

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.270

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

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 26 de febrero de 2018 el **Informe de fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria, 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 PROCEDIMIENTOS 11
I.4. ANTECEDENTES 12
I.4.1. Informe de la Fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007 12
I.4.2. Datos generales del Ayuntamiento de Guadalajara 13
I.5. MARCO NORMATIVO 13
I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS 16
I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES 16
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 16
II.1. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA 17
II.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS AL PERSONAL Y A LAS CONDICIONES LABORALES DEL MISMO 18
II.3. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO 23
II.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS ACTUACIONES DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA 26
II.4.1. Presupuestos y ejecución presupuestaria 27
II.4.2. Recomendaciones referidas a los ingresos y deudores 33
II.4.3. Recomendaciones referidas al inmovilizado 41
II.4.4. Recomendaciones referidas a la Tesorería 47
II.4.5. Recomendaciones referidas a la contabilidad y a la necesidad de realizar ajustes 49
II.4.6. Referidas a la contratación 58
II.5. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE IGUALDAD 61
II.6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA 63
II.6.1. Publicidad activa 63
II.6.2. Derecho de acceso a la información pública 65
III. CONCLUSIONES 66
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA (SUBAPARTADO II.1) 66
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS AL PERSONAL Y A LAS CONDICIONES LABORALES DEL MISMO (SUBAPARTADO II.2) 66
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO (SUBAPARTADO II.3) 67

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS ACTUACIONES DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA (SUBAPARTADO II.4) 67
III.4.1. Presupuestos y ejecución presupuestaria 67
III.4.2. Seguimiento de las recomendaciones referidas a los ingresos y deudores (Epígrafe II.4.2) 68
III.4.3. Seguimiento de las recomendaciones referidas al inmovilizado (Epígrafe II.4.3) 69
III.4.4. Seguimiento de las recomendaciones referidas a la tesorería (Epígrafe II.4.4) 69
III.4.5. Seguimiento de las recomendaciones referidas a la contabilidad y a la necesidad de realizar ajustes (Epígrafe II.4.5) 69
III.4.6. Seguimiento de las recomendaciones referidas a la contratación (Epígrafe II.4.6) ... 70
III.5. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES (SUBAPARTADO II.5) 70
III.6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA (SUBAPARTADO II.6) 71
IV. RECOMENDACIONES 71
IV.1. REFERIDAS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA 72
IV.2. REFERIDAS AL PERSONAL Y A LAS CONDICIONES LABORALES DEL MISMO 72
IV.3. REFERIDAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO 72
IV.4. REFERIDAS A LAS ACTUACIONES DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA 72
ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
BOP	Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
ICIO	Impuesto de construcciones, instalaciones y obras.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LEPCM	Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General TributariA002E
LIPSAP	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas.
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
LTBGCM	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
PMS	Patrimonio Municipal del Suelo.
PPS	Patrimonio Público del Suelo.
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
ROM	Reglamento Orgánico Municipal.
RPT	Relación de puestos de trabajo.
RRFAL	Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local.

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.
TRLCSP	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.
TRLOTAU	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
TRLRHL	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.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1: COMPARACIÓN NÚMERO PLAZAS VIGENTE RPT Y PLANTILLA 2017 20

CUADRO 2: COMPARACIÓN NÚMERO PLAZAS NUEVA RPT EN TRAMITACIÓN Y PLANTILLA 2017 21

CUADRO 3: APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS POR ÁREAS 24

CUADRO 4: INTERRELACIÓN ENTRE LAS APLICACIONES INFORMÁTICAS O ENTRE LAS ÁREAS DE GESTIÓN 25

CUADRO 5: MODIFICACIONES DE CRÉDITO Y GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, PERIODO 2011-2016 28

CUADRO 6: TIPOS DE MODIFICACIÓN DE CRÉDITO, PERIODO 2011-2016 29

CUADRO 7: RESULTADO PRESUPUESTARIO, PERIODO 2011-2015* 30

CUADRO 8: REMANENTE DE TESORERÍA, PERIODO 2011-2015 32

CUADRO 9: VALORES HOMOGÉNEOS DERECHOS Y OBLIGACIONES PENDIENTES 33

CUADRO 10: LICENCIAS DE OBRA DESDE 1 DE ENERO DE 2016 HASTA 30 DE JUNIO DE 2017 35

CUADRO 11: LICENCIAS DE PRIMERA OCUPACIÓN DESDE 1 DE ENERO DE 2016HASTA 30 DE JUNIO DE 2017 36

CUADRO 12: LIQUIDACIONES COMPLEMENTARIAS PRACTICADAS ENTRE 1 DE ENERO DE 2016 Y 30 DE JUNIO DE 2017 38

CUADRO 13: REPRESENTATIVIDAD DE LA ANTIGÜEDAD DE LOS SALDOS DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31 DE DICIEMBRE DE CADA EJERCICIO 39

CUADRO 14: DEPURACIONES DE SALDOS DE DEUDORES ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2011 Y 30 EL DE JUNIO DE 2017 40

CUADRO 15: MOTIVOS DE BAJA DE LOS DEUDORES 41

CUADRO 16: EVOLUCIÓN DEL INMOVILIZADO E IMPORTANCIA EN RELACIÓN CON EL ACTIVO TOTAL DE LA ENTIDAD A 31 DICIEMBRE, EJERCICIOS 2011 A 2015 43

CUADRO 17: CUENTAS BANCARIAS DE TITULARIDAD MUNICIPAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2015, 31 DE DICIEMBRE DE 2016 Y 30 DE JUNIO DE 2017, DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN APORTADA POR EL AYUNTAMIENTO 47

CUADRO 18: TRASPASOS DE FINANCIACIÓN ENTRE PROYECTOS CON EXCEDENTES 52

CUADRO 19: MUESTRA DE TRASPASOS DE FINANCIACIÓN POR MONETARIZACIÓN DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS ENTRE PROYECTOS CON EXCEDENTES 52

CUADRO 20: MUESTRA DE PROYECTOS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA 53

CUADRO 21: RESUMEN DE AJUSTES INDICADOS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA, EJERCICIOS 2005 a 2007 56

CUADRO 22: BIENES ENTREGADOS AL USO GENERAL ENTRE 1 DE ENERO DE 2011 Y 30 DE JUNIO DE 2017.....57

CUADRO 23: CESIONES OBLIGATORIAS DE TERRENOS, NO MONETARIZADAS, RECIBIDAS POR EL AYUNTAMIENTO ENTRE 1 DE ENERO DE 2011 Y 30 DE JUNIO DE 2017 57

CUADRO 24: ABONOS DE LAS CUANTÍAS PENDIENTES DE PAGO DERIVADAS DE LOS CONVENIOS DE APLAZAMIENTO EXISTENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2007.....58

CUADRO 25: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ADJUDICADOS, PERIODO 2011-2016 60

CUADRO 26: PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA A 30 DE JUNIO DE 2017.....62

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 esta actuación 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 Guadalajara".* El inicio de las actuaciones se acordó por el Pleno el 30 de mayo de 2017.

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 esencialmente al objetivo recogido en el mismo relativo a 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 Informe es, fundamentalmente, 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 el 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 29 de junio 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 Guadalajara, así como de la Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (en adelante, Comisión Mixta) 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 la entidad fiscalizada en las áreas objeto de recomendación.

Asimismo, aun cuando no fueron objeto de recomendación, en cumplimiento de las prescripciones recogidas en los Programas de fiscalización 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 PROCEDIMIENTOS

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 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 Guadalajara.

La fiscalización se refiere a la situación de dicho Ayuntamiento al momento de finalización de las actuaciones fiscalizadoras, noviembre 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 Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, lo que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2011. 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 -2005 a 2007- pero con anterioridad a la fecha de aprobación del Informe –noviembre de 2011- 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.

Las cifras se expresan en euros en el Informe, salvo las que se trasladan del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, que se ofrecen de la manera en que se recogen en el mismo, en miles o millones de euros.

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 *in situ* 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 Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007

La fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, 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 22 de diciembre de 2009, fueron los siguientes:

1. Evaluar los procedimientos de control interno aplicados por la Entidad con el fin de determinar si eran adecuados y suficientes para garantizar una correcta gestión económico-financiera.

2. Analizar si la gestión económico-financiera del Ayuntamiento se había realizado de conformidad con la normativa.

3. Comprobar que los estados contables y cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados representaban la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento, el resultado de sus operaciones y la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo a los principios y normas contables de aplicación.

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 elaboración, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos; los resultados presupuestarios y los remanentes de tesorería; los ingresos y deudores de la Entidad; los acreedores y el endeudamiento; el inmovilizado; la tesorería; la representatividad de las cuentas anuales; la gestión de personal y las condiciones laborales; y la contratación.

Se incluyeron en el Informe catorce recomendaciones dirigidas a impulsar medidas que redundaran en el fortalecimiento de ciertos aspectos de la organización, de los recursos personales del Ayuntamiento y sus condiciones laborales, de sus registros contables, de la gestión de su patrimonio y tesorería, 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 24 de noviembre de 2011, el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, 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 25 de junio de 2013, a la vista del Informe remitido por el Tribunal de Cuentas, acordó instar al Ayuntamiento de Guadalajara al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en dicho Informe.

I.4.2. Datos generales del Ayuntamiento de Guadalajara

El municipio de Guadalajara tenía una población, a 1 de enero de 2016[1], de 83.633 habitantes (43.375 mujeres y 40.258 hombres), magnitud muy similar a la de la fecha de aprobación del Informe[2] que dio lugar a las recomendaciones, habiéndose producido únicamente un decremento entre ambas del 1,38% de la población. Su superficie es de 235,51 kilómetros cuadros.

El régimen de organización del Ayuntamiento es el del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), esto es, municipio de gran población, declarado por las Cortes de Castilla-La Mancha mediante Ley 8/2004, de 21 de diciembre.

El Ayuntamiento contaba, a la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización −noviembre de 2017-, con dos organismos autónomos, el Patronato Municipal de Cultura, creado en 2004 y adscrito a la Concejalía de Cultura, Turismo y Patrimonio Histórico Artístico, cuyo objeto social, según sus estatutos, viene constituido por la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos en materia de cultura y patrimonio histórico-artístico; y el Patronato Deportivo Municipal, constituido en 2005 y adscrito a la Concejalía de Deportes, con el objeto social, conforme a sus estatutos, de realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos en materia de deportes.

I.5. MARCO NORMATIVO

La normativa que regulaba la actividad económica, financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento desde el 24 de noviembre de 2011, fecha de aprobación del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, hasta la finalización de los trabajos de

[1] Datos del INE, últimos disponibles a diciembre de 2017.
[2] Datos del INE a 1 de enero de 2012.

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 Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local, vigente hasta 31 de diciembre de 2014.

- Ley 8/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Guadalajara del régimen de organización de los municipios de gran población.

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, vigente desde el 16 de diciembre de 2011 (TRLCSP).

- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprobó la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente desde el 1 de enero de 2015.

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

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.

- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas (LIPSAP).

- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local (RRFAL).

- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

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

- Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (LEPCM).

- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, vigente desde el 13 de noviembre de 2015.

- 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.

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

- Estatal:

  - Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, vigente entre el 27 de junio de 2008 y el 30 de octubre de 2015.

  - Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, vigente desde 31 de octubre de 2015.

- Autonómica:

  - Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, que aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

  - Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU).

  - Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprobó la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.

  - Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

  - Decreto 34/2011, de 26 abril, por el que se aprobó el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

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

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL y desarrollada en el Capítulo III, Título VI del TRLRHL, supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Real Decreto Legislativo. En iguales términos se manifiestan las Instrucciones de contabilidad del modelo normal, sucesivamente aplicables al Ayuntamiento de Guadalajara en el periodo analizado, aprobadas por las Órdenes EHA/4041/2004 y HAP/1781/2013.

El TRLRHL, en su artículo 208, establece la obligación para todas las entidades locales, por su mera existencia y sin restricción alguna, de formar anualmente su cuenta general, señalando el artículo 212 de ese texto legal que deberá someterse a informe de la Comisión Especial de Cuentas antes del 1 de junio del año siguiente al que se refiera y aprobarse por el Pleno de la Entidad, tras su exposición pública y resolución de reclamaciones, antes del 1 de octubre. Dicho artículo dispone, asimismo, que las entidades locales habrán de rendir su cuenta general al Tribunal de Cuentas.

Las cuentas generales del Ayuntamiento de Guadalajara de todos los ejercicios del periodo 2011-2015 se formaron con un retraso medio de casi 100 días, respecto del plazo señalado para su sometimiento a la Comisión Especial de Cuentas. Por su parte, las cuentas generales de los ejercicios 2011, 2012 y 2015, con el contenido establecido en el TRLRHL, incluyendo las cuentas de sus organismos autónomos, fueron aprobadas y rendidas con posterioridad a los plazos dispuestos en los artículos 212 y 223 de dicho texto legal -1 de octubre y 15 de octubre del año siguiente respectivamente-. El retraso en la aprobación fue de 74,3 días de media y en la rendición de las cuentas de 104,3 días de media para estos tres años, siendo especialmente significativo el retraso en la rendición de la cuenta referida al ejercicio 2015, año en el que entró en vigor la nueva Instrucción de contabilidad local. Por su parte, las cuentas generales de los años 2013 y 2014 fueron aprobadas y rendidas en los plazos legalmente establecidos.

La cuenta referida al ejercicio 2016 –última respecto de la que se halla vencido el plazo legal de rendición a la finalización de los trabajos de fiscalización, que debió presentarse antes del 15 de octubre de 2017, no se ha recibido en este Tribunal a 19 de enero de 2018.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe se remitió al representante legal de la entidad fiscalizada, que también lo fue durante todo el periodo fiscalizado, para que alegase y presentase los documentos y justificaciones que estimara conveniente.

Dentro del plazo otorgado se recibieron alegaciones del Alcalde del Ayuntamiento de Guadalajara.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados obtenidos en el presente procedimiento fiscalizador se exponen a continuación divididos en seis subapartados. Los cuatro primeros agrupan el seguimiento de las recomendaciones formuladas, según su contenido específico, abordándose en los dos últimos el cumplimiento de la normativa en materia de igualdad y de transparencia.

El primero de los subapartados se refiere a las recomendaciones relativas a la estructura organizativa de la Entidad. El segundo subapartado trata las recomendaciones referidas al personal y a las condiciones laborales del mismo. El tercer subapartado incluye el seguimiento de la recomendación formulada respecto de los procedimientos de funcionamiento utilizados. El cuarto subapartado aborda las recomendaciones relacionadas con cada una de las áreas con especial relevancia en la gestión económico-financiera, agrupando las mismas en diferentes epígrafes:

ingresos y deudores, inmovilizado, tesorería, contabilidad y realización de ajustes y contratación; este último subapartado se inicia con un examen de aspectos generales relativos a la tramitación y ejecución de los presupuestos de la Entidad.

II.1. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, se incluyeron dos conclusiones específicas referidas a la organización de la Entidad, en el contexto de las cuales se formuló la Recomendación 1ª, pretendiendo con ello contribuir a la mejora del funcionamiento de aquella. Se transcribe a continuación la referida recomendación, exponiéndose posteriormente los resultados del análisis realizado respecto de la situación de la Entidad en relación con la misma a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

- *Recomendación 1ª: El Ayuntamiento debería adaptar su estructura organizativa a la establecida en el Título X de la LRBRL:*

  1.1. Aprobando el Reglamento Orgánico de la Corporación en el que se establezca la adecuada separación entre las funciones de contabilidad y fiscalización en los términos del artículo 133.b), funciones dependientes en la actualidad de la Intervención municipal.

  1.2. Constituyendo la Asesoría Jurídica, en los términos del artículo 129 de la LRBRL.

  1.3. Creando el órgano especializado en la resolución de reclamaciones sobre actos de gestión o recaudación de los tributos municipales, regulado en los artículos 135 y 137 de la LRBRL.

En relación con la organización, el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento señalaba que, en el periodo 2005-2007, la Entidad no había aplicado el régimen organizativo y competencial establecido en el Título X de la LRBRL, a pesar de que la Ley 8/2004, de 21 de diciembre, de las Cortes de Castilla-La Mancha, reconoció, a solicitud del Pleno del Ayuntamiento, la concurrencia de las circunstancias especiales necesarias para la consideración de la ciudad de Guadalajara como municipio de gran población, quedando por tanto dentro del ámbito subjetivo de aplicación de dicho Título. El Pleno del Ayuntamiento tampoco había aprobado un Reglamento orgánico que regulara los niveles esenciales de la organización municipal ni su propia organización y funcionamiento.

En el análisis realizado en la presente fiscalización, al objeto de determinar si se ha dado cumplimiento al contenido de la Recomendación 1ª en relación con la estructura organizativa, se ha verificado que, con fecha 30 de octubre de 2015, la Entidad aprobó un Reglamento orgánico municipal (ROM), que tiene por objeto regular la organización del gobierno y la administración del Ayuntamiento de Guadalajara, cuya publicación definitiva se llevó a cabo el 4 de enero de 2016.

Con la aprobación de este ROM, el Ayuntamiento ha adoptado una estructura organizativa conforme a lo establecido en el Título X de la LRBRL. El artículo 68 del citado Reglamento señala como órganos de gestión económico-financiera, la Intervención general municipal, la Tesorería municipal, el Órgano de Gestión Tributaria y el Tribunal de reclamaciones económico-administrativas. En la descripción de los criterios a los que debe ajustarse la gestión económico-financiera de la Entidad, el mismo artículo recoge la necesaria separación de las funciones de contabilidad y fiscalización económico-financiera creando, a tal efecto, dentro de la Intervención general municipal, tres unidades diferenciadas: la Unidad de Fiscalización y Control Interno, la Unidad Central de Contabilidad y la Unidad Presupuestaria y de Costes.

No obstante esta previsión del ROM, la función de contabilidad continúa, en la práctica, atribuida al Interventor general municipal, atribución que se realizó por Decreto de Alcaldía de 27 de marzo de 2006, en el que se señalaba que la misma cesaría con la aprobación del ROM. Sin embargo, se ha verificado que el responsable de la gestión de la contabilidad sigue siendo el Interventor municipal,

función por la que, desde la aprobación del mencionado Decreto, percibe un complemento retributivo adicional en concepto de productividad.

Esta situación se mantendrá entre tanto no se apruebe la nueva Relación de Puestos de Trabajo (RPT) –actualmente en fase de tramitación, pendiente de aprobación definitiva y que es objeto de análisis en el seguimiento de la Recomendación 2ª-. En dicha RPT se incluye el puesto de Viceinterventor, al que se atribuye, tal y como queda definido en el ROM, la titularidad de la Unidad Central de Contabilidad y por tanto sus funciones, así como la de la Unidad Presupuestaria y de Costes.

Por otro lado, en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se puso de manifiesto, como se ha indicado, la necesidad de constituir la Asesoría jurídica así como un órgano especializado en la resolución de reclamaciones sobre actos de gestión o recaudación de los tributos municipales, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la LRBRL.

La Asesoría jurídica está regulada en el artículo 129 de la LRBRL y, según establece el mismo, será la responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, comprendiendo el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento. Del análisis realizado en la presente fiscalización resulta que el artículo 49 del ROM recoge dichas funciones para la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Guadalajara, le atribuye la condición de órgano directivo y establece los requisitos que debe cumplir el responsable de la misma. A fecha de elaboración del presente Informe, las funciones de Asesoría jurídica estaban siendo desempeñadas por el Secretario del Ayuntamiento de Guadalajara, estando pendiente el nombramiento del titular de la misma.

Los artículos 135 y 137 de la LRBRL regulan el Órgano de Gestión Tributaria y el Órgano especializado para la resolución de reclamaciones económico-administrativas, para la gestión integral del sistema tributario municipal el primero de ellos y para el conocimiento y resolución de las reclamaciones, dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales y elaboración de estudios y propuestas en materia tributaria que le sean requeridos, el segundo. En esta fiscalización se ha constatado que los dos órganos, como se ha señalado, se han incluido en la nueva estructura definida en el ROM aprobado. Los reglamentos orgánicos de ambos fueron publicados en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de 16 de marzo de 2016. No obstante, no se ha formalizado aún la creación de los mismos, llevando a cabo sus tareas el Departamento de Gestión Tributaria.

Asimismo, debe indicarse que el Pleno de la Entidad aprobó definitivamente, en sesión de 3 de octubre de 2008, el Reglamento que regula su propia organización y funcionamiento, siendo posteriormente modificado por acuerdo plenario de 30 de octubre de 2015, fundamentalmente para su adaptación a la LTAIBG.

Por lo expuesto, procede considerar que la Recomendación 1ª formulada por este Tribunal de Cuentas ha sido objeto de cumplimiento desde el punto de vista normativo y estructural, al aprobarse por el Pleno tanto el ROM como los Reglamentos de los distintos órganos que responden a la estructura de los municipios de gran población y el Reglamento que regula su organización y funcionamiento. No obstante, aún están pendientes de llevarse a pleno efecto estas disposiciones, en particular, en lo que se refiere a evitar la coincidencia de las funciones de fiscalización y contabilidad en el Interventor municipal, a la creación efectiva del Órgano de Gestión Tributaria y del Órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, así como al nombramiento del titular de la Asesoría jurídica.

II.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS AL PERSONAL Y A LAS CONDICIONES LABORALES DEL MISMO

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, se incluyó una conclusión referida a la RPT y a la falta de determinación en la misma de algunos contenidos necesarios, así como ocho conclusiones que ponían de manifiesto determinadas incidencias en

materia de gastos de personal y en las condiciones laborales aplicables al personal funcionario. En el contexto de estas conclusiones se formularon las Recomendaciones 2ª y 12ª.

Se transcriben en este subapartado las referidas recomendaciones, exponiéndose posteriormente los resultados del análisis realizado respecto de la situación de la Entidad en relación con cada una de ellas a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

- *Recomendación 2ª*: *El Ayuntamiento debería completar el contenido de su Relación de puestos de trabajo con determinaciones esenciales relativas a las atribuciones y responsabilidades asignadas a cada puesto de trabajo, de forma que la misma pueda servir de instrumento de organización y gestión del personal, adecuando los medios personales a las necesidades del Ayuntamiento.*

El Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento puso de manifiesto que la RPT existente no contenía la totalidad de determinaciones exigidas legalmente, en concreto, las relativas a las atribuciones y responsabilidades asignadas a los diferentes puestos de trabajo, la forma de provisión de los mismos distinguiendo entre puestos singularizados o no, puestos susceptibles de ser ocupados por personal eventual, así como los requisitos para el acceso a cada uno de ellos. Por otra parte, la RPT no contemplaba la totalidad de los puestos reservados al personal al servicio del Ayuntamiento, siendo además superiores a la misma las plantillas efectivas en aquel periodo, 2005-2007. A su vez, se señalaba que se dotaron presupuestariamente un número superior de puestos de trabajo que los contemplados en la plantilla contraviniendo lo preceptuado en el artículo 90 de la LRBRL, ya que dicha plantilla debe ser el soporte de los créditos aprobados para cada ejercicio. Dada la naturaleza económica de la plantilla, cuya aprobación se liga al presupuesto, y el carácter organizativo de la RPT, siempre ha de existir una correlación directa entre ambas.

Con posterioridad al periodo fiscalizado en dicho Informe, ejercicios 2005 a 2007, el Pleno aprobó, en el ejercicio 2009, una nueva RPT que tampoco contenía la totalidad de especificaciones legalmente requeridas. Dicha RPT ha sido objeto, desde el 1 de enero de 2011, de cuatro modificaciones concretas consistentes en cambios de denominación de algunos puestos y creación y supresión de otros, siendo la última modificación la realizada en 2015. En dicho año se firmó un contrato de prestación de servicios con una consultora externa para la confección de una revisión integral de la organización del Ayuntamiento. Esta consultora, tras la realización de análisis previos, presentó en septiembre de 2016 una propuesta de nueva organización que fue plasmada en un borrador de RPT. Durante los meses siguientes, dicho borrador fue objeto de negociación, encontrándose, en noviembre de 2017, en fase de resolución por la Mesa de Trabajo de las alegaciones presentadas por los trabajadores y de su aprobación definitiva. En esta nueva RPT se describen aspectos tales como el tipo de personal que puede ocupar cada puesto de trabajo -funcionario, laboral o eventual-, identificando el grupo, escala y sub-escala, los requisitos específicos de la plaza, así como las responsabilidades y las tareas asignadas a cada puesto de trabajo.

Del análisis de la plantilla presupuestada para el ejercicio 2017 se ha verificado que el número de trabajadores incluidos en la misma supera el número de puestos recogidos tanto en la vigente RPT como en la nueva Relación en tramitación. Así, se aprobó una plantilla de 604 plazas, lo que suponía un exceso del 23,52% respecto al número de puestos recogidos en la vigente RPT. En el cuadro siguiente se recoge el número de plazas incluidas en la vigente RPT tras la aprobación de las sucesivas modificaciones, según las categorías, grupos y subgrupos de adscripción, así como el número de plazas incluidas en la plantilla presupuestada para 2017 y la diferencia entre ambas:

CUADRO 1: COMPARACIÓN NÚMERO PLAZAS VIGENTE RPT Y PLANTILLA 2017

Categoría	Grupo / Categoría Profesional	Grupo/Subgrupo EBEP Funcionarios /Grupo o Categoría Profesional Laborales	Plazas RPT 2009 con modificaciones	Plantilla 2017 publicada BOP 29/5/2017	Diferencia
Funcionario	Grupo A	Subgrupo A1	47	52	(5)
		Subgrupo A2	28	47	(19)
	Grupo C	Subgrupo C1	150	183	(33)
		Subgrupo C2	152	184	(32)
	Grupo E	Ap: *Agrupaciones Profesionales*	84	113	(29)
Laboral	Categoría o Grupo profesional 5	Ap: *Agrupaciones Profesionales*	16	17	(1)
	Categoría o Grupo profesional 3	C1	3	1	2
	Categoría o Grupo profesional 4	C2	9	7	2
	Total		489	604	(115)

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

Con la aprobación de la RPT en tramitación estas diferencias se reducirán, debiendo ser el exceso, en todo caso, amortizado para equiparar de esta forma ambos instrumentos de ordenación del personal. En el cuadro siguiente se recoge el número de plazas incluidas en la RPT en curso, según las categorías, grupos y subgrupos de adscripción, así como el número de plazas incluidas en la plantilla de 2017 y la diferencia entre ambas:

CUADRO 2: COMPARACIÓN NÚMERO PLAZAS NUEVA RPT EN TRAMITACIÓN Y PLANTILLA 2017

Categoría	Grupo / Categoría Profesional	Grupo/Subgrupo EBEP Funcionarios /Grupo o Categoría Profesional Laborales	RPT propuesta 2017	Plantilla 2017 publicada BOP 29/5/2017	Diferencia
Funcionario	Grupo A	Subgrupo A1	54	52	2
		Subgrupo A2	49	47	2
	Grupo C	Subgrupo C1	184	183	1
		Subgrupo C2	186	184	2
	Grupo E	Ap: *Agrupaciones Profesionales*	86	113	(27)
Eventual	Grupo A	Subgrupo A1	3	3	0
		Subgrupo A2	2	2	0
	Grupo C	Subgrupo C1	2	2	0
		Subgrupo C2	7	9	(2)
Laboral	Categoría o Grupo profesional 5	Ap: *Agrupaciones Profesionales*	16	17	(1)
	Categoría o Grupo profesional 3	C1	3	1	2
	Categoría o Grupo profesional 4	C2	6	7	(1)
Total			598	620	(22)

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

Las diferencias aún existentes, que representan un exceso del 4% entre el borrador de RPT en tramitación y la plantilla presupuestada para el 2017, desaparecerán una vez se apruebe aquella, ya que los puestos que excedan serán amortizados.

Puede considerarse, por tanto, que la Recomendación 2ª se encuentra en un avanzado nivel de cumplimiento, siendo así que, aunque siguen existiendo diferencias entre la RPT y la plantilla presupuestada para 2017, que deberán eliminarse en el futuro, la Corporación ha llevado a cabo los trámites necesarios y está en curso de aprobación de una RPT que contiene las determinaciones necesarias para que la misma constituya un instrumento técnico suficiente para la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios.

- *Recomendación 12ª: El Ayuntamiento debería proceder a revisar el Acuerdo Marco regulador de las condiciones laborales de su personal funcionario con objeto de ajustarlo a la normativa aplicable.*

El Informe cuyo seguimiento de recomendaciones se efectúa en la presente fiscalización señalaba que las condiciones laborales aplicadas al personal funcionario del Ayuntamiento se recogían en el Acuerdo económico y social, aprobado por el Pleno de la Corporación el 29 de julio de 2005, habiendo sido objeto de prórroga para los ejercicios 2006 y 2007. Dicho Acuerdo contenía condiciones laborales en materia de jornada y vacaciones contrarias a la Resolución de 20 de diciembre de 2005 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y determinadas licencias contrarias a la regulación recogida en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Tras la aprobación del EBEP, se empezaron a aplicar en la práctica

determinadas normas contenidas en el mismo en materia de vacaciones, trienios y permisos de paternidad y maternidad, sin que se incorporasen formalmente al citado Acuerdo.

En el referido Informe de fiscalización se pusieron de manifiesto las siguientes incidencias respecto de la aplicación de dicho Acuerdo, así como de la normativa aplicable a los gastos de personal:

- No se llevaron a cabo controles sobre la efectiva realización de las horas extraordinarias realizadas por el personal, resultando un número de horas superior al máximo de 80 establecido tanto en el Acuerdo económico y social para el personal funcionario como en el Convenio colectivo aplicable al personal laboral.

- Se abonaron en nómina productividades fijas y variables contrarias a las previsiones establecidas en el RRFAL, al no retribuir aquellas el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o el interés e iniciativa con que el trabajador desempeña su trabajo.

- Se abonaron anticipos reintegrables por importes y plazos de devolución fijos, que excedían los límites recogidos en el Real Decreto-Ley 2608, de 16 de diciembre de 1929, sobre anticipos a los funcionarios públicos, siendo, a su vez, contabilizados de forma incorrecta como operaciones no presupuestarias, como se expone en el Epígrafe II.4.5 del presente Informe.

De los análisis realizados en la presente fiscalización en relación con el Acuerdo económico y social, los gastos de personal y el cumplimiento específico de la Recomendación 12ª, ha resultado que la Entidad aprobó, con fecha 21 de enero de 2016, un nuevo Acuerdo económico y social para el personal funcionario, de aplicación en el periodo 2016-2019, cuya publicación definitiva en el BOP se realizó el 16 de marzo de 2016. Dicho acuerdo regula y establece las normas y las condiciones de trabajo por las que se rigen los empleados públicos, funcionarios de carrera e interinos que presten sus servicios en cualquiera de los centros dependientes del Ayuntamiento de Guadalajara. Del examen del contenido de este nuevo Acuerdo se ha verificado la adecuación a los contenidos del vigente TREBEP, con la única excepción del apartado 15 del artículo 17, que establece que en el año de jubilación se disfrutará de todo el periodo vacacional, lo que contradice lo preceptuado en el artículo 50 de dicho TREBEP.

La evolución de los gastos de personal desde el ejercicio 2011 hasta el 2015, último con cuentas rendidas al Tribunal de Cuentas, ha supuesto una disminución del 13%, pasando de 22.549.976,72 euros en 2011, lo que representaba el 28,53% del total obligaciones reconocidas netas en el ejercicio, a 19.463.463,53 euros en 2015, el 25,42% del total de dichas obligaciones. Del análisis efectuado de la concesión y devolución de anticipos reintegrables, se ha evidenciado que los concedidos desde el ejercicio 2011 hasta el 30 de junio de 2017 se adaptaron a los importes y plazos de devolución fijados en la normativa. Del examen de las horas extraordinarias realizadas y del abono en nómina de la productividad resultan aún las siguientes incidencias:

- Se han venido realizando horas extraordinarias por encima de los límites establecidos. Así, en 2016, de los 247 trabajadores del Ayuntamiento que realizaron horas extraordinarias, el 50% superó las 80 horas. En el ejercicio 2017, hasta el 30 de junio, dieciséis trabajadores han superado dicho límite.

- Se sigue abonando productividad fija en nómina, lo que no resulta conforme a las previsiones establecidas en el RRFAL. Así, la misma se paga, en virtud de Decreto de Alcaldía, de forma fija a ciertos puestos de trabajo asociándose a la realización de determinadas funciones relacionadas con dichos puestos, por lo que, en su caso, deberían formar parte del complemento específico.

Se considera, por tanto, que la Recomendación 12ª ha sido cumplida en los términos recogidos en el Informe de fiscalización en cuanto que se ha aprobado un nuevo Acuerdo económico y social de aplicación a los funcionarios, adaptado, en su mayor parte, a la normativa vigente, aun cuando aún

se producen ciertas incidencias en la aplicación de dicho Acuerdo en relación con las horas extraordinarias y el abono de la productividad.

II.3. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, se incluyeron dos conclusiones específicas referidas a la ausencia de manuales de procedimientos y a la falta de normalización de las funciones a desempeñar en los distintos servicios, así como otras seis conclusiones en las que se señalaba cómo dichas carencias afectaban a la gestión. En el contexto de las dos primeras se formuló la Recomendación 3ª, que se transcribe a continuación, exponiéndose posteriormente los resultados del análisis realizado respecto de la situación de la Entidad en relación con la misma, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

- *Recomendación 3ª: Los Servicios responsables de la gestión de la Corporación deberían establecer por escrito sus procedimientos, definiendo de forma clara y precisa, en el marco de lo previsto en su propia Relación de puestos de trabajo, los cometidos y responsabilidades asignados a cada uno de los puestos de trabajo, así como las tareas que han de desempeñar, garantizando en todo caso el cumplimiento de la Ley y una adecuada segregación de las funciones de gestión, registro y control con sometimiento a una revisión y control de carácter permanente y asegurando una gestión de la entidad ajustada a los principios de eficacia y eficiencia que han de regir la actuación municipal. Dichos manuales de procedimientos deberían aprobarse por órgano competente.*

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se puso de manifiesto que la Corporación no disponía de manuales de procedimiento normalizados adecuados ni suficientes para garantizar el seguimiento, control y supervisión de las actuaciones, el oportuno registro de los hechos con incidencia económica así como la salvaguarda de los bienes y derechos de su propiedad. Esta falta de normalización se extendió a las funciones y procedimientos en los servicios municipales y de intercambio de la documentación administrativa y de gestión, no existiendo una adecuada atribución de competencias ni una segregación de funciones, con la consecuente indefinición de las funciones del personal. La Intervención desarrolló por escrito algunos procedimientos de las bases de ejecución de los presupuestos con el objeto de normalizarlos, si bien no constaba fecha de elaboración de los mismos ni de las modificaciones para su adaptación a los cambios legislativos.

Se ha verificado durante los trabajos de la presente fiscalización que persiste la inexistencia de manuales o instrucciones escritas en los que se recojan procedimientos de funcionamiento del Ayuntamiento de Guadalajara. A estos efectos, el personal de las distintas secciones del Ayuntamiento dispone tan sólo de las bases de ejecución de los presupuestos. Estas, como señala el artículo 165 del TRLRHL, contienen la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, recogiendo el desarrollo de materias referidas a la tramitación y ejecución de los presupuestos en detalle, tales como las especialidades referidas a las modificaciones presupuestarias, y a las fases de ejecución de los presupuestos y descripción de algunos de los pasos a seguir en el proceso de contabilización de las facturas y en la realización de gastos que deban ser objeto de un expediente de contratación. No establecen, sin embargo, los cometidos o responsabilidades asignados a cada puesto de trabajo –cuestión tratada parcialmente en la RPT que, como se ha indicado en el análisis del cumplimiento de la Recomendación anterior, se encuentra en tramitación-, quedando condicionadas, en la mayoría de las áreas, la atribución de tareas y el desempeño de las distintas fases de su desarrollo a la discrecionalidad del responsable del respectivo departamento.

Ante la ausencia de manuales de procedimiento, se ha considerado oportuno realizar un análisis de las aplicaciones informáticas utilizadas por la Entidad en las distintas áreas de gestión. Así, de los trabajos de fiscalización, se ha constatado que, por un lado, el Ayuntamiento cuenta con una aplicación de tratamiento de bases de datos que se utiliza en las áreas de contratación y compras,

urbanismo, información, registro y padrón y patrimonio, cuya única funcionalidad es la de archivar de forma centralizada la información principal de cada expediente. Por otro lado, en las áreas de contabilidad, personal, gestión tributaria y recaudación e inspección, información, registro y padrón, el Ayuntamiento dispone de aplicaciones específicas. Las aplicaciones informáticas utilizadas por la Entidad fueron objeto de adquisición a terceros, llevando a cabo estos su mantenimiento y actualización. Asimismo, el Ayuntamiento dispone de manuales de uso de todas las aplicaciones, proporcionados por dichos proveedores. Por su parte, para el área de tesorería no se dispone de ninguna aplicación específica, utilizando para la misma distintos programas de software libre.

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

CUADRO 3: APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS POR ÁREAS

Área	Año de comienzo de uso
Contabilidad	2000
Personal	2012
Gestión Tributaria y Recaudación e Inspección (*)	2007
Información, Registro y Padrón	2007
Contratación y Compras/ Urbanismo/ Información, Registro y Padrón/ Patrimonio (**)	1991

(*) Se trata de la misma aplicación, que cuenta con módulos distintos para cada área.
(**) Se trata de una aplicación de uso común en las referidas áreas.

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

En los trabajos de fiscalización se ha realizado 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:

- Sin interrelación: no hay intercambio de información entre dichas aplicaciones o áreas.
- Manual: el intercambio de información existente se realiza de forma manual.
- Informático con ajustes y reclasificaciones: existe relación informatizada pero necesita ajustes, correcciones o una intervención activa del personal.
- N/A: No aplicable. Carece de sentido realizar un intercambio de información entre dichas áreas.

CUADRO 4: INTERRELACIÓN ENTRE LAS APLICACIONES INFORMÁTICAS O ENTRE LAS ÁREAS DE GESTIÓN

	Contabilidad	Gestión tributaria, recaudación e inspección	Personal	Información, Registro y Padrón	Contratación y compras	Urbanismo	Patrimonio
Gestión Tributaria, Recaudación e Inspección	Informático con ajustes y correcciones						
Personal	Informático con ajustes y correcciones	N/A					
Información, Registro y Padrón	N/A	N/A	N/A				
Contratación y Compras	Manual	N/A	N/A	Sin interrelación			
Urbanismo	N/A	Sin interrelación	N/A	Sin interrelación	N/A		
Patrimonio	Sin interrelación	N/A	N/A	N/A	Sin interrelación	N/A	
Tesorería	Manual	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

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

En el área de contabilidad se dispone de una aplicación informática con varios usuarios configurados y cuyas claves de autenticación son actualizadas periódicamente. Este aplicativo permite la interrelación con los datos de las áreas de Personal, Gestión Tributaria, Recaudación e Inspección de forma automática pero precisando de la realización de correcciones y ajustes previos, así como con los datos de las áreas de Contratación y Compras, y Tesorería, mediante la incorporación manual de los mismos. No existe un adecuado cauce de comunicación entre la Unidad de Patrimonio y la de Contabilidad. Por último, el Área de Tesorería, que, como se ha indicado, no dispone de aplicación específica, realiza el control de las cuentas bancarias mediante el acceso a la banca electrónica, utilizando aplicaciones de software libre para los controles propios del área y accediendo a la aplicación del área de contabilidad para la introducción de la información correspondiente y la realización de las actas de arqueo.

Las áreas de Gestión Tributaria, Recaudación e Inspección disponen de una aplicación para gestionar la información relativa a los tributos municipales, a través de la cual se exportan los datos a la aplicación de contabilidad, previo control y revisión por el personal responsable. Para la configuración de esta aplicación se han diseñado varios perfiles de usuario con posibilidad de actualización de contraseñas de forma periódica, si bien esta función no estaba aún activada a fecha de realización de los trabajos de fiscalización. En cuanto a la interrelación, y aunque la actividad de gestión tributaria se ve directamente relacionada con el Área de Urbanismo -área responsable de la concesión de licencias-, no existe una aplicación informática de uso común ni un procedimiento normalizado para el intercambio de información entre ambas. Este intercambio se realiza mediante la entrega en formato papel de los expedientes que deben ser tramitados por ambas áreas. Con esta forma de proceder, a cada expediente se le atribuye un código distinto por cada una de las áreas intervinientes en la tramitación, pudiendo llegar a tener un único expediente hasta tres referencias distintas, en los casos en que se proceda a la revisión de los mismos por la unidad de inspección, responsable de la comprobación del coste real efectivo de los proyectos susceptibles de licencia.

El Área de Personal dispone de una aplicación cuyo fin único es la elaboración de la nómina. En dicha aplicación hay configurados varios perfiles de usuario, requiriendo cambios periódicos de contraseña y permitiendo realizar un seguimiento de cualquier actuación llevada a cabo en la

misma. Los restantes datos relativos a los trabajadores -formación académica, experiencia profesional, situaciones familiares y personales- son archivados en expedientes en papel custodiados en una sala habilitada al efecto. Esta forma de archivo de la información referida a los trabajadores dificulta la existencia de una interrelación directa y automática entre la aplicación que gestiona los datos de personal y la contabilidad, siendo necesario un paso previo manual para el tratamiento de dicha información.

Por su parte, la Unidad responsable de información, registro y padrón, dispone de una aplicación específica con distintos perfiles de usuario y con requisitos de autenticación cuyo objetivo es dejar constancia de la entrada de los documentos relativos a todo expediente que sea iniciado en el Ayuntamiento, salvo los referidos a contratos, tal y como se expone en el Epígrafe II.4.6. Dicha unidad también es la responsable del mantenimiento, revisión y custodia del registro de los vecinos con residencia en el término municipal de Guadalajara.

En aplicación de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde se regulan la Administración electrónica y la obligación de algunos sujetos de relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas, así como el funcionamiento electrónico del sector público en aspectos tales como el intercambio de datos y la actuación administrativa automatizada, se ha implementado, desde el 11 de octubre de 2017, un nuevo aplicativo de uso común para todos las áreas del Ayuntamiento que tiene como principal objetivo la custodia y archivo de los documentos escaneados que formen parte de los distintos procedimientos llevados a cabo. A fecha de realización de los trabajos de fiscalización, dicho aplicativo se encuentra en una fase inicial de implantación, por lo que no ha sido posible obtener conclusiones sobre su efectividad en la gestión.

A la vista de los resultados del análisis realizado se pone de manifiesto que sigue existiendo una falta de normalización de los procedimientos de actuación y funcionamiento del Ayuntamiento, así como de automatización de la mayor parte de las tareas, siendo necesaria la intervención manual para la gestión de la información contenida en las aplicaciones informáticas, además de existir una desconexión funcional entre algunas de las áreas. Así, si bien se han realizado acciones tendentes a la mejora en esta materia, tales como el desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas para la gestión de los procedimientos y la implementación de un nuevo sistema de gestión documental, persiste la necesidad de establecer procedimientos escritos debidamente aprobados donde se definan de forma clara y precisa los cometidos y responsabilidades asignados a cada uno de los puestos de trabajo así como las tareas a desempeñar, en el marco de la RPT en tramitación y, a su vez, es preciso incrementar la utilización de herramientas informáticas que favorezcan la coordinación e intercambio de información entre las distintas unidades de gestión de forma automática. Por todo ello, debe considerarse que el Ayuntamiento ha dado un cumplimiento aún incipiente al contenido de la Recomendación 3ª pero que todavía necesita de avances relevantes en su ejecución.

II.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS ACTUACIONES DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

El informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, contenía 27 conclusiones referidas a la gestión económico-financiera de la Entidad, en el contexto de las cuales se formularon recomendaciones relativas a las áreas de ingresos y deudores -Recomendaciones 4ª, 5ª, 6ª y 9ª-, de inmovilizado -Recomendaciones 7ª y 8ª-, de tesorería -Recomendación 10ª-, sobre las cuentas anuales y su falta de representatividad -Recomendaciones 11ª y 13ª-, y de la contratación de la Entidad -Recomendación 14ª-, persiguiéndose con las medidas que se proponían contribuir a mejorar el funcionamiento de la Entidad en dichas áreas de gestión y respecto de la representatividad de sus cuentas anuales.

Con el fin de ofrecer el contexto y dotar de coherencia al seguimiento de las recomendaciones de este subapartado, en la medida en que las mismas abordan distintos aspectos en los que se

materializa la ejecución presupuestaria, se ha considerado conveniente incluir en el mismo un primer epígrafe en el que se examinan aspectos generales relativos a la tramitación y la ejecución de los presupuestos por el Ayuntamiento de Guadalajara durante el periodo analizado, cuyos principales resultados del periodo 2005 a 2007 se exponían en cuatro conclusiones que a este respecto incluía el Informe de fiscalización cuyo seguimiento de recomendaciones se efectúa.

II.4.1. Presupuestos y ejecución presupuestaria

Elaboración, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos

El TRLRHL establece, en su artículo 168, la obligación del Presidente de la Entidad Local de formar el presupuesto, con inclusión de la totalidad de la documentación establecida en dicho texto legal, y de su remisión al Pleno de la Corporación antes del 15 de octubre de cada año, para su aprobación, enmienda o devolución. A lo largo del periodo 2012-2017, los presupuestos del Ayuntamiento de Guadalajara se presentaron al Pleno con un retraso medio de 69 días respecto del plazo legal para llevar a cabo dicha presentación.

El artículo 169 del TRLRHL 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 caso de que se realicen ajustes al alza de los créditos ajustados, dicha prórroga debe ser confirmada por Decreto de Alcaldía, como indica el artículo 21.4 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.

En el periodo 2012-2017 se aprobó en el plazo legalmente establecido, únicamente, el presupuesto referido al ejercicio 2015, siendo el retraso medio en la aprobación de los presupuestos de 38 días para el resto de los ejercicios, funcionando durante ese tiempo la Entidad con presupuestos prorrogados. En ninguno de ellos se aprobó Decreto de Alcaldía de prórroga presupuestaria[3].

En relación con el contenido de los presupuestos, los artículos 164 y 165 del TRLRHL disponen la inclusión en el presupuesto general de los presupuestos tanto de la entidad principal como de los organismos autónomos dependientes.

Del análisis del contenido de los dos últimos presupuestos aprobados por la Corporación, referidos a los ejercicios 2016 y 2017, cuya aprobación definitiva se publicó en el BOP de 2 de marzo de 2016 y 24 de enero de 2017, respectivamente, se ha verificado la tramitación de acuerdo a los preceptos 164 y 165 del TRLRHL, constatándose que incorporaban las previsiones de ingresos y gastos del Ayuntamiento y de sus dos organismos autónomos. Se integraban, asimismo, los documentos anexos obligatorios señalados en el artículo 166 TRLRHL, respecto de los cuales es preciso indicar la falta de detalle del anexo de inversiones, de modo que el mismo incluye las partidas presupuestarias de gasto a ejecutar en el respectivo ejercicio y su financiación, pero no identifica las inversiones efectivas a llevar a cabo en el primer caso -presupuesto del ejercicio 2016-, ni la fuente concreta de financiación en el segundo –presupuesto del ejercicio 2017-. Además, en el ejercicio 2016 se incluía la dotación al Patrimonio Público del Suelo (PPS) en los términos del artículo 76 del TRLOTAU, si bien dicha dotación es incompleta al no alcanzar el 5% de las inversiones que requiere el mencionado precepto. Por su parte, en el ejercicio 2017 no se incorporó dotación alguna a dicho patrimonio.

[3] El Ayuntamiento de Guadalajara ha indicado que, visto el contenido del Anteproyecto de Informe de fiscalización remitido durante el trámite de alegaciones, ha procedido a la aprobación de un Decreto de Alcaldía de prórroga del presupuesto del ejercicio 2017 para su aplicación en el ejercicio 2018.

Se considera relevante analizar en este punto determinados aspectos de la gestión presupuestaria que describen la evolución del presupuesto a lo largo del periodo 2011-2016 -esto es, desde el ejercicio en el que el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, hasta el último del que se dispone de información aportada por la Entidad en sus cuentas rendidas o remitida con ocasión de la fiscalización-, el nivel de modificaciones realizado cada año y el grado de ejecución de los presupuestos.

En el cuadro siguiente se recogen los créditos iniciales de los ejercicios 2011 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. Para el ejercicio 2016 se han utilizado los datos remitidos por el Ayuntamiento con ocasión de la presente fiscalización:

CUADRO 5: MODIFICACIONES DE CRÉDITO Y GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, PERIODO 2011-2016

(Euros)

Ejercicio	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Modificaciones CI (%)	Obligaciones reconocidas netas	Grado ejecución (%)
2011	69.349.015,02	27.198.286,70	96.547.301,72	39	79.046.199,63	82
2012	64.264.123,00	14.396.395,47	78.660.518,47	22	63.585.127,35	81
2013	65.416.023,00	12.144.669,41	77.560.692,41	19	63.257.273,67	82
2014	65.425.376,00	17.285.947,07	82.711.323,07	26	69.436.347,33	84
2015	65.107.426,00	22.986.577,51	88.094.003,51	35	76.575.063,75	87
2016	64.325.276,00	14. 938.387,04	79.263.663,04	23	62.178.677,18	78

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

Los presupuestos del Ayuntamiento de Guadalajara fueron objeto de modificaciones presupuestarias en un 28% de media para la totalidad del periodo analizado, siendo el año 2013 el que registró el nivel más bajo de modificaciones –el 19%- y el 2011 en el que se realizaron mayores modificaciones –el 39%-. En el periodo fiscalizado en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, las modificaciones supusieron incrementos del 59% de los presupuestos iniciales de los ejercicios 2005 y 2006 y del 48% en 2007, observándose, por tanto, respecto de dichos años, una mejora en la planificación de la actividad de la Entidad.

Del análisis del detalle por capítulos, es preciso destacar el elevado nivel de modificaciones en el capítulo 6, de inversiones reales, en todos los ejercicios, suponiendo de media para los seis años del periodo 2011-2016 el 64% de las modificaciones realizadas, lo que debe ponerse en relación con la falta de detalle de los anexos de inversiones incluidos en los presupuestos. Así no obstante observarse, en términos generales, mejoras en la planificación, reduciéndose los plazos de tramitación de los presupuestos, acortándose los retrasos en la aprobación de los mismos, disminuyéndose el nivel de modificaciones y aumentándose el grado de ejecución del presupuesto, se ha mantenido una insuficiente planificación de las inversiones a ejecutar.

La evolución de los créditos definitivos y de las obligaciones reconocidas netas fue similar a lo largo del periodo 2011-2016, con una tendencia decreciente entre 2011 y 2012; posteriormente, fue creciente hasta el año 2015, con un incremento en dicho periodo del 12% en los créditos definitivos y el 20% en las obligaciones reconocidas netas. En 2016 se redujeron nuevamente ambas magnitudes, un 10% los primeros y un 19% las segundas. Para el conjunto del periodo, la evolución supuso una disminución del 18% en los créditos definitivos y del 21% en las obligaciones reconocidas netas. Así, el grado de ejecución presupuestaria se redujo un 1% entre 2011 y 2012, registrando a continuación una tendencia creciente durante el periodo 2012-2015, en el que se

incrementó un 8%, para disminuir de nuevo en 2016 un 10% respecto del año anterior. La ejecución ha representado un 82% de media para el conjunto del periodo.

En el cuadro siguiente se recogen las modificaciones presupuestarias realizadas en cada ejercicio del periodo 2011-2016, atendiendo al tipo de modificación:

CUADRO 6: TIPOS DE MODIFICACIÓN DE CRÉDITO, PERIODO 2011-2016

(Euros)

Ejercicio	Créditos extraordinarios	Suplementos de crédito	Transf. de crédito	Generación de créditos	Incorporación de remanentes	Bajas	Ampliac.	Total
2011	3.655.694,47	3.839.304,02	2.067.807,24	4.775.119,82	15.879.926,46	981.617,19	29.859,12	27.198.286,70
2012	1.038.853,60	1.273.724,54	2.591.734,39	1.484.142,66	11.522.642,69	922.968,02	0,00	14.396.395,47
2013	652.112,99	1.084.070,92	1.673.650,88	1.120.272,72	9.973.584,89	685.372,11	0,00	12.144.669,41
2014	8.870.084,06	1.388.155,47	1.701.944,96	1.073.115,90	9.728.045,15	4.293.744,67	520.291,16	17.285.947,07
2015	1.301.035,46	13.277.871,21	2.423.977,82	913.832,43	9.191.287,88	1.943.726,28	246.276,81	22.986.577,51
2016	5.510.914,86	2.379.598,10	2.254.028,08	786.916,60	7.324.459,13	1.556.260,96	492.759,31	14.938.387,04

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

El tipo de modificación de crédito más utilizado fue la incorporación de remanentes, el 39% del total de las modificaciones de media para los seis años analizados, seguido de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, que supusieron, en conjunto el 27% del total de modificaciones de media en el periodo. El Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento puso de manifiesto la falta de financiación de la mayor parte de este último tipo de modificaciones –créditos extraordinarios y suplementos de crédito- siendo así que estas se financiaron fundamentalmente con Remanente de tesorería, y que este hubiera debido minorarse, como se ponía de manifiesto en dicho Informe al reflejar los ajustes a la contabilidad que reducían dicho Remanente en 2,54 millones de euros en 2006 y en 2,71 millones de euros en 2007.

Los mencionados ajustes tuvieron origen, tal y como se expone más adelante en el Epígrafe II.4.5, en tres tipos de operaciones. Por un lado, los relativos a los derechos derivados de la enajenación de terrenos y a los de la conversión por su equivalente en metálico de los aprovechamientos urbanísticos no se registraban en el presupuesto en el momento en el que se realizaban sino en la fecha en la que el Pleno decidía la finalidad a la que se destinarían, lo que provocaba una infravaloración de los derechos en el remanente de tesorería. Por otro lado, se firmaron unos convenios de pago a proveedores que no fueron debidamente reconocidos en cuentas, de forma que su imputación presupuestaria se realizaba íntegramente, siguiendo el criterio de caja en lugar del de devengo, resultando una infravaloración de las obligaciones en el remanente de tesorería. La correcta contabilización de estas obligaciones hubiera puesto de manifiesto la falta de financiación de las referidas modificaciones.

La presente fiscalización no incluye entre sus objetivos la determinación de la representatividad de las cuentas anuales de la Entidad del periodo analizado, en la medida en que lo que se señalaba en la Recomendación 13ª del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005-2007 era que habían de realizarse ajustes en la contabilidad, por lo que, verificar su cumplimiento implica analizar si los mismos se han llevado a cabo. A estos efectos, ha de indicarse que en el periodo 2011-2016 la Entidad mantuvo los mismos criterios de contabilización.

Resultado presupuestario

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se realizó un análisis de la evolución de los resultados presupuestarios entre los años 2005 a 2007. Así, se expuso que los resultados presupuestarios aprobados por la Corporación para dichos ejercicios ascendieron a 15.377.406,05, 1.058.116,40 y 3.884.423,76 euros en los ejercicios 2005, 2006 y 2007, respectivamente. Por su parte, los resultados presupuestarios ajustados, una vez descontados los créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales y las desviaciones de financiación, ascendieron a 6.449.367,96, 4.305.802,61 y 6.613.144,66 euros respectivamente.

En dicho Informe se indicaban, además, los ajustes que debían efectuarse a dichos resultados presupuestarios derivados de las operaciones señaladas anteriormente, así como de la falta de imputación presupuestaria de los anticipos reintegrables concedidos al personal. La realización de tales ajustes suponía un efecto positivo de 1.006,91 miles de euros en 2005 y 485,33 miles de euros en 2007, y negativo de 213,71 miles de euros en 2006.

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 dicho periodo es la que se recoge en el cuadro siguiente[4]:

CUADRO 7: RESULTADO PRESUPUESTARIO, PERIODO 2011-2015*

(Euros)

Conceptos	2011	2012	2013	2014	2015
DR-OR por operaciones corrientes	6.648.177,24	7.069.210,18	7.836.004,94	9.198.752,88	9.229.165,47
DR-OR por otras operaciones no financieras	(8.816.384,98)	(3.527.671,66)	(4.016.322,43)	(4.872.606,20)	(5.315.380,97)
Total operaciones no financieras	(2.168.207,74)	3.541.538,52	3.819.682,51	4.326.146,68	3.913.784,50
DR-OR por activos financieros	(2.250,00)	0	(4.500,00)	(1.833,34)	916,63
DR-OR por pasivos financieros	2.292.927,71	4.158.447,43	(2.531.820,40)	(1.417.232,26)	(1.836.234,32)
Total operaciones financieras	n/a	n/a	n/a	n/a	(1.835.317,69)
RESULTADO PRESUPUESTARIO EJERCICIO	122.469,97	7.699.985,95	1.283.362,11	2.907.081,08	2.078.466,81
AJUSTES:					
Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales	4.336.740,60	897.948,25	475.307,27	262.149,70	1.752.239,85
+Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	6.529.949,71	2.953.557,29	4.958.299,12	4.746.958,57	2.703.774,09
-Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	7.417.501,01	695.255,71	2.534.870,33	3.349.991,05	1.428.620,12
TOTAL AJUSTES	n/a	n/a	n/a	n/a	3.027.393,82
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	3.571.659,27	10.856.235,78	4.182.098,17	4.566.198,30	5.105.860,63

** Último ejercicio con cuentas disponibles.*

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

Tanto el resultado presupuestario del ejercicio como el ajustado se han mantenido en valores positivos durante todo el periodo, con una evolución muy similar a lo largo del mismo, experimentando un crecimiento pronunciado entre 2011 y 2012, disminuyendo posteriormente en 2013 sin llegar a alcanzar el mínimo inicial, y creciendo posteriormente de nuevo el resultado presupuestario del ejercicio entre 2013 y 2014. Por su parte, el resultado presupuestario ajustado tuvo una evolución creciente a partir del 2013.

[4] La estructura de los estados cambió 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 aprobó la Instrucción del modelo normal de contabilidad.

La evolución en el conjunto del periodo fue de un incremento del 1.597% entre 2011 y 2015 en el resultado presupuestario del ejercicio y del 43% en el ajustado. El nivel más bajo de ambos, como se ha señalado, se registró en 2011 -122.469,97 euros el resultado presupuestario y 3.571.659,27 euros el ajustado-, en el que el resultado de las operaciones no financieras fue negativo en más de 2 millones de euros, siendