pendientes de cobro para su pase a ejecutiva, así como para la prescripción de los mismos. Dicha herramienta no dispone de sistema de avisos o alertas, ni permite la automatización de un seguimiento adecuado de los saldos deudores de forma periódica, debiendo realizarse este control de forma manual, sin más verificación que la del trabajador responsable de hacerlos. Ello supone un riesgo de prescripción de los derechos de ejercicios cerrados tal como se describe en el Epígrafe II.2.3 "Gestión Recaudatoria". Además, las solicitudes de fraccionamientos realizadas por los terceros deudores, se registran sólo en la aplicación de gestión de expedientes, debiendo ser objeto de registro manual en la aplicación de gestión recaudatoria, por lo que, si esta fase no se completa convenientemente, se pueden producir indebidamente providencias de apremio de deudas con fraccionamientos autorizados y, por tanto, en periodo voluntario de pago.

Las áreas de urbanismo, contratación y gastos no disponen de una herramienta específica, siendo archivados todos los documentos relacionados con cada tipo de actuación de gasto o contrato en la aplicación común de gestión y archivo de expedientes.

No obstante las debilidades existentes –falta de automatización de algunas tareas, necesidad de realización de ajustes y correcciones en algunas interrelaciones entre aplicaciones, así como las señaladas respecto del área de recaudación-, se ha puesto de manifiesto una notable mejoría en lo relativo al control y seguimiento en la gestión de expedientes gracias a la implementación del sistema de archivo electrónico de la documentación asociada a cada uno de ellos, favoreciéndose de esta forma la comunicación entre los distintos departamentos.

Reconocimientos extrajudiciales de crédito

La última de las conclusiones incluidas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, referidas a las incidencias que se derivaron de las deficiencias de la estructura organizativa y de la ausencia de procedimientos señalaba que se realizaban gastos sin asegurarse la debida consignación presupuestaria, por lo que se aprobaron reconocimientos extrajudiciales de crédito por más de seis millones de euros en el ejercicio 2004 y casi medio millón en el 2005.

De las verificaciones realizadas en la presente fiscalización se ha constatado la inexistencia de reconocimientos extrajudiciales de crédito en el ejercicio 2016, evidenciándose así la incidencia positiva de las mejoras introducidas tanto en la estructura organizativa como en los procedimientos y aplicaciones informáticas de la Entidad.

En consecuencia, de lo expuesto a lo largo del presente Subapartado II.1 resulta que el Ayuntamiento de Castro-Urdiales ha dado cumplimiento parcial a la Recomendación 1ª, en cuanto que, aun cuando no dispone de un organigrama debidamente aprobado, cuenta con un documento en el que se incluyen la totalidad de áreas de gestión y el personal asignado a cada una de ellas, así como con una VPT que detalla para cada uno de los puestos incluidos en la RPT las funciones y competencias que se asignan. Además, se ha regularizado la situación del personal, en la medida en que se ha dado adecuada cobertura a los puestos vacantes de Viceinterventor, de titular de la Asesoría Jurídica, de jefe de Disciplina Urbanística, de Recaudador y de Tesorero. También se ha

adaptado al vigente TREBEP la normativa dictada por el Ayuntamiento para el personal funcionario, si bien persiste la necesidad de aprobar el reglamento orgánico municipal que contenga la estructura administrativa-funcional.

Se ha dado cumplimiento a la Recomendación 2ª ya que se produce una adecuada segregación de las funciones de la Entidad, sin que concurran competencias de gestión y control en el mismo responsable.

Por su parte y respecto del cumplimiento de la Recomendación 3ª se estima cumplida en su primera parte en cuanto a la mayor parte de las áreas de gestión (tesorería, personal, recaudación, rentas y patrimonio) y, parcialmente, respecto de otras (urbanismo, contratación y gastos,) al haberse dotado la Entidad de aplicaciones informáticas que permiten el tratamiento de la totalidad de la información en las primeras e incorporan referencias homogéneas respecto de las segundas, pero estas últimas aún precisan de un desarrollo individualizado al margen del tratamiento con el que cuentan en el marco de la aplicación común de gestión y archivo de expedientes. En todo caso se ha facilitado la comunicación e interrelación entre los distintos departamentos de la Entidad que intervienen en cada procedimiento. Sin embargo persiste la necesidad de mejora respecto de la segunda parte de la recomendación, al no disponerse de controles automatizados sobre el vencimiento de los plazos que pueden afectar a la situación jurídica de los expedientes, habiéndose solventado, no obstante, las deficiencias en cuanto a la cumplimentación de campos obligatorios de los expedientes y parcialmente respecto de la realización de conciliaciones periódicas entre los archivos.

II.2. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LAS ÁREAS DE GESTIÓN PARTICULARMENTE AFECTADAS POR LAS DEBILIDADES DEL CONTROL INTERNO

En el Subapartado anterior ya se han analizado algunos aspectos parciales relativos a incidencias en la gestión del Ayuntamiento, en concreto, en lo que se refiere a la organización, el personal, el establecimiento de procedimientos y la utilización de herramientas informáticas para el tratamiento de la información, todo ello en el contexto global de la actuación de la Entidad fiscalizada. Sin embargo, los términos de la Recomendación 4ª hacen preciso un tratamiento individualizado y separado de las principales áreas en las que el Informe de fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, puso de manifiesto la existencia de incidencias derivadas, en gran medida, de las debilidades del control interno; análisis al que se refiere este Subapartado II.2.

Así, a la vista de lo expuesto en el Informe de fiscalización relativo a los ejercicios 2004 y 2005, se han verificado en la presente fiscalización las áreas referidas a la aprobación de los presupuestos y su ejecución, a las cuentas anuales y a su rendición, a la gestión recaudatoria y a la contratación.

Como ocurre en el Subapartado anterior, la verificación del cumplimiento de la Recomendación 4ª se ha realizado en el contexto de las conclusiones del Informe de fiscalización que dieron lugar a la misma. En dicho Informe se incluyeron una conclusión referida a la elaboración y tramitación de los presupuestos, dos relacionadas con la formación y rendición de las cuentas anuales, cinco conclusiones cuyo objeto es la gestión recaudatoria y seis que se relacionaban con la contratación y la celebración de convenios.

II.2.1. Tramitación presupuestaria y rendición de las cuentas anuales

Elaboración y tramitación de los presupuestos

En el Informe objeto de seguimiento se señalaron una serie de deficiencias en la elaboración y aprobación de los presupuestos del Ayuntamiento, entre las cuales la más significativa fue la constante prórroga de los mismos, por lo que no constituían un instrumento adecuado para llevar a cabo una gestión municipal ordenada y transparente que garantizara el equilibrio y la sostenibilidad financiera de la Entidad. Se indicaba en el Informe que a la falta de elaboración de los

presupuestos han contribuido decisivamente las carencias de control interno de la Entidad. Desde 1991 hasta 2005, último ejercicio objeto de análisis de aquella fiscalización, tan solo habían sido aprobados los presupuestos de los ejercicios 2001 y 2004.

El último presupuesto aprobado, de aplicación en el ejercicio 2004 y prorrogado para el 2005, presentó significativas omisiones de contenido y se aprobó incumpliendo el plazo legalmente establecido. El presupuesto aplicable al ejercicio 2006 no se llegó a elaborar y el correspondiente a 2007 se presentó al Pleno el 13 de abril de 2007 sin obtener la aprobación del mismo.

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 de 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 2009-2017, sólo se presentaron los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2009, 2012 y 2014, con un retraso medio de 226 días respecto del plazo legal para llevar a cabo dicha presentación.

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 2009-2017 la situación del Ayuntamiento de Castro-Urdiales respecto de la aprobación de los presupuestos fue la siguiente:

- El presupuesto no se aprobó para los años 2010, 2011, 2013, 2015, 2016 ni 2017, sin que llegara siquiera a presentarse por su Presidente al Pleno.
- El retraso medio en la aprobación de los presupuestos en los tres ejercicios en los que se aprobó, 2009, 2012 y 2014, en relación con el plazo legal para realizarla, fue de 206 días.

La Entidad funcionó, por consiguiente, con presupuestos prorrogados durante la totalidad de cinco de los ejercicios fiscalizados y durante más de la mitad de otros tres ejercicios. A la fecha de redacción de este Proyecto, aún no se han presentado al Pleno ni, por tanto, aprobado, los presupuestos para 2017, aun cuando ha transcurrido ya ampliamente más de la mitad del ejercicio.

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 2014, cuya aprobación definitiva se publicó en el BOC de 23 de julio de 2014, se ha verificado la tramitación de acuerdo a los preceptos 164 a 166 del TRLRHL reguladores de la materia, constatándose que incluye las previsiones de ingresos y gastos del Ayuntamiento y de sus dos organismos autónomos, así como su consolidación -presentándose los presupuestos equilibrados o con superávit-, los informes de intervención sobre el cumplimiento de los criterios de estabilidad, las bases de ejecución de los presupuestos, así como los anexos de inversiones, deuda y plan financiero, terminando con el oportuno expediente de tramitación. Se ha evidenciado como única deficiencia que el anexo de inversiones que debe incluir una planificación cuatrienal, contemplaba exclusivamente las referidas al propio ejercicio 2014 y al 2015 y que el plan de financiación solo

incluía las fuentes de financiación para las inversiones a realizar en el propio ejercicio 2014, careciendo de información respecto de las inversiones incluidas a realizar en 2015.

Por tanto, el Ayuntamiento de Castro-Urdiales carecía, y sigue haciéndolo, de un instrumento de gestión, planificación y toma de decisiones básico, como es el presupuesto de la Entidad, en el que se detallan las previsiones reales de ingresos así como los créditos con los que afrontar el conjunto de las obligaciones que se devenguen en cada ejercicio.

Se considera relevante analizar en este punto del Proyecto de Informe determinados aspectos de la gestión presupuestaria que se relacionan con la situación de falta de aprobación de los presupuestos o retraso de la misma que, con carácter reiterado, tiene lugar en el Ayuntamiento.

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 presupuestaria. Se han utilizado los datos de la cuenta enviada referida al ejercicio 2014, no obstante la deficiencia señalada, así como los datos de la liquidación de los presupuestos del ejercicio 2016 remitidos por el Ayuntamiento con ocasión de la presente fiscalización:

CUADRO 4: MODIFICACIONES DE CRÉDITO Y GRADO DE EJECUCIÓN, PERIODO 2009-2016

(Euros)

Ejercicio	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Modificaciones CI (%)	Obligaciones reconocidas netas	Grado ejecución (%)
2009	43.114.221,00	38.516.651,02	81.630.872,02	89	38.270.286,37	47
2010*	32.701.147,05	32.477.800,47	65.178.947,52	99	33.225.954,71	51
2011*	32.701.147,05	27.056.680,11	59.757.827,16	83	32.231.785,67	54
2012	32.006.688,73	23.865.147,08	55.871.835,81	75	29.686.812,28	53
2013*	31.338.885,37	22.798.271,37	54.137.156,74	73	28.507.061,44	53
2014	33.527.249,76	26.811.629,62	60.338.879,38	80	32.057.978,95	53
2015*	28.423.848,94	25.651.181,10	54.075.030,04	90	32.143.468,85	59
2016*	28.363.848,94	23.081.458,85	51.445.307,79	81	28.730.734,80	56

*Presupuestos prorrogados durante todo el ejercicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas e información remitida por el Ayuntamiento en la fiscalización.

Los presupuestos aprobados por el Ayuntamiento o los prorrogados en los años señalados se modificaron un 84% de media para la totalidad del periodo analizado. Los años con menor nivel de modificaciones fueron 2012, con un 75%, y 2013, con un 73%. El elevado nivel de modificaciones debe ponerse en relación directa con la prórroga total o parcial de los presupuestos, así como con el bajo grado de ejecución, que representó de media para todo el periodo un 53%, considerándose por tanto innecesario el nivel tan elevado de modificaciones realizadas siendo así que en la mayor parte de los ejercicios las obligaciones reconocidas netas no alcanzaron los importes de los créditos iniciales.

Por su parte, el nivel de vinculación de los créditos para gastos que, de conformidad con el artículo 172 del TRLRHL y el 28 del 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 (RD 500/90), se podrá establecer en las bases de ejecución del presupuesto en los niveles de desarrollo funcional y económico que las entidades locales considere necesarios para su adecuada gestión, deben respetar los límites señalados en el artículo 29 de dicho Real Decreto, esto es, respecto de la clasificación funcional, el grupo de función, y respecto de la económica, el capítulo. El Informe referido a la actividad del Ayuntamiento

de Castro-Urdiales de los ejercicios 2004 y 2005 señaló el incumplimiento de la primera limitación, tanto en las bases de ejecución como en las liquidaciones presupuestarias de ambos ejercicios.

Por lo que se refiere a las bases de ejecución aplicables en el periodo 2009-2017, que fueron aprobadas sólo en 2009, 2012 y 2014 acompañando a los respectivos presupuestos aprobados, debe indicarse que establecían la vinculación a nivel de programa y capítulo, por lo que la incidencia anteriormente señalada había dejado de producirse. Las liquidaciones de los ejercicios 2009-2011 registraron algunos incumplimientos de los niveles de vinculación señalados en las bases aplicables, siendo aquellas las aprobadas en 2009, por importes poco significativos.

En el cuadro siguiente se recogen las modificaciones presupuestarias realizadas en cada ejercicio del periodo 2009-2016, atendiendo al tipo de modificación:

CUADRO 5: TIPOS DE MODIFICACIÓN DE CRÉDITO, PERIODO 2009-2016.

(Euros)

Ejercicio	Créditos extraord.	Suplem. de crédito	Transf. de crédito	Generación de créditos	Incorporac. de remanentes	Ampliac./ (Bajas)	Total
2009	-	-	1.286.328,45	6.417.585,29	31.924.343,98	174.721,75	38.516.651,02
2010*	-	-	1.312.655,09	3.308.584,18	29.169.216,29	-	32.477.800,47
2011*	-	-	2.118.218,53	458.639,49	26.598.040,62	-	27.056.680,11
2012	-	-	994.658,42	558.109,96	23.307.037,12	-	23.865.147,08
2013*	31.499,00	-	1.333.978,54	938.879,55	21.859.391,82	(31.499,00)	22.798.271,37
2014	-	4.553.619,13	478.599,26	1.566.099,59	20.691.910,90	-	26.811.629,62
2015*	-	-	1.942.179,84	917.570,93	24.733.610,17	-	25.651.181,10
2016*	1.637.941,36	-	2.193.924,61	2.113.621,48	19.329.896,01	-	23.081.458,85

*Presupuestos prorrogados durante todo el ejercicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas e información remitida por el Ayuntamiento en la fiscalización.

Respecto de las modificaciones de crédito aprobadas en el periodo analizado en la presente fiscalización, resulta preciso efectuar una consideración previa. El artículo 169.6 del TRLRHL, al referirse a las modificaciones que pueden llevarse a cabo sobre un presupuesto prorrogado, excluye la posibilidad de realizar generaciones de crédito o incorporaciones de remanente. El RD 500/1990, por su parte, señala en su artículo 21.5 que podrá realizarse cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley. Con independencia de la posible extralimitación que pudiera resultar de dicho Real Decreto en relación con lo previsto en la Ley, debe ponerse de manifiesto que las mayores modificaciones presupuestarias se realizaron precisamente mediante la utilización de dichas figuras, especialmente de la incorporación de remanentes de crédito, que supuso el 90% de las modificaciones efectuadas, de media, para los 8 años analizados, y de las generaciones de crédito, el 7% de media para el periodo.

Se ha realizado un análisis de expedientes de modificaciones de crédito mediante el acceso a la aplicación común de gestión de documentos utilizada por la Entidad. El examen ha incluido la totalidad de los expedientes de créditos extraordinarios, suplementos de crédito e incorporaciones de remanentes, así como una muestra del 4% de las generaciones de crédito. De dichos trabajos se ha concluido que la tramitación de las modificaciones de crédito se ha realizado conforme a lo dispuesto en los artículos 177 a 182 del TRLRHL y los correlativos del RD 500/90, incluyendo los expedientes la totalidad de documentos requeridos para cada tipo de modificación. No obstante, dichos documentos adolecen de una serie de deficiencias:

- Los documentos incorporados no están firmados.

- Los informes sobre la sostenibilidad financiera, en los casos en los que deben incluirse, son genéricos y no incorporan los cálculos que justifiquen el cumplimiento que acreditan, salvo en uno de los casos.
- En los informes de intervención se realizan menciones a la derogada Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, debido a la falta de actualización de las plantillas utilizadas.

Merece un tratamiento individualizado el crédito extraordinario tramitado en 2016 por un importe de 1.637.941,36 euros. Para la financiación de esta modificación se recurrió a la concertación, con una entidad privada, de una operación de crédito amortizable en 15 años. La finalidad del crédito era, tal y como señala el informe de intervención incorporado al expediente, dotar al presupuesto en ejecución del crédito necesario para la realización de los gastos de ejecución de las obras de inversión afectas a la Orden del Gobierno de Cantabria OBR/3/2013, de 4 de abril. Sin embargo, por dicha disposición se facultaba al Ayuntamiento a acometer obras por un importe máximo de 2.625.000 euros, subvencionadas por la Comunidad Autónoma hasta el 80% de su importe, a percibir por cuartas partes en los años 2017 a 2020. Se considera por tanto innecesario acudir a la concertación de una operación de crédito a 15 años por la cuantía en que se hizo para la financiación de unas obras que estaban financiadas al 80% y cuyos fondos se habían de percibir en los cuatro años siguientes. Además, del análisis de la ejecución del capítulo 6 en el ejercicio 2016, se ha comprobado que las obligaciones reconocidas en dicho capítulo fueron de 225.345,75 euros, esto es, inferiores en 156.943,25 euros a los créditos iniciales, por lo que no habría sido necesario tramitar la modificación de crédito.

La ausencia de una adecuada planificación, que deriva de la no aprobación de los presupuestos o de la aprobación de los mismos con notables retrasos –el retraso medio fue de 206 días–, ha dado lugar a la realización de numerosas modificaciones presupuestarias, en conceptos presupuestarios y por cuantías que, finalmente, no se han materializado en la ejecución del correspondiente gasto. Resulta imprescindible la elaboración y la oportuna aprobación del presupuesto en el plazo legalmente previsto, de modo que la Entidad cuente con un auténtico instrumento de gestión, planificación y toma de decisiones, sobre previsiones realistas de ingresos así como de obligaciones a satisfacer en el ejercicio³.

Rendición de cuentas

Por otra parte, en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, se puso de manifiesto el retraso continuado en la rendición de cuentas, así como la remisión al Tribunal de Cuentas de las cuentas generales correspondientes a los ejercicios 2000 a 2003 sin aprobar por el Pleno de la Corporación. Según indicaba el Informe, los motivos fundamentales que ocasionaron esta situación fueron la carencia de medios personales y la asunción de responsabilidades distintas a la contabilidad en el Departamento de Contabilidad e Intervención, así como las deficiencias en la aplicación de los procedimientos establecidos en la normativa para la contabilización de gastos e ingresos.

En el periodo comprendido entre los ejercicios 2009 a 2015, último ejercicio con cuentas rendidas y cuyo plazo legal de rendición está vencido, el retraso en la rendición respecto del plazo establecido en el artículo 223 del TRLRHL fue de 164 días de media para el conjunto del periodo, salvo en las referidas al ejercicio 2014. Estas cuentas de 2014 se enviaron al Tribunal de Cuentas el 28 de diciembre de 2015 sin haber sido aprobadas por el Pleno de la Corporación, como hubiera requerido el artículo 212.5 del TRLRHL. Como se indica en el Subapartado I.5, su aprobación se

³ Recomendaciones en este sentido ya se formularon en la “Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos”, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2003, así como en los sucesivos Informes sobre el Sector Público Local aprobados por el Tribunal de Cuentas, y en el “Informe del Tribunal de Cuentas sobre las actuaciones efectuadas para promover la rendición de cuentas en el ámbito local”, aprobado el 20 de diciembre de 2014.

realizó por el Pleno de la Corporación de 26 de enero de 2016 si bien la cuenta aprobada no había sido rendida al Tribunal de Cuentas a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

El análisis de la rendición y el retraso en el cumplimiento de la obligación por las entidades locales respecto de los plazos legalmente establecidos se refleja cada año tanto en los sucesivos Informes de fiscalización del Sector Público Local del Tribunal de Cuentas, como en las correlativas Resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con aquel⁴, instándose en ellas 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.

II.2.2. Resultado presupuestario y remanente de tesorería

En el Informe del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, se analizó la evolución del resultado presupuestario y del remanente de tesorería desde el ejercicio 2000 hasta los ejercicios fiscalizados, fundamentalmente, porque la Entidad mantuvo una situación de insolvencia a corto plazo desde dicho ejercicio hasta 2003.

De la verificación de la situación durante el periodo analizado en la presente fiscalización, resulta que la evolución de los saldos del resultado presupuestario en el periodo 2009-2015 es la que se recoge en el cuadro siguiente⁵:

⁴ "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, e "Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2013", aprobado por el Tribunal de Cuentas en Pleno de 28 de mayo de 2015, así como 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. "Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2014", aprobado por el Tribunal de Cuentas en Pleno de 30 de junio de 2016 y la Resolución de la Comisión Mixta aprobada en su sesión de 26 de junio de 2017, en relación con este último. "Informe del Sector Público Local, ejercicio 2015", aprobado en sesión de Pleno de 27 de julio de 2017.

⁵ La estructura de estos estados cambia en 2015 como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva Instrucción de Contabilidad de la Administración Local, aprobada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

CUADRO 6: RESULTADO PRESUPUESTARIO, PERIODO 2009-2015

(Euros)

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DR-OR por operaciones corrientes	2.457.350,61	(1.011.775,71)	2.811.044,22	6.398.911,32	6.760.414,54	2.545.290,31	6.863.979,95
DR-OR por otras operaciones no financieras	(2.949.906,56)	(2.317.775,77)	(3.477.598,86)	(2.206.357,39)	(1.221.283,64)	(1.006.857,49)	(385.054,92)
Total operaciones no financieras	(492.555,95)	(3.329.551,48)	(666.554,64)	4.192.553,93	5.539.130,90	1.538.432,82	6.478.925,03
DR-OR por activos financieros	12.987,25	33.902,59	40.082,60	3.261,16	15.632,77	3.810,31	(2.862,12)
DR-OR por pasivos financieros	3.761.950,11	605.105,19	(1.332.590,30)	3.428.332,49	(1.405.245,15)	(1.409.312,50)	94.862,77
Total operaciones financieras	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	92.000,65
RESULTADO PRESUPUESTARIO EJERCICIO	3.282.381,41	(2.690.543,70)	(1.959.062,34)	7.624.147,58	4.149.518,52	132.930,63	6.570.925,68
AJUSTES:							
Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
+Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	2.113.834,21	6.208.292,37	3.615.666,00	2.816.375,09	2.614.906,87	2.864.454,58	1.554.194,99
-Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	5.437.796,13	1.483.040,70	585.331,58	1.623.508,46	1.228.423,76	545.673,39	938.984,23
TOTAL AJUSTES	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	615.210,76
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	(41.580,51)	2.034.707,97	1.071.272,08	8.817.014,21	5.536.001,63	2.451.711,82	7.186.136,44

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

El resultado presupuestario del ejercicio 2009, positivo en más de tres millones de euros debido al endeudamiento en el que se incurrió en el mismo, pasó a ser negativo tras la realización de los ajustes derivados de las desviaciones de financiación, siendo superiores las positivas a las negativas. El resultado presupuestario fue negativo en los ejercicios 2010 y 2011, en casi tres y dos millones, respectivamente, mejorando sustancialmente tras la realización de los ajustes por las desviaciones de financiación. A partir del ejercicio 2012 registró valores positivos para todos los ejercicios, debido, fundamentalmente, a los resultados de las operaciones corrientes y también a los ajustes por las desviaciones de financiación negativas, superiores a las positivas, lo que supone que en dichos ejercicios se ejecutaron en mayor medida gastos cuya financiación debía recibirse que ingresos recibidos afectados a otros gastos aún no realizados. En conjunto para el periodo, la evolución del resultado presupuestario, como indicador que permite apreciar el grado en que los créditos obtenidos en el desarrollo de cada ejercicio han cubierto los débitos generados por la actividad del Ente durante el mismo, sufrió un incremento del 100% antes de ajustes y de un 17.382% tras la realización de los mismos, pasando de ser negativo en 41.580,51 euros a positivo por 7.186.136,44 euros.

Por su parte, la evolución de los saldos del remanente de tesorería en el periodo 2009-2015 es la que se recoge en el cuadro siguiente⁶:

CUADRO 7: REMANENTE DE TESORERÍA, PERIODO 2009-2015

(Euros)

Apunte	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondos líquidos	19.299.623,05	18.306.112,32	14.122.755,49	12.944.312,75	16.333.810,03	14.092.579,74	16.280.100,07
Derechos pendientes de cobro	20.390.754,03	18.594.523,09	19.177.512,14	21.575.774,07	22.813.374,41	25.572.175,03	26.277.767,60
Dchos. Pdtes. de cobro presupuesto corriente	10.361.105,36	4.094.828,15	5.549.081,01	6.472.210,00	5.960.019,20	6.759.256,83	4.207.351,32
Dchos. Pdtes. de cobro presupuestos cerrados	9.610.478,57	13.891.320,08	12.666.237,58	13.900.614,46	16.249.858,54	18.038.548,83	21.231.537,02
Dchos. Pdtes. de cobro operaciones no presupuestarias	484.102,08	667.276,51	1.044.981,27	1.204.888,61	605.298,56	776.353,19	838.879,26
Dchos. Pdtes. de cobro realizados pdtes. de aplicación definitiva	64.931,98	58.901,65	82.787,72	1.939,00	1.801,89	1.983,82	n/a
Obligaciones Pendientes de Pago	9.170.469,21	9.799.647,43	10.437.373,57	5.857.592,92	7.240.770,05	8.394.396,28	3.051.088,76
Obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente	5.442.666,51	6.646.968,52	7.132.625,44	3.104.519,80	4.373.054,22	5.453.573,95	1.857.654,14
Obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados	1.764.546,75	1.706.297,82	1.687.302,10	1.654.056,34	1.664.903,11	1.663.958,00	54.832,88
Obligaciones pendientes de pago de operaciones no presupuestarias	1.970.824,20	1.454.128,65	1.624.718,71	1.099.274,77	1.203.290,83	1.277.336,88	1.138.601,74
Obligaciones pdtes. de pago realizados pendientes de aplicación definitiva	7.568,25	7.747,56	7.272,68	257,99	478,11	472,55	n/a
(+) Partidas pendientes de aplicación	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	7.837,16
a. -(-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	3.280,95
b. -(+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	11.118,11
REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL	30.519.907,87	27.100.987,98	22.862.894,06	28.662.493,90	31.906.414,39	31.270.358,49	39.514.616,07
Saldos de dudoso cobro	7.574.678,53	8.673.375,89	8.835.124,54	10.591.191,93	12.693.205,29	14.807.797,71	17.327.779,64
Exceso de financiación afectada	29.386.897,04	27.512.180,59	24.542.433,40	24.096.936,50	22.811.335,51	20.350.519,45	19.832.584,14
REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES	(6.441.667,70)	(9.084.568,50)	(10.514.663,88)	(6.025.634,53)	(3.598.126,41)	(3.887.958,67)	2.354.252,29

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

El remanente de tesorería, tanto total como para gastos generales, mostró un deterioro desde 2009 a 2011, experimentando a partir de entonces una mejora que dio lugar a que el remanente de tesorería para gastos generales fuera positivo por primera vez en el ejercicio 2015. La evolución del remanente de tesorería total en el periodo 2009-2015 supuso un incremento del 29%.

Respecto de la composición del remanente de tesorería es necesario señalar que, mientras los derechos pendientes de cobro de ejercicios corrientes han registrado una evolución decreciente significativa para el conjunto del periodo –disminución del 59%–, los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados han aumentado un 120%. Respecto de este saldo de derechos procedentes de ejercicios anteriores, deben tenerse en cuenta las incidencias que se señalan en el análisis efectuado en el Epígrafe II.2.3, relativo a la gestión recaudatoria, en el que se incluye la evolución de dichos derechos hasta el ejercicio 2016. También registró una evolución significativa el saldo de obligaciones pendientes de pago de presupuesto corriente, que disminuyó un 67% en el periodo 2009-2015.

Se ha realizado también en esta fiscalización un análisis de la composición de la deuda al objeto de verificar la solvencia económico-financiera de la Entidad en su conjunto. El endeudamiento aumentó un 62% en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2015, pasando de 8.821.629,66 euros a 14.279.544,86 euros. En los ejercicios 2010 y 2011 se

⁶ La estructura de estos estados cambia en 2015 como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva Instrucción de Contabilidad de la Administración Local, aprobada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

registraron las deudas que se generaron como consecuencia de las liquidaciones negativas de las participaciones en tributos del Estado de los años 2008 y 2009 por 927.218,85 euros y 1.358.063,03 euros, respectivamente, mediante la habilitación reconocida en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2010 y 2011. En el ejercicio 2012 el Ayuntamiento se acogió al mecanismo regulado en el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, por un importe de 4.793.896,89 euros. Dos años después, una vez finalizado el plazo de carencia de dicha deuda y haciendo uso de la habilitación recogida en el artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la Entidad transformó dicha deuda en un préstamo de mercado que mejoraba las condiciones. Esta operación se realizó mediante la modificación de crédito instrumentada por un suplemento que se refleja en el cuadro 8.

Se ha verificado la correcta reclasificación de todas las cuentas derivada de la entrada en vigor de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local aplicable a partir de las cuentas del ejercicio 2015.

Se observa, por tanto, que las mejoras introducidas en la organización han permitido una evolución favorable de la situación económico-financiera de la Entidad con reflejo en las magnitudes presupuestarias analizadas.

II.2.3. Gestión recaudatoria

En el análisis de la gestión recaudatoria realizado en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, se examinaron tanto el departamento encargado de llevarla a cabo, como la gestión realizada sobre los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados.

Los resultados de dicho examen indicaban que no se dispuso de un manual de procedimientos que definiera las tareas a realizar en la gestión de los tributos, ni la utilización de los programas informáticos para el registro y contabilización de los mismos. Tampoco quedaba regulada la relación entre el Departamento de Rentas y el de Recaudación, ni la comunicación de estos con otros departamentos, tales como los de Intervención y Urbanismo. Se señalaba que, por Resolución de Alcaldía de 22 de julio de 2002, se atribuyeron las funciones de gestión de los tributos al Departamento de Rentas y las de recaudación al Departamento de Recaudación, encomendando su coordinación a la Tesorería municipal. Las tareas de la gestión tributaria se distribuyeron entre cinco auxiliares administrativos, sin criterio expreso, y sin especificación de las asignadas a cada uno. Además, no existió una adecuada segregación de funciones, estando vacante durante parte del periodo fiscalizado la plaza de tesorero, por lo que no se realizó la coordinación de los Departamentos de Rentas y de Recaudación en dicho periodo.

Por otra parte, durante el ejercicio 2004 la liquidación del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana estaba contratada con una empresa privada, con incumplimiento del artículo 7 del TRLRHL, siendo así que las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de las entidades locales solo se podían realizar por ellas mismas o por otros entes territoriales previo convenio o delegación, en tanto que son funciones que implican ejercicio de autoridad.

Asimismo se recogía en el Informe de fiscalización que las aplicaciones informáticas de gestión de ingresos y contabilidad no estaban integradas, resultando especialmente compleja la conciliación de la información referida a derechos pendientes de cobro entre ambas. Además la información contenida en la aplicación de gestión recaudatoria resultó incompleta lo que dificultó, cuando no impidió, el seguimiento del procedimiento de recaudación ejecutiva, la tramitación de los embargos y la acreditación de fallidos.

Del análisis de muestras de expedientes referidos a derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, así como de los derechos reconocidos en los ejercicios fiscalizados, 2004 y 2005, que se efectuó en aquella fiscalización, se verificó la inexistencia de expedientes solicitados, en el 58% de los casos respecto de los primeros, y en el 12% de los segundos, así como deficiencias en documentos esenciales en los expedientes localizados y retrasos, errores y duplicidades en las notificaciones realizadas.

Además, en el Informe se indicaba que la ausencia de control y supervisión de las actuaciones había influido en la gestión de los derechos pendientes de cobro, fundamentalmente en las notificaciones efectuadas, tanto por el retraso con el que se efectuaban como por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento General de Recaudación. Estas deficiencias tuvieron como consecuencia numerosos recursos presentados por deudores del Ayuntamiento, retrasos en los pagos y prescripción de derechos.

De la realización de los trabajos de fiscalización dirigidos a verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el anterior Informe se han obtenido los resultados que a continuación se exponen:

En la actualidad, la totalidad de la gestión recaudatoria está atribuida a la propia Entidad, llevándose a cabo por el Departamento de Recaudación, cuya jefatura ostenta la tesorera municipal; ello, sin perjuicio de las atribuciones reservadas a otros órganos en cualquier otra normativa de aplicación, como ya se puso de manifiesto 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, referido al ejercicio 2013. Ha dejado, por tanto, de incurrirse en la ilegalidad puesta de manifiesto en el Informe objeto de seguimiento, respecto de la contratación de la liquidación de un impuesto.

A la fecha de realización de los trabajos fiscalizadores cuyos resultados se exponen en este Proyecto de Informe se mantenía la distribución de funciones establecida por la Resolución de Alcaldía anteriormente mencionada aplicable al periodo 2004-2005, por lo que las tareas relativas a los ingresos se distribuían entre el Departamento de Rentas –para la gestión tributaria- y el Departamento de Recaudación, dependiente de la Tesorería, que, a su vez, era el coordinador de ambos.

Como se ha indicado en el Subapartado II.1, la Entidad dispone de manuales de uso de la herramienta informática que gestiona la recaudación, que contienen los procedimientos de ingreso, incluyendo modelos normalizados, que deben ser actualizados por los responsables de los departamentos. En dichos manuales no constaban las funciones asignadas a cada uno de los puestos de trabajo incluidos en los departamentos de gestión recaudatoria –Departamentos de Rentas y de Recaudación-, ejerciéndose, no obstante las competencias de ambos departamentos de forma coordinada mediante la utilización de la misma aplicación informática, distribuyéndose las tareas entre ambos de forma que el primero realiza los cargos de los recibos y liquidaciones y el segundo se encarga del procedimiento recaudatorio.

Las funciones, objetivos y estructura del Departamento de Rentas se definieron en la mencionada Resolución de 22 de julio de 2002 por la que se creó el mismo. Por su parte, la Ordenanza General Municipal de Gestión, Inspección y Recaudación aprobada en 2012 describía los órganos del Departamento de Recaudación, atribuyendo la jefatura del mismo al tesorero municipal. Asimismo, y aunque en dicha Ordenanza se estructuraba el departamento en las unidades administrativas de recaudación voluntaria, recaudación ejecutiva, contabilidad y recursos, describiéndose sus respectivas funciones, el documento que contiene la estructura de las diferentes áreas de gestión de la Entidad, que, como se ha indicado, está pendiente de aprobación a la fecha del desarrollo de los trabajos de fiscalización, no incluye esta composición. La distribución de las tareas del personal al servicio de la recaudación quedaba reservada a la Tesorería, recogiendo las funciones atribuidas al mismo, según el puesto de desempeño, en un documento que no ha sido objeto de

aprobación formal. Por su parte, la relación entre los Departamentos de Rentas y de Urbanismo se realiza a través de la mencionada aplicación de gestión y archivo de expedientes, incluyendo alertas sobre las actuaciones pendientes a realizar por cada uno de los departamentos. Puede considerarse, por tanto, que las deficiencias señaladas en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento respecto de esta área en cuanto a la ausencia de segregación de funciones y a los problemas derivados de la falta de cobertura del puesto de tesorería, han quedado solventados.

Se ha verificado que el Ayuntamiento realizaba depuraciones de saldos con periodicidad anual si bien se realizaban de forma manual, con el consecuente riesgo de existencia de errores y/u omisiones. Además, a partir del ejercicio 2015, con los cambios de personal realizados en el Departamento de Recaudación, se comenzó un proceso de comprobación e inventario de los expedientes físicos tramitados por el anterior Recaudador con la finalidad de depurar y armonizar la base de datos y comprobar qué recibos merecen la declaración de prescripción. Se muestran en el cuadro siguiente las depuraciones de saldos realizadas en el periodo 2009-2016:

CUADRO 8: DEPURACIONES DE SALDOS DEUDORES 2009-2016

Ejercicio origen	Ejercicio en el que se ha procedido a la baja contable								Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
1995-2008	326.191,37	410.659,36	1.932.719,36	411.794,51	321.147,63	114.910,91	17.546,72	1.605.081,03	5.140.050,89
2009	485.365,90	263.503,85	494.118,52	1.112.653,98	9.425,16	189.925,34	7.272,18	58.540,77	2.620.805,70
2010		233.800,08	149.881,12	8.421,45	63.344,62	7.366,55	8.266,81	22.204,66	493.285,29
2011			343.791,73	524.939,68	123.633,08	10.209,17	12.290,53	32.382,75	1.047.246,94
2012				495.576,46	397.233,17	564.362,45	21.446,91	23.953,41	1.502.572,40
2013					132.547,90	73.999,70	39.226,61	47.015,46	292.789,67
2014						361.570,06	269.054,87	64.770,11	695.395,04
2015							262.395,01	233.238,80	495.633,81
2016								392.080,97	392.080,97
Total	811.557,27	907.963,29	2.920.510,73	2.553.386,08	1.047.331,56	1.322.344,18	637.499,64	2.479.267,96	12.679.860,71

Fuente: elaboración propia a partir de la información aportada por el Ayuntamiento en la fiscalización.

Los distintos motivos que derivaban en declaración de la anulación del derecho eran de muy distinta naturaleza. De los 12.679.860,71 euros de depuración realizada en el periodo 2009-2016, referida a derechos reconocidos desde el ejercicio 1995 con saldos pendientes de cobro en las cuentas, el 36% se debió a prescripciones en virtud del artículo 66 a de la LGT, el 32% a errores en los datos, el 13% a errores en la titularidad del sujeto pasivo que constaba en el recibo, otro 13% a la inexistencia del hecho imponible, el 4% a duplicidades y el 2% restante a diversos motivos como errores en el cálculo al no incluirse las debidas bonificaciones o a la imposibilidad de cobro por insolvencia probada.

De las depuraciones realizadas durante el ejercicio 2016, por 2.479.267,96 euros, el 62% -1.530.544,45 euros- se debió a la prescripción por aplicación del artículo 66 a de la LGT, es decir, a la prescripción del derecho de la Administración para realizar la oportuna liquidación; el 20% a errores en los datos de los recibos; el 9% errores de titularidad; el 8% duplicidades; y el 1% restante a motivos diversos –bonificaciones, exenciones, falta de notificación, incobrables-.

Entre las actuaciones fiscalizadoras se ha realizado el análisis de una muestra de 12 expedientes de prescripción de derechos pendientes de cobro, por un importe de 1.426.399,46 euros, el 93% de las prescripciones declaradas en el ejercicio 2016, habiéndose evidenciado una serie de incidencias y deficiencias en el procedimiento de gestión recaudatoria que afectaban a todas las

fases del mismo, si bien los expedientes son completos, sin producirse omisiones de documentos, habiéndose solventado la deficiencia señalada en el Informe referido a los ejercicios 2004 y 2005.

Como se ha señalado, el Ayuntamiento realizaba liquidaciones de tributos cuyo hecho imponible estaba prescrito, llegando en ocasiones a su recaudación y generando con ello el derecho a la devolución del ingreso al sujeto pasivo. No se cumplía con lo señalado en el artículo 43 de su Ordenanza Fiscal General de Recaudación e Inspección respecto de la declaración de créditos incobrables ya que no efectuaba declaración de fallidos ante la imposibilidad de cobro en las distintas actuaciones en la fase ejecutiva. La falta de declaración de fallidos impide la rehabilitación de la deuda y su posterior cobro, anulándose posteriormente los correspondientes recibos por el transcurso del plazo legal de prescripción en los términos del artículo 68.2 de la LGT, ante la falta de conocimiento formal del deudor. El sistema tampoco alerta de fallecimientos de terceros a efectos de reclamar el abono de las deudas a sus sucesores, o de los cambios de titularidad de bienes de cara a posibles responsabilidades subsidiarias. No existe seguimiento individualizado de los terceros, por lo que, respecto de un mismo tercero, puede llegar a producirse la prescripción de un tributo a pesar de liquidársele y cobrársese otros tributos.

La ausencia de procedimientos de seguimiento periódico de los derechos pendientes de cobro dirigidos a exigir su pago o detectar la prescripción en su caso, provocaba incidencias en relación al cobro en ejecutiva y a los plazos de prescripción. La aplicación informática que utilizaba el Departamento de Recaudación no disponía de un sistema automático de declaración de cumplimiento del plazo para la prescripción de los derechos, existiendo por ello un alto riesgo de sobrevaloración de la cuenta de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados. En el cuadro siguiente se recoge la evolución de los derechos reconocidos, los derechos pendientes de cobro y los saldos de derechos pendientes de ejercicios cerrados en el periodo 2009-2016:

CUADRO 9: EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS, PERIODO 2009-2016

(Euros)

Ejercicio	Derechos reconocidos netos	Derechos pendientes de cobro	% Derechos pendientes	Derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados
2009	41.552.667,78	10.361.105,36	25	9.610.478,57
2010	30.535.411,01	4.094.828,15	13	13.891.320,08
2011	30.272.723,33	5.549.081,01	18	12.666.237,58
2012	37.310.959,86	6.472.210,00	17	13.900.614,46
2013	32.656.579,96	5.960.019,20	18	16.249.858,54
2014	32.190.909,58	6.759.256,83	21	18.038.548,83
2015	38.714.394,53	4.207.351,32	11	21.231.537,02
2016	38.336.672,41	7.794.317,37	20	20.161.690,74

Fuente: elaboración propia a partir de las cuentas rendidas y la información aportada por el Ayuntamiento en la fiscalización

El saldo de los derechos pendientes de cobro se incrementó un 109% en el periodo 2009-2016, no obstante realizarse las mencionadas depuraciones y mantenerse un nivel de recaudación muy similar a lo largo del periodo.

Por otra parte, la relación de los departamentos encargados de la gestión recaudatoria con la contabilidad quedó integrada, desde el ejercicio 2008, en la forma expuesta en el Subapartado II.1 al analizar las aplicaciones informáticas. Además, y en la relación con el resto de departamentos, se ha constatado una mejora como consecuencia de la mencionada implantación de la herramienta común de archivo y gestión de expedientes, que permite la comunicación entre todos los departamentos intervinientes en los distintos procesos –gestión de tributos, concesión de licencias

urbanísticas, etc- generándose alertas de tareas a realizar en cada fase del procedimiento, evitando retrasos en su ejecución y facilitando las funciones del control interno al disponerse de expedientes integrados.

II.2.4. Contratación

Según constaba en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, la gestión contractual se realizó en el periodo 2004-2005 sin una adecuada organización y con graves deficiencias de control interno que incrementaban el riesgo de incumplimientos de las normas aplicables a la contratación administrativa e impedían conocer el número de contratos adjudicados en cada ejercicio, así como el estado de tramitación o ejecución de los mismos. Se indicaba que las deficiencias de control interno no fueron una situación puntual o temporal sino que se produjeron por la organización y funcionamiento interno que existía con anterioridad al referido periodo, sin que en el Ayuntamiento se promoviera o iniciara actuación alguna tendente a resolver esta situación.

En el Informe también se refería la ausencia de conexión entre las diferentes unidades administrativas y el deficiente sistema de archivo de los expedientes de contratación, ya mencionada en el Subapartado II.1, lo que provocó que la formación completa de los expedientes de contratación sólo se realizara a requerimiento de este Tribunal de Cuentas y precisase de la realización de trabajos de búsqueda y ordenación de los documentos existentes en cada archivo, con resultados negativos en numerosos casos.

En relación con los contratos de obras analizados en la fiscalización objeto de seguimiento, exponía el Informe que todos los expedientes adolecían de deficiencias en su formación al existir omisiones de documentos, en algunos casos, esenciales para la tramitación tales como los informes de la Secretaría del Ayuntamiento sobre los pliegos de cláusulas administrativas o el certificado de existencia de crédito que garantizara la consignación presupuestaria suficiente para atender los gastos presupuestarios derivados de los correspondientes expedientes.

El Informe ponía de manifiesto, asimismo, que en la ejecución de los contratos de servicios se habían producido incrementos del coste inicialmente adjudicado sin justificación ya que se derivaron de prestaciones realizadas sin expediente contractual, por el abono de facturas correspondientes a conceptos no incluidos en el objeto de los contratos o por ampliaciones del objeto del mismo.

Por su parte, en relación con la ejecución de los contratos de gestión de servicios públicos el Informe reflejaba que no fueron objeto del debido seguimiento y control, ni existieron estudios que estimaran el coste de los servicios contratados. La necesidad de estos controles se consideraba especialmente necesaria como consecuencia de las modificaciones no justificadas que tuvieron lugar en los contratos de gestión del servicio público del transporte urbano, del servicio de retirada de vehículos de la vía pública y de recogida de residuos y limpieza pública, produciéndose ampliaciones del objeto e incrementos en los precios de los contratos.

Con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el anterior Informe se han realizado en la presente fiscalización actuaciones de comprobación, de las que se han obtenido los resultados que se exponen a continuación.

Las mejoras introducidas en los sistemas de archivo del Ayuntamiento a partir de la introducción en 2006 de la aplicación común de archivo y gestión de los expedientes han facilitado a la Entidad la confección de las relaciones de contratos, mejorando con ello el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 40 de la LFTCu referida a la remisión de dichas relaciones al Tribunal de Cuentas. Todos los contratos considerados mayores según la normativa vigente –los de cuantía superior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras o a 18.000 euros para el resto de contratos- incorporan referencias de archivo que permiten su localización en el sistema. El archivo de los contratos menores, sin embargo, presenta algunas deficiencias ya que no incluye las referencias en todos los casos, lo que imposibilita la confección y, por tanto, el conocimiento, de la

relación de contratos menores vigentes en cada momento. La Entidad, al igual que lo hiciera en el periodo 2004-2005, sigue manteniendo un tratamiento diferenciado para los contratos de importes inferiores a 3.000 euros, que no son tramitados en el Departamento de Contratación sino que se realizan desde cada uno de los centros gestores de gasto.

En la presente fiscalización se ha obtenido información sobre la totalidad de los contratos mayores adjudicados por el Ayuntamiento en el periodo 2009-2016, extraída de las relaciones remitidas por aquel al Tribunal de Cuentas. Dichas relaciones son objeto de remisión telemática, regulándose el envío en la actualidad por la Resolución de 23 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 22 de diciembre de 2015, por el que se aprueba la Instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes del Sector Público Local, aplicable a los contratos formalizados a partir del 2016.⁷

En el cuadro siguiente se recoge la totalidad de los contratos administrativos adjudicados en el periodo 2009-2016, según resulta de las referidas relaciones, con indicación del número e importe de adjudicación de los celebrados en cada ejercicio, por tipos de contratos:

CUADRO 10: CONTRATOS ADJUDICADOS, PERIODO 2009-2016

(Euros)

Ejercicio de adjudicación	Obras		Servicios		Suministros		Gestión de servicios públicos		Total adjudicado	
	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado	Nº	Importe adjudicado
2009	22	6.397.440,43	40	2.636.942,13	1	45.727,20	1	2.762.462,01	64	11.842.571,77
2010	15	5.066.182,80	20	1.718.696,90	10	558.467,31	-	-	45	7.343.347,01
2011	8	1.014.261,47	13	514.951,75	4	186.224,39	-	-	25	1.715.437,61
2013	5	818.705,62	15	830.380,19	-	-	-	-	20	1.649.085,81
2013	5	503.369,37	12	533.752,31	-	-	-	-	17	1.037.121,68
2014	2	696.534,00	18	1.220.928,83	1	926.286,09	-	-	21	2.843.748,92
2015	3	185.041,26	12	289.554,62	-	-	-	-	15	474.595,88
2016	8	1.132.264,01	9	760.189,10	1	48.449,11	-	-	18	1.940.902,22
Total	68	15.813.798,96	139	8.505.395,83	17	1.765.154,10	1	2.762.462,01	225	28.846.810,90

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

Respecto del ejercicio 2010, se han considerado por el Tribunal de Cuentas como contratos de servicios, dos expedientes que la Entidad clasificó como administrativos especiales, pero que responden a la prestación de servicios –escuela de natación y salvamento en playas-. Además, con anterioridad al periodo fiscalizado se habían adjudicado dos contratos de gestión de servicios públicos, uno para la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y otro para la prestación del servicio de transporte urbano de viajeros, que continúan en vigor en el ejercicio 2016.

Se ha detectado que se ha omitido en la relación remitida al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 40 de la LFTCu, un contrato de servicios adjudicado en 2016, que sí constaba en la relación de contratos vigentes en el ejercicio 2016 enviada en el curso de los trabajos de esta fiscalización. Esta incidencia pone de manifiesto que, si bien el sistema de archivo de documentación es bastante más completa que en el periodo 2004-2005, aún adolece de ciertas

⁷ Dicha remisión se regulaba para los contratos formalizados hasta 2015 por Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2012, que aprueba la Instrucción 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

deficiencias tales como la elaboración de las relaciones de forma manual con el consiguiente riesgo de omisiones o errores.

Se ha realizado un análisis de una muestra de contratos mayores vigentes en el ejercicio 2016 determinada atendiendo a varios criterios. De entre los contratos de gestión de servicios públicos se han seleccionado los dos contratos de los que resultaron deficiencias en el Informe objeto de seguimiento. Del resto de tipos de contrato se han analizado los de mayores importes de cada procedimiento de adjudicación. En el ejercicio 2016, según la liquidación presupuestaria provisional remitida por el Ayuntamiento, se reconocieron obligaciones en los capítulos 2 y 6 por un total de 13.782.797,01 euros, habiendo sido objeto de la muestra 15 contratos de los 55 vigentes en 2016 -27% de los contratos-, cuyas obligaciones reconocidas supusieron el 41% del total de los dos capítulos. Las principales conclusiones obtenidas del análisis de dichos expedientes de contratación se exponen a continuación:

- Los expedientes de los contratos de obras y de servicios están en general completos, constando en los primeros los informes de Secretaría del Ayuntamiento sobre los pliegos de cláusulas administrativas y los certificados de existencia de crédito que garantizan la consignación presupuestaria para atender los gastos presupuestarios derivados de los correspondientes expedientes. En los contratos de servicios no se han detectado excesos de costes. Por lo tanto, las incidencias puestas de manifiesto en el Informe referido al periodo 2004-2005 no han concurrido posteriormente en estos contratos.

En relación con la integridad de los expedientes debe precisarse que los documentos existentes en la aplicación común de gestión y archivo de expedientes, en ocasiones, no están firmados pero la Entidad posee los correspondientes documentos debidamente firmados, por lo que la incorporación de los mismos al sistema informático de gestión documental no es completa. En relación con esta cuestión, y tal y como se ha expuesto en el Subapartado II.1, la utilización de la firma electrónica pretende acabar con esta problemática.

- El contrato de gestión del servicio público de transporte urbano vigente a la fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización fue adjudicado en 2003 y se analizó en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005. Entonces se constató que se efectuó por la Comisión de Gobierno -Junta de Gobierno Local en la actualidad- y no por el órgano competente -el Pleno del Ayuntamiento-, la cesión del contrato a los nueve meses de su adjudicación. Además, se indicaba que, aunque según los términos del contrato este resultaría sin coste para el Ayuntamiento, se registraron en él facturas por un total de 2.396.866 euros en el periodo 2004-2006 y se abonó también por el Ayuntamiento una subvención de 11.000 euros en 2004 sin justificación. No se realizaron controles de la ejecución del contrato ni estudios sobre costes relativos a la prestación.

En junio de 2006 se aprobó una modificación del contrato para la ampliación del servicio, acordándose un pago anual de 1.162.264 euros. La incorporación de la documentación del contrato de gestión del servicio público de transporte urbano a la nueva aplicación de gestión de documentos utilizada por la Entidad no fue completa, ya que no se incluyó el contrato original adjudicado, sino las vicisitudes del mismo a partir de la entrada en funcionamiento de esta nueva aplicación, esto es, a partir de la modificación del contrato de junio de 2006. El contrato inicial establecía un plazo de 10 años prorrogables por periodos de 5 hasta un máximo de 25 años. Posteriormente se acordó que sería más conveniente la realización de prórrogas anuales. Se han ido aprobando sucesivas prórrogas en las que, además, se incluían los costes para el año respectivo. Desde abril de 2015 se han efectuado licitaciones anuales para una nueva contratación del servicio, siendo anuladas las de 2015 y 2016 y quedando desierta la de 2017 por incumplimiento de las prescripciones técnicas incluidas en los pliegos por el único ofertante. Mientras se tramitaba una nueva licitación acorde a las necesidades del municipio, en mayo de 2017 se adjudicó el servicio, por el procedimiento de urgencia, a la misma empresa que lo venía prestando, al ser la única oferta presentada y admitida.

En los términos del contrato, según la modificación aprobada en el ejercicio 2006, se establecía que, acompañando a las facturas, se incorporaría el listado de los billetes vendidos y cobrados cada mes, considerándose los mismos como un pago a cuenta de la factura mensual y que el Ayuntamiento realizaría el pago por la diferencia. Se ha verificado para el ejercicio 2016 que no se aplicó dicha modalidad de pago, y que se abonaron las cantidades fijadas en el contrato en lugar de realizarse las compensaciones establecidas. En todo caso, ha de señalarse que el Ayuntamiento contabilizó los correspondientes ingresos por la venta de billetes. En el expediente archivado no se han incorporado las facturas, los informes económicos sobre los costes e ingresos derivados de la prestación del servicio, ni los listados de los billetes vendidos en los diferentes periodos.

Por otro lado, la empresa prestadora del servicio recibía anualmente una subvención del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, de los Ayuntamientos de Liendo y Guriezo, así como del Gobierno de Cantabria, derivada de un convenio para la prestación del servicio de transporte entre los mencionados municipios. Este convenio se analiza posteriormente junto con otros convenios.

- El contrato de gestión de los servicios de limpieza urbana, recogida y transporte de residuos vigente a la fecha de realización de los trabajos de la presente fiscalización fue adjudicado el 10 de diciembre de 2009, por un periodo de dieciséis años y por un precio de 2.762.462,01 euros anuales. Se ha verificado que se han incluido en el expediente informático los informes técnicos emitidos sobre las facturaciones, así como la correcta contabilización en 2016 de los gastos derivados de dichas facturas.

Las incidencias puestas de manifiesto en el Informe referido a la actividad del Ayuntamiento de Castro-Urdiales de los ejercicios 2004 y 2005 en relación con los contratos de gestión de servicios se han solventado respecto del servicio de limpieza urbana, recogida y transporte de residuos, pero no así en relación con el de servicio de transporte urbano.

El análisis de la contratación menor realizado ha evidenciado la existencia de deficiencias, siendo significativa la imposibilidad de confeccionarse por parte de la Entidad la relación de contratos menores vigentes en los ejercicios 2015 y 2016 que le fue solicitada por este Tribunal de Cuentas.

Dicho análisis de la contratación menor se ha efectuado partiendo de la liquidación presupuestaria provisional del ejercicio 2016 remitida por la Entidad, ante la ausencia de dicha relación de los contratos. En este ejercicio, y según resulta de la mencionada liquidación, se reconocieron obligaciones en los capítulos 2 y 6 por un total de 13.782.797,01 euros, habiendo sido objeto de la muestra el 4% de dichos gastos. Además, se ha constatado que en el 18% de los registros efectuados en el diario recogiendo el reconocimiento de dichas obligaciones no constaba referencia al expediente contractual que debía soportar dicho reconocimiento.

Del examen de la muestra seleccionada se ha observado la realización de gastos reiterados con determinados terceros por un mismo objeto, por un total de 368.667,14 euros, con el siguiente detalle relativo a servicio e importe conjunto: servicio de impresión y mantenimiento de fotocopiadoras e impresoras por 38.153,52 euros, suministro de gas a edificios municipales por 92.309,75 euros, suministro de material eléctrico por 31.060,18 euros y servicios de envíos postales por 207.143,69 euros. No consta la justificación de haberse contratado separadamente cada uno de estos servicios mediante diversos contratos menores, por lo que podría resultar la existencia de fraccionamientos, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones a realizar, procedería haberse efectuado una contratación única por el importe conjunto de las mismas que hubiera garantizado la concurrencia y contribuido a una gestión más racional y económicamente más ventajosa de la Entidad.⁸

⁸ El Alcalde de Castro-Urdiales ha manifestado, en el trámite de alegaciones, que el Ayuntamiento está realizando cada día menos gastos reiterados con determinados terceros y, a modo de ejemplo, indica que, en agosto de 2017, se ha adjudicado el contrato del servicio de impresión y mantenimiento de fotocopiadoras e impresoras.

En materia de convenios de colaboración el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, indicaba que se utilizaba indebidamente en dicho periodo el procedimiento de pagos a justificar y que, en ocasiones, no constaba la justificación de las cantidades abonadas o estas no cumplían los requisitos mínimos. Además se llevaron a cabo actuaciones derivadas de algunos convenios una vez finalizado el periodo de vigencia de los mismos.

Durante el ejercicio 2016 y según la relación facilitada por la Entidad, estaban vigentes 48 convenios de colaboración, con un total de 39 terceros, 21 de los cuales eran distintas entidades públicas (Gobierno de Cantabria, diversas Consejerías de la Comunidad Autónoma, la Universidad de Cantabria, ayuntamientos, Ministerio de Interior etc...), siendo el resto asociaciones, empresas o particulares. Durante el ejercicio 2017, y hasta la fecha de realización de los trabajos de fiscalización en junio de dicho año, el Ayuntamiento formalizó once nuevos convenios de colaboración. Nueve de ellos con sendas comunidades de propietarios para la rehabilitación de fachadas de edificios, amparadas en la Orden OBR/6/2016 de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda del Gobierno de Cantabria, que regula la concesión de subvenciones a ayuntamientos para financiar inversiones de rehabilitación y reurbanización de grupos de viviendas.

Los pagos derivados de las subvenciones incluidas en los convenios dejaron de efectuarse mediante el sistema de pagos a justificar desde el ejercicio 2008, según señala un informe emitido por la Intervención municipal el 2 de octubre de dicho año. Las bases de ejecución de los presupuestos vigentes en el periodo 2009-2017 incluyen la regulación de esta figura.

La Entidad ha remitido al Tribunal de Cuentas la relación de pagos a justificar realizados durante el ejercicio 2016, por un importe total de 13.394,34 euros, habiéndose verificado que se utilizan para los fines para los que esta figura está concebida, esto es, de forma excepcional para los casos en los que no es posible obtener la justificación con anterioridad al pago. Se ha efectuado en los trabajos fiscalizadores, además, una consulta, en la aplicación de gestión de expedientes del Ayuntamiento, sobre la utilización de los pagos a justificar en el periodo 2009-2015, habiéndose verificado su correcto empleo. En consecuencia, no han concurrido en estos casos las incidencias que, en relación con esta cuestión, resultaban del Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento

Se han analizado en la fiscalización las materias que fueron objeto de convenio incluidas en el Informe cuyo seguimiento se realiza en el presente Proyecto.

Uno de los convenios de colaboración afectaba al servicio de extinción, prevención de incendios, salvamento y medio ambiente, prestándose desde 2009 por el Organismo Autónomo municipal creado al efecto y sin que exista, por tanto, un convenio equivalente en el periodo 2009-2016.

Otro de los convenios tenía por finalidad el servicio de vigilancia de playas, existiendo en la actualidad un contrato celebrado para la prestación de dicho servicio.

El servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, tercero de los convenios aludidos en el Informe de fiscalización referido a los ejercicios 2004 y 2005, se presta en el municipio de Castro-Urdiales por la Comunidad Autónoma en el periodo 2009-2016, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 8/1993, de 18 de noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Cantabria, pagando el Ayuntamiento la correspondiente tasa.

Con el fin de examinar los procedimientos implantados por el Ayuntamiento en esta materia, también han sido objeto de análisis en la presente fiscalización otros dos convenios. Uno de ellos es el convenio de colaboración entre la Entidad y una asociación para el transporte sanitario urgente, intervención en emergencias, y atención en actos culturales-deportivos-festivos o de otra índole realizados en el término municipal de Castro-Urdiales. El convenio fue firmado el 5 de octubre de 2016, si bien figura su vigencia desde el inicio del año hasta el 31 de diciembre del mismo. La finalidad del convenio, como también consta en la justificación de la memoria, es la

promoción de las actividades de voluntariado, si bien se impone en el mismo a la entidad firmante la condición consistente en la prestación en el municipio del servicio de transporte sanitario urgente e intervención en emergencias y atención en actos culturales-deportivos-festivos o de otra índole, previéndose la aportación por el Ayuntamiento, en “*contraprestación, de la subvención de carácter nominativo máxima*” de 66.000 euros.

Asimismo, y tal y como se ha expuesto en el análisis del contrato de gestión de servicio de transporte urbano, se ha realizado en esta fiscalización el análisis del convenio para subvencionar la explotación de la instalación de un servicio de transporte de viajeros entre los municipios de Castro-Urdiales, Guriezo, Liendo y el hospital de Laredo, por el que el Ayuntamiento de Castro-Urdiales subvenciona a la empresa concesionaria del servicio de transportes, la financiación del mismo. Por este convenio, firmado inicialmente en junio de 2012 y vigente hasta el 13 de mayo de 2018 por la firma de prórrogas o nuevos convenios, el Ayuntamiento de Castro-Urdiales se compromete a abonar a la empresa, mediante una subvención, 51.295,80 euros anuales. Este convenio además no constaba en la relación de convenios remitida por la Entidad, como se ha indicado anteriormente.

La prestación del servicio de transporte sanitario urgente⁹, como se acaba de señalar, y el servicio de transporte de viajeros entre los municipios referidos¹⁰, constituyen objetos típicos de los contratos de servicios, por lo que se hubiera requerido que su tramitación y formalización se hubiera ajustado a lo establecido por el TRLCSP, instrumentando el Ayuntamiento la realización del negocio jurídico objeto de estos convenios mediante la adjudicación de los correspondientes contratos administrativos.

⁹ El Alcalde de Castro-Urdiales, en el trámite de alegaciones, ha indicado respecto del convenio entre el Ayuntamiento y la asociación para el transporte sanitario urgente, que no se acudió a la contratación de este servicio por carecer la Entidad de competencias en dicha materia y que lo que se pretendía y justificó la firma del convenio fue fomentar el voluntariado mediante la concesión de una subvención.

En relación con dicha alegación debe señalarse que no parece coherente aducir la imposibilidad de contratar el servicio por carecer de competencia en la materia y, sin embargo, obtener la prestación del mismo mediante la formalización de un convenio, con abono de una contraprestación. Por otra parte, y ya entrando en el contenido del convenio formalizado, si se analiza el mismo se hace aún más evidente esta incoherencia, en la medida en que en aquel se prevé, como se ha expuesto, el pago de una contraprestación por parte del Ayuntamiento y, entre las condiciones que se imponen a la beneficiaria de dicha contraprestación, se recoge la de “prestar cobertura de transporte sanitario...” en el municipio. Por consiguiente, las condiciones establecidas hacen imposible la consideración de lo convenido como el resultado de la concesión de una subvención ya que, como indica el artículo 2 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones, la subvención, por definición y por su naturaleza, ha de realizarse sin contraprestación directa de los beneficiarios.

¹⁰ Respecto del convenio para subvencionar la explotación del servicio de transporte de viajeros entre los municipios de Castro-Urdiales, Guriezo, Liendo y el hospital de Laredo, el Alcalde de Castro-Urdiales ha indicado en el trámite de alegaciones que no se acudió a la vía del convenio para eludir el procedimiento de contratación sino porque esa es la vía a la que les remitió la Dirección General de Transportes de la Comunidad Autónoma -Administración esta, titular de la competencia-, para poder mantener el servicio de transporte que venía prestando una empresa concesionaria.

En relación con la alegación ha de precisarse, en primer lugar, que el Proyecto de Informe de fiscalización no alude a intencionalidad alguna en la formalización del convenio, sino que en él se indica únicamente que el objeto de dicho convenio es típico de los contratos de servicios públicos y, por lo tanto, debería haberse tramitado y formalizado como tal conforme a las prescripciones del TRLCSP. Por otra parte procede indicar que, de la comunicación que realiza la Dirección General de Transportes, no resulta lo que señala el Ayuntamiento sino que en la misma se señala que la Entidad debe limitarse a la prestación de servicios de su competencia, sin que en ningún caso puedan ejercerse competencias atribuidas por Ley a otras Administraciones, como es el presente caso.

Por otra parte, respecto del argumento relativo a que se ha celebrado el convenio con el fin de conseguir el mantenimiento del servicio, y teniendo en cuenta que la fórmula planteada en el mismo para ello es la financiación del déficit de explotación por los municipios afectados, ha de señalarse que, de acuerdo con el artículo 277.a) del TRLCSP, la ejecución de los contratos de concesión de servicios públicos se realiza a riesgo y ventura del contratista, lo que implica que este ha de asumir como propio el riesgo de que la utilización del servicio por los usuarios potenciales no sea suficiente para obtener los ingresos que permitan cubrir los costes de dicha explotación, y que sólo en caso de desequilibrio económico financiero se pueda acudir a su restablecimiento. Además, dicho restablecimiento habrá de efectuarse por parte del órgano contratante –en este caso sería el Gobierno de Cantabria- en la forma prevista en los artículos 282 y siguientes del mencionado TRLCSP, sin que sea posible que entidades ajenas al vínculo contractual –en este caso, los municipios beneficiarios del servicio- puedan financiar el déficit generado por la explotación del servicio mediante la concesión de subvenciones.

Las mejoras introducidas en la estructura organizativa, en los procedimientos aplicados, en las aplicaciones informáticas y en los distintos niveles de control interno han tenido reflejo en el área de contratación, facilitándose la elaboración de las relaciones de contratos mayores, disponiéndose de expedientes completos y favoreciéndose procesos más racionales de contratación. Subsisten, no obstante, algunas deficiencias como la imposibilidad de realizar una relación completa de contratos menores y la reiterada prórroga de algunos contratos de gestión de servicios públicos.

En consecuencia, del análisis conjunto de todas las áreas incluidas en este Subapartado, esto es, la aprobación de los presupuestos y su ejecución, el contenido de las cuentas anuales y su rendición, la gestión recaudatoria y la contratación, se considera que se han introducido mejoras, especialmente en las aplicaciones informáticas, en los manuales reguladores de los procedimientos, así como la dotación del puesto de Viceinterventor, aun cuando continúan produciéndose deficiencias, especialmente en relación con la realización de una adecuada planificación que derive en la aprobación de un presupuesto realista en los plazos legalmente establecidos; con la elaboración, aprobación y rendición en plazo de las cuentas generales; con el establecimiento de mecanismos automáticos de verificación de vencimientos para el cobro de los saldos pendientes de cobro; así como con el debido control sobre la contratación, en especial sobre los contratos menores.

Por tanto, el contenido de la Recomendación 4ª puede considerarse parcialmente cumplido, habiéndose observado, como se indica, una evolución en cada una de las áreas afectadas pero que aún precisa de avances adicionales.

La importancia del control interno y su repercusión sobre la gestión ha sido reiteradamente expuesta en los informes del Tribunal de Cuentas. Así, en el *“Informe de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la intervención de las entidades locales”*, aprobado en sesión del Pleno de 24 de abril de 2014, se recordaba que con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las entidades locales en las que ejercen sus funciones, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), Ley 7/2007, de 12 de abril en el punto primero de su disposición adicional segunda¹¹, establece el control y fiscalización interna como una función pública necesaria en todas las corporaciones locales y reserva su responsabilidad administrativa a funcionarios a los que se les otorga una habilitación de carácter estatal. Por su parte, el *“Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario, ejercicio 2013”*, aprobado en sesión de Pleno de 22 de julio de 2016, señalaba la necesidad de establecer las medidas adecuadas para asegurar que los órganos de control interno de las entidades locales cuenten con los efectivos suficientes, tanto de habilitación nacional, cuya selección corresponde a la Administración General del Estado, como de apoyo. Además, resulta imprescindible planificar las actuaciones y realizar una utilización racional de los recursos humanos ya disponibles.

Debe hacerse mención en este punto a la reciente aprobación del 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. Esta nueva norma que trae causa de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica los artículos 213 y 218 del TRLRHL incluye, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las entidades locales. Se pretende con ello asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de aquellas, evidenciando la enorme relevancia de la función interventora y la voluntad de reforzarla.

II.3. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE IGUALDAD

Aun cuando no fue materia objeto de recomendación, atendiendo a lo establecido en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, se han llevado a cabo en la presente fiscalización

¹¹ Actualmente esta regulación se encuentra contenida en el artículo 92 bis de la LRBRL, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

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 abril de 2017, con separación entre hombres y mujeres.

CUADRO 11: PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES A 30 DE ABRIL DE 2017

Grupo/ categoría	Hombres	Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
A1	7	6	13	53,85	46,15
A2	6	9	15	40,00	60,00
B	2	0	2	100,00	0,00
C1	43	8	51	84,31	15,69
C2	35	34	69	50,72	49,28
Agrupaciones profesionales	26	9	35	74,29	25,71
Total Personal Funcionario	119	66	185	64,32	35,68
A1	3	1	4	75,00	25,00
A2	2	3	5	40,00	60,00
B	0	0	0	-	-
C1	2	5	7	28,57	71,43
C2	9	1	10	90,00	10,00
Agrupaciones profesionales	20	18	38	52,63	47,37
Total Personal Laboral	36	28	64	56,25	43,75
Total	155	94	249	62,25	37,75

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

El número de hombres fue superior al de mujeres en todos los grupos y categorías del personal del Ayuntamiento, resultando, en su conjunto, un 62% de hombres frente al 38% de mujeres. La mayor diferencia se produjo en el personal funcionario, en el que, de media, el 64% eran hombres. Situación similar presenta el personal laboral, colectivo donde también existía mayoría de hombres, en conjunto, si bien en este caso el porcentaje era más similar, siendo del 56% de hombres frente al 44 % de mujeres.

En el ejercicio 2014, al amparo del artículo 25 de la LRBRL y, en el ejercicio de sus competencias, de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, la Entidad contrató con una empresa privada la prestación de una asistencia técnica para el desarrollo y la puesta en marcha de diferentes programas y servicios correspondientes a las competencias en materia de Igualdad, bajo la dirección de la Concejalía de Asuntos Sociales e Igualdad, contrato que continuaba vigente a fecha de realización de la presente fiscalización.

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 Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, el Ayuntamiento de Castro-Urdiales elaboró tres planes de igualdad para el periodo comprendido entre 2003 y 2020. El primero comprendía el periodo 2003-2007, el segundo el 2010-2014 y el último elaborado se refiere a 2016-

2020. No existe constancia de la aprobación formal de ninguno de los tres planes, aun cuando han sido objeto de ejecución. Así pues, los planes de igualdad elaborados por el Ayuntamiento cubren el periodo entre 2003 y 2020, excepto los ejercicios 2008, 2009 y 2015, actualizando de esta forma las políticas llevadas a cabo en materia de igualdad, atendiendo a lo establecido la Disposición Adicional Séptima del actualmente vigente TREBEP.

La Entidad ha realizado un análisis de la ejecución del último Plan de Igualdad finalizado, correspondiente al periodo 2010-2014. Dicho plan se estructuró en cinco ejes fundamentales para la aplicación de medidas de igualdad:

- Educación para la igualdad, cultura, deporte y ocio,
- Inserción laboral y conciliación de la vida familiar y laboral,
- Salud, calidad de vida y prevención de la violencia de género.
- Cooperación y participación social.
- Mainstreaming de género.

A final de cada ejercicio correspondiente al referido periodo, se elaboraba una memoria anual o de cierre en la que se analizaba el grado de implantación de las distintas medidas incluidas en el plan elaborado. Las acciones se evaluaban indicando su grado de cumplimiento atendiendo a cuatro parámetros:

- Cumplimiento nulo: no se ha realizado ninguna acción ni se ha implantado ninguna medida para su cumplimiento.
- Cumplimiento parcial: se han tomado medidas para su cumplimiento y pueden implantarse más medidas. El objetivo ha quedado cumplido parcialmente.
- Cumplimiento total: el objetivo se ha cumplido tal como se describió y se puede pasar a una fase de desarrollo mayor y más profundo.
- Se desconoce.

Del mencionado análisis llevado a cabo por la Entidad, se obtuvieron las conclusiones recogidas en el siguiente cuadro, sobre el grado de consecución de cada objetivo:

CUADRO 12: CUMPLIMIENTO ACCIONES PLAN IGUALDAD 2010-2014

Áreas de trabajo	Total Actuaciones	Cump. total	Cump. parcial	Nulo	Desconocido
Área 1: Educación para la igualdad, cultura, deporte y ocio.	13	4	6	3	0
Área 2: Inserción laboral y conciliación de la vida familiar y laboral.	14	2	2	8	2
Área 3: Salud, calidad de vida y prevención de la violencia de género.	14	8	4	1	1
Área 4: Cooperación y participación social.	12	2	6	4	0
Área 5: Mainstreaming de género.	4	0	1	3	0
Total	57	16	19	19	3

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

Las principales medidas que estaban incluidas en este plan 2010-2014 que no se llevaron a cabo en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, y que han sido incluidas en el III Plan de

Igualdad, elaborado para el periodo 2016-2020, en aras de su ejecución fueron, entre otras, las siguientes: adquisición de libros; charlas y talleres para la sensibilización a personal del Ayuntamiento sobre la igualdad y violencia de género; actividades y programas culturales para favorecer la igualdad; planificación y evaluación de planes de empleo para las empresas que incorporen mujeres; cursos de formación para las mujeres del medio rural; incremento del número de plazas en la escuela infantil municipal; realización de campañas de sensibilización orientadas a la realización de tareas del hogar y cuidado de los hijos por hombres.

II.4. 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 al 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 dispone 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 Castro-Urdiales acordó con fecha 25 de junio de 2015 la adhesión al Acuerdo Marco de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias para promover y facilitar la ejecución de la Ley 19/2013. Este Acuerdo Marco tiene por objeto el desarrollo de las actuaciones precisas para cumplir con las obligaciones de transparencia que la Ley impone a las entidades locales, a través de un portal de Transparencia análogo al de la Administración General del Estado.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a la fecha de realización de este Proyecto de Informe, estaba en fase de tramitación de enmiendas el proyecto de Ley sobre transparencia de la actividad pública remitido por el gobierno al Parlamento autonómico.

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.

II.4.1. 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 fija 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.

El Ayuntamiento de Castro-Urdiales publicó, con fecha 2 de diciembre de 2015, su Portal de Transparencia, que consta de una página principal de entrada que resume la información que ha de presentarse con arreglo a la Ley 19/2013, e incluye el preceptivo procedimiento de solicitud de información y un enlace de acceso a la Sede Electrónica. En todo caso, el Ayuntamiento de Castro-Urdiales ya disponía de varios portales web accesibles desde un portal principal, desde el año 2000, en los que se publicaba información de los presupuestos municipales, la ejecución de los mismos, los concursos públicos, las noticias y los expedientes de contratación.

El Portal de Transparencia está dividido en cinco categorías. La categoría de información “*Institucional, Organizativa y Planificación*”, contiene información relativa a los órganos, a la designación del puesto que ocupan cada uno de los responsables de dichos órganos y el perfil profesional de los mismos, principalmente. La de información de “*Relevancia Jurídica*” incluye la normativa, directrices, instrucciones, acuerdos y reglamentos (bandos, edictos, ordenanzas etc.). En la de información “*Económica Presupuestaria y Estadística*” se pueden encontrar datos referidos a contratos, convenios, encomiendas de gestión, subvenciones y ayudas públicas así como información relativa a la ejecución de presupuestos, incluyendo la relativa a las previsiones, modificaciones y estados de ejecución de presupuestos. En la categoría de “*Catálogo de datos abiertos*” se incluye información acerca de centros de salud, playas, alojamientos o polideportivos, entre otra. Por último, la categoría de los “*Últimos Ficheros Actualizados*” recoge una relación sobre la modificación de los ficheros.

Publicidad activa de la información institucional, organizativa y de planificación

El artículo 6 de la LTAIBG impone la obligación de publicar determinada información referente a aspectos relacionados con la estructura organizativa de las entidades a ella 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 de Transparencia del Ayuntamiento de Castro-Urdiales se incluye un organigrama político actualizado que identifica la estructura organizativa y a los responsables de los diferentes órganos así como los perfiles y trayectorias profesionales de los concejales de la Entidad, salvo de uno de ellos.

No se da cumplimiento, sin embargo, al segundo apartado de dicho artículo 6, que señala que deberán publicarse también los planes y los programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, su grado de cumplimiento y los resultados de su evaluación con los indicadores de medida y valoración que determine la Entidad.

Publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística

El artículo 8 de la LTAIBG recoge la necesidad de publicación de determinada información de gestión administrativa que tenga repercusiones económicas o presupuestarias. Tal y como se ha expuesto, el Ayuntamiento ofrece esta información en la categoría “*Económica, Presupuestaria y Estadística*” del Portal, si bien lo hace de forma parcial ya que no se ha encontrado referencia a información presupuestaria sobre planes anuales y plurianuales, tanto de futuro como ya ejecutados, sobre el grado de ejecución de los presupuestos, las retribuciones de los Altos Cargos y máximos responsables, ni información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.

En relación a los contratos, igualmente incluidos en esta categoría, se ha verificado que el Ayuntamiento cumple con carácter general la obligación de publicidad de la información requerida por los referidos artículos.

II.4.2. Derecho de acceso a la información pública

El Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Castro-Urdiales permite formular las solicitudes de información recogidas en el Capítulo III de la LTAIBG, a través de un enlace a la Sede Electrónica, cumpliendo las previsiones legales en este punto.

III. CONCLUSIONES

A continuación se exponen los principales resultados obtenidos del seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2009, a cuyo cumplimiento se instaba en la Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 29 de septiembre del mismo año.

De las cuatro recomendaciones formuladas, una se puede considerar cumplida, la Recomendación 2ª, y las otras tres –Recomendaciones 1ª, 3ª y 4ª- han sido parcialmente observadas, si bien en distinto grado, como se expone a continuación:

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, AL ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS, A LOS MEDIOS PERSONALES Y A LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS (SUBPARTADO II.1)

1. La Recomendación 1ª del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, se estima parcialmente cumplida.

Así, el Ayuntamiento cuenta con un documento que contiene las diferentes áreas de gestión y el personal asignado a cada una de ellas, aun cuando todavía no se ha aprobado un reglamento orgánico municipal comprensivo de la estructura administrativa-funcional de la Entidad ni un organigrama que haga sus funciones. La Entidad dispone, asimismo, de una valoración de puestos de trabajo (VPT) que contiene cada uno de los puestos incluidos en la relación de puestos de trabajo y define las funciones y competencias de los mismos, complementando así el contenido de esta última.

Además, la Entidad ha regularizado la situación del personal a su servicio, habiéndose dado adecuada cobertura a puestos que estaban vacantes como los de Viceinterventor, titular de la Asesoría Jurídica, jefe de Disciplina Urbanística, Recaudador y Tesorero. Por otra parte, la normativa dictada por el Ayuntamiento en relación con el personal funcionario se ha adaptado al Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

Aunque el Ayuntamiento no los tiene formalizados propiamente como manuales de procedimiento, cuenta con instrumentos, esencialmente, los manuales de utilización de las aplicaciones informáticas de que dispone la Entidad, en los que se definen las tareas y fases procedimentales propias de las distintas áreas de gestión.

2. La Recomendación 2ª ha resultado cumplida, habiéndose verificado que existe una adecuada segregación de funciones de forma que no concurran competencias de gestión y control en el mismo responsable.
3. La Recomendación 3ª, en su primera parte, se considera cumplida en relación con la mayoría de las áreas de gestión de la Entidad (tesorería, personal, recaudación, rentas y patrimonio) y, de forma parcial, en cuanto a otras áreas (urbanismo, contratación y gastos). Así, respecto de las primeras, el Ayuntamiento se ha dotado de aplicaciones informáticas específicas para el tratamiento de la información de forma completa; en cuanto a las otras tres áreas, la Entidad cuenta únicamente con sistemas de codificación homogéneos que se desarrollan en el marco de una aplicación común de gestión y archivo, disponible, con carácter horizontal, para todas

las áreas de actuación, lo que permite la formación de expedientes y la identificación de los documentos procedentes de los distintos departamentos, pero no cubre de forma suficiente las necesidades específicas de estas áreas, por lo que se requerirían para las mismas desarrollos informáticos individualizados adicionales al tratamiento con el que cuentan en la actualidad en el referido marco común.

La utilización de herramientas informáticas y la disponibilidad de normas procedimentales en sus manuales de uso ha favorecido la comunicación y la interrelación entre los distintos departamentos de la Entidad que intervienen en cada procedimiento.

Respecto de la segunda parte de la Recomendación 3ª, ha de indicarse que se han producido también mejoras en cuanto a la cumplimentación de campos obligatorios de los expedientes y a la realización de conciliaciones entre los mismos. Sin embargo, estas últimas no están sistematizadas y persiste la necesidad de establecer controles automatizados sobre el vencimiento de los plazos que afectan a la situación jurídica de los expedientes.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LAS ÁREAS DE GESTIÓN PARTICULARMENTE AFECTADAS POR LAS DEBILIDADES DEL CONTROL INTERNO (SUBPARTADO II.2)

4. El contenido de la Recomendación 4ª se considera cumplido parcialmente, habiéndose observado una evolución en cada una de las áreas particularmente afectadas por las debilidades del control interno –la aprobación de los presupuestos y su ejecución, la rendición de las cuentas anuales, la gestión recaudatoria y la contratación-, aunque todavía precisan de avances adicionales.

En efecto, como ya se ha expuesto en las conclusiones anteriores, se han introducido mejoras, especialmente, en cuanto a la utilización de aplicaciones informáticas y la incorporación de prescripciones de procedimiento en los manuales de estas, así como por la dotación del puesto de Viceinterventor. Sin embargo, como se especifica en las conclusiones siguientes, continúan produciéndose deficiencias, en particular, por la ausencia de una adecuada planificación que derive en la aprobación de un presupuesto en los plazos legalmente establecidos; por las incidencias en la elaboración, aprobación y rendición en plazo de las cuentas generales; por la inexistencia de mecanismos automáticos de verificación de vencimientos para el cobro de los saldos pendientes; así como por las debilidades que aún persisten en la contratación, en especial en relación con los contratos menores.

5. En cuanto a los presupuestos, en el periodo comprendido entre los ejercicios 2009 y 2017 solo se aprobaron los correspondientes a los ejercicios 2009, 2012 y 2014, lo que además se hizo con un retraso medio de 206 días. Los presupuestos del resto de ejercicios no llegaron a presentarse al Pleno por su Presidente. Por consiguiente, el Ayuntamiento de Castro-Urdiales sigue sin utilizar el presupuesto como instrumento básico de gestión, planificación y toma de decisiones, que detalle las previsiones de ingresos de un modo realista así como los créditos con los que afrontar el conjunto de obligaciones que se devenguen en cada ejercicio.

La referida circunstancia, con la consiguiente falta de planificación de la actividad económico-financiera de la Entidad, ha dado lugar a la realización de modificaciones presupuestarias por el 84% de los créditos iniciales de media para la totalidad del periodo analizado. Dichas modificaciones, además, se realizaron en conceptos presupuestarios y por cuantías que, finalmente, no se materializaron en la ejecución del correspondiente gasto.

6. Persisten los retrasos en el cumplimiento de la obligación del Ayuntamiento de rendición de las cuentas generales al Tribunal de Cuentas. En efecto, las cuentas de los ejercicios 2009 a 2015, excluyendo las del ejercicio 2014, se rindieron con un retraso medio de 164 días respecto del plazo establecido en el artículo 223 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. La cuenta de la Entidad del ejercicio 2014 se remitió a este Tribunal de Cuentas sin

estar aprobada por el Pleno, por lo que no se considera debidamente rendida, debiendo haber sido objeto de nueva presentación una vez fue aprobada.

Tal y como se ha señalado de forma reiterada en los Informes de este Tribunal¹², la rendición de cuentas por parte de las entidades locales constituye, además de una obligación legal, un deber básico para garantizar la transparencia en la gestión de la actividad económico-financiera de las mismas, permitiendo conocer su situación financiera, los resultados de su actividad, la ejecución de su presupuesto y sus flujos de tesorería. Asimismo, la rendición de cuentas y su cumplimiento en plazo representan un presupuesto imprescindible para que el Tribunal de Cuentas pueda llevar a cabo la función fiscalizadora que tiene constitucionalmente atribuida. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 28, califica de infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

7. La evolución del resultado presupuestario en el periodo 2009-2015, como indicador del grado en que los créditos obtenidos en el desarrollo de cada ejercicio han cubierto los débitos generados por la Entidad durante el mismo, experimentó un incremento del 100% antes de ajustes y de un 17.382% tras la realización de los mismos, al pasar de ser negativo en el ejercicio 2009 en 41.580,51 euros a ser positivo por 7.186.136,44 euros en 2015.

El remanente de tesorería total y para gastos generales mostró una tendencia negativa entre los ejercicios 2009 y 2011, registrando a partir de entonces una evolución positiva. El remanente de tesorería total fue positivo en el conjunto del periodo 2009-2015, con un incremento del 29%. Por su parte, el remanente de tesorería para gastos generales pasó de ser negativo en casi seis millones y medio en 2009 a ser positivo en más de dos millones en 2015.

8. En el área de gestión recaudatoria se han experimentado algunas mejoras ya que el Ayuntamiento dispone de manuales de uso de los módulos de la herramienta informática implantada para la recaudación, en los que se contienen todos los procedimientos relacionados con los ingresos. Se ha mejorado la coordinación de los dos departamentos encargados de la gestión recaudatoria, determinando las funciones atribuidas a cada uno de ellos, así como con otros departamentos de la Entidad con los que se relacionan en el ejercicio de su actividad.

Las depuraciones de saldos se realizan por el Ayuntamiento con carácter anual, pero se llevan a cabo de forma manual, con el consiguiente riesgo de existencia de errores y/u omisiones. A partir del ejercicio 2015 se comenzó un proceso de comprobación e inventario de los expedientes tramitados con anterioridad, con el objetivo de depurar y armonizar la base de datos y determinar qué recibos deben declararse prescritos.

En el análisis realizado en la fiscalización de una muestra de expedientes representativa del 93% del importe de las prescripciones declaradas en el ejercicio 2016 se ha evidenciado que aún existen incidencias que afectan a todas las fases del procedimiento de gestión recaudatoria. Así, el Ayuntamiento realizaba liquidaciones de tributos cuyo hecho imponible estaba prescrito, llegando en ocasiones a su recaudación y generando con ello el derecho a la devolución del ingreso al sujeto pasivo. Además, no se cumplía con lo señalado en el artículo 43 de su Ordenanza Fiscal General de Recaudación e Inspección respecto de la declaración de créditos incobrables al no declararlos fallidos, lo que impedía su posterior rehabilitación. La ausencia de procedimientos de seguimiento periódico de los derechos pendientes de cobro dirigidos a exigir su realización o detectar su prescripción provocaban incidencias en relación

¹² “Informe sobre las actuaciones del Tribunal de Cuentas para promover la rendición de cuentas en el ámbito local”, aprobado en sesión de Pleno de 20 de diciembre de 2014; “Informe del Sector Público Local, ejercicio 2013” aprobado en sesión de Pleno de 28 de mayo de 2015; “Informe del Sector Público Local, ejercicio 2014”, aprobado en sesión de Pleno de 30 de junio de 2016; e “Informe del Sector Público Local, ejercicio 2015”, aprobado en sesión de Pleno de 27 de julio de 2017.

con el cobro en ejecutiva y los plazos de prescripción, no disponiendo la aplicación informática utilizada de un sistema automático declarativo del cumplimiento de los plazos.

Se producen retrasos en la realización de liquidaciones, llegando a efectuarse una vez prescrito el correspondiente hecho imponible. Además, se mantienen saldos elevados de derechos pendientes de cobro que, si bien son objeto de depuraciones anuales y de la correspondiente dotación por deterioro, deberían depurarse aún en mayor medida. Por otra parte, ha de indicarse que los expedientes, no obstante las incidencias mencionadas, eran completos, sin producirse, en general, omisiones de documentos, por lo que en este punto resultó solventada la deficiencia observada en el Informe del Tribunal de Cuentas cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento.

9. En relación con la contratación se han observado mejoras derivadas de la utilización, desde el ejercicio 2006, de la nueva aplicación común de gestión y archivo de expedientes, mejorándose con ello el cumplimiento de la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas de las relaciones de contratos mayores, aun cuando todavía persisten algunas omisiones en las mismas.

Del análisis efectuado sobre una muestra de contratos mayores vigentes en el ejercicio 2016 -que incluye los contratos de gestión de servicios públicos en los que se detectaron las deficiencias que se exponen en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento y el 27% del resto de los contratos formalizados, habiendo seleccionado, entre estos últimos, aquellos con mayores importes de adjudicación-, se han obtenido los siguientes resultados:

- Los expedientes de contratos de obras y servicios están, en general, completos e incluyen los documentos cuya omisión se señalaba en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento.
- Se siguen produciendo incidencias en el contrato de gestión de servicio público de transporte urbano vigente, que fue adjudicado en 2003 y que ha sido objeto de una modificación en 2006 y de sucesivas prórrogas anuales transcurridos los diez años inicialmente previstos de vigencia. Durante el ejercicio 2016 se han abonado a la empresa las cantidades fijadas en cada una de las modificaciones que se fueron recogiendo en el contrato, en lugar de realizarse los pagos que completaran el cobro de billetes a los usuarios, tal y como debió efectuarse conforme a la modificación aprobada en 2006. Además, el expediente sigue sin estar completo.
- Las incidencias puestas de manifiesto en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento en relación con los contratos de gestión de servicios públicos de limpieza urbana y de recogida y transporte de residuos, respectivamente, se han solventado.

Del análisis de la contratación menor, se ha observado que siguen produciéndose las siguientes incidencias:

- El archivo de los contratos menores continúa presentado deficiencias al no incorporar las referencias de expediente en todos los casos, lo que imposibilita la confección de relaciones de este tipo de contratos.
- Se ha constatado que en el 18% de los registros efectuados en el diario de operaciones recogiendo el reconocimiento de obligaciones de los capítulos 2 y 6, que en total ascendió a 13.782.797,01 euros, no figuraba referencia al expediente contractual que debía soportar dicho reconocimiento.
- Se han realizado gastos reiterados con determinados terceros con un mismo objeto, por un total de 369.667,14 euros. No consta la justificación de haberse contratado separadamente cada uno de estos servicios mediante diversos contratos menores, por lo

que podría resultar la existencia de fraccionamientos, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones a realizar, procedería haberse efectuado una contratación única por el importe conjunto de las mismas que hubiera garantizado la concurrencia y contribuido a una gestión más racional y económicamente más ventajosa de la Entidad.

Del análisis de los convenios se han obtenido los siguientes resultados:

- Se han detectado las incidencias que se recogen en el Epígrafe II.2.4 de este Proyecto de Informe en dos convenios firmados por el Ayuntamiento: uno para el transporte sanitario urgente, intervención de emergencias y atención en actos culturales-deportivos-festivos realizados en el término municipal; y otro para subvencionar la explotación de la instalación de un servicio de transporte entre los municipios de Castro-Urdiales, Guriezo, Liendo y el Hospital de Laredo. Entre ellas, cabe reseñar que las prestaciones pactadas en estos convenios constituyen objetos típicos de los contratos administrativos, por lo que la Entidad debería haberlos tramitado como tal, conforme a lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Se ha verificado la correcta utilización de los pagos a justificar en los fines para los que están previstos, habiéndose corregido en este punto la deficiencia señalada en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, en el que se ponía de manifiesto el empleo de los mismos para los pagos de subvenciones derivadas de los convenios.

III.3. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES (SUBPARTADO II.3)

10. 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 abril de 2017, un 62% de hombres frente al 38% de mujeres, produciéndose la mayor diferencia entre el personal funcionario.

La Entidad elaboró tres planes de igualdad para los periodos 2003-2007, 2010-2014 y 2016-2020, actualizando de esta forma las políticas llevadas a cabo en este ámbito, aunque ninguno de ellos fue objeto de aprobación formal. La Entidad ha realizado un análisis del último plan finalizado, el correspondiente al periodo 2010-2014, detectando las áreas en las que no se habían realizado las actuaciones programadas e incluyendo las mismas en el plan relativo al siguiente periodo.

III.4. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA (SUBPARTADO II.4)

11. 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), contando en la actualidad con un espacio web destinado a ofrecer la información requerida por la normativa, el "Portal de Transparencia".
12. En materia de publicidad activa, respecto de la información institucional, organizativa y de planificación, el Ayuntamiento ha dado, globalmente, cumplimiento al primer apartado del artículo 6 de la LTAIBG, incluyéndose un organigrama político actualizado que identifica la estructura organizativa y a los responsables de los diferentes órganos así como los perfiles y trayectorias profesionales de los concejales de la Entidad, salvo el de uno de ellos.

No se da cumplimiento, sin embargo, al segundo apartado de dicho artículo, que señala que deberán publicarse también los planes y los programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su

consecución, su grado de cumplimiento y los resultados de su evaluación con los indicadores de medida y valoración que determine la Entidad, lo que no se ha hecho efectivo.

En cuanto a la publicidad activa ofrecida en relación con la información económica, presupuestaria y estadística (artículos 8 de la LTAIBG), el Ayuntamiento cumple, parcialmente, las obligaciones señaladas en la normativa, en la medida en que se han identificado en la fiscalización algunas omisiones en cuanto a información presupuestaria sobre planes anuales y plurianuales, tanto de futuro como de los ya ejecutados, sobre el grado de ejecución de los presupuestos, las retribuciones de los Altos Cargos y máximos responsables, y la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.

Por lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública, el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Castro-Urdiales permite formular las solicitudes de información recogidas en el Capítulo III de la LTAIBG a través de un enlace a la Sede Electrónica, como prescribe la normativa.

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de las incidencias observadas en el seguimiento de recomendaciones del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Castro-Urdiales cuyos resultados se recogen en el presente Proyecto de Informe, y atendiendo a los cambios acaecidos y a las nuevas circunstancias concurrentes desde la fecha de aprobación de aquel, este Tribunal de Cuentas formula las siguientes recomendaciones dirigidas a la Entidad con el fin de continuar contribuyendo al reforzamiento de su estructura organizativa, de sus procedimientos y de la organización y gestión de sus medios personales, de modo que se garantice el adecuado funcionamiento de la Entidad, así como al desarrollo de herramientas y aplicaciones informáticas y a la mejora de la gestión de las principales áreas de actuación de la Entidad afianzando para ello el ejercicio del control interno:

IV.1. REFERIDAS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, AL ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS, A LOS MEDIOS PERSONALES Y A LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS

1. Debería procederse a aprobar el Reglamento Orgánico Municipal, un organigrama o cualquier otro instrumento en el que se defina la estructura administrativa y que contenga la totalidad de las áreas de gestión y del personal asignado a cada una de ellas, debiendo relacionarse estos contenidos con el documento de valoración de puestos de trabajo de que ya dispone la Entidad en el que se determinan las funciones y competencias de cada uno de los puestos.
2. Las distintas resoluciones dictadas por el Ayuntamiento para su aplicación al personal funcionario deberían integrarse en un documento único, de modo que se clarifiquen las disposiciones reguladoras de este colectivo, en el marco del TREBEP y del resto de normativa aplicable a los funcionarios públicos.
3. Debería revisarse la herramienta informática común de gestión y archivo de expedientes utilizada por el Ayuntamiento al objeto de mejorar su integridad, de modo que se incluyan en ella la totalidad de los documentos que conforman cada expediente, entre otros, las facturas escaneadas, que en la actualidad no quedan incorporadas. Además, deberían establecerse mecanismos de actualización y supervisión de dicha herramienta que aseguren la utilización de plantillas adaptadas a la normativa vigente en cada momento y a las exigencias de procedimiento de la Entidad, no dejando su actualización a la iniciativa de los responsables de la gestión.

El Ayuntamiento debería elaborar desarrollos informáticos individualizados para las áreas de urbanismo, contratación y gastos, incluyendo en los mismos enlaces al sistema de registro contable.

Deberían, asimismo, reforzarse las medidas de seguridad disponibles para el acceso a las aplicaciones informáticas, de modo que se prevean cambios periódicos de contraseña y la caducidad de usuarios una vez transcurrido un tiempo determinado sin que se haya producido el acceso a las mismas por su titular.

4. Deberían elaborarse manuales de procedimiento para las áreas de urbanismo, contratación y gastos. Para el resto de las áreas de gestión, y siendo así que las aplicaciones informáticas han de servir de herramienta de apoyo en la aplicación de los procedimientos, sería conveniente que la regulación de estos se realizara en manuales específicos en lugar de quedar integrados en los manuales de usuario de las aplicaciones, de modo que sean estas las que se vinculen y adapten a las necesidades de los procedimientos.

IV.2. REFERIDAS A LAS ÁREAS DE GESTIÓN PARTICULARMENTE AFECTADAS POR LAS DEBILIDADES DEL CONTROL INTERNO

5. Deberían establecerse las medidas precisas para que el presupuesto de la Entidad constituya un auténtico instrumento de planificación, gestión y toma de decisiones, evitando la actuación sin presupuesto o con el presupuesto prorrogado, así como la falta de ajuste de las partidas del mismo a las necesidades reales de gasto.
6. Deberían establecerse los mecanismos y procedimientos internos necesarios para asegurar el adecuado seguimiento del proceso de rendición de la cuenta general cada año y que la misma se realice en el plazo legalmente previsto.
7. Deberían implantarse en el ámbito de la gestión recaudatoria, mecanismos automáticos de control de vencimiento de los plazos que puedan afectar a la situación jurídica de los expedientes y a la prescripción de los derechos de cobro, incluyéndose para ello en las aplicaciones informáticas utilizadas, controles y alertas, así como desarrollos para la realización de conciliaciones periódicas entre archivos que afecten a distintas áreas.

Deberían automatizarse, igualmente, las actuaciones dirigidas a la depuración de saldos deudores de la Entidad mediante el establecimiento de mecanismos periódicos de revisión de la situación de los derechos de cobro promoviendo los oportunos expedientes de baja y de prescripción, en su caso.

Además, debería procederse a la declaración de fallidos de los créditos incobrables que permitan la rehabilitación de la deuda y posterior cobro, en su caso.

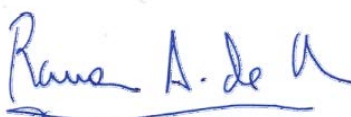
8. Deberían elaborarse indicadores y realizarse estudios periódicos que permitan evaluar los costes derivados de la prestación de los servicios públicos, ya sea de forma indirecta mediante contrato, ya sea de manera directa, con la finalidad de determinar, en cada caso y según criterios de economía y eficiencia, la modalidad de gestión de los mismos más conveniente.
9. Debería planificarse con mayor previsión la actividad contractual del Ayuntamiento y las necesidades operativas y financieras que de ella deriven, debiendo promoverse oportunamente la contratación de las prestaciones de carácter periódico, especialmente en relación con las de menor cuantía, de forma que se asegure adecuadamente la cobertura contractual de los servicios que se vienen prestando y una mayor racionalidad, operatividad, eficiencia y sostenibilidad en la actuación de la Entidad.

Asimismo, deberían incluirse en todos los contratos menores referencias suficientes que permitan su identificación y la elaboración de relaciones completas de los mismos.

10. Debería persistirse en el fortalecimiento de la actuación del control interno en las áreas de gestión en las que aún siguen apreciándose debilidades, particularmente, en aspectos en los que la intervención de aquel tiene especial relevancia.

Madrid, 30 de noviembre de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García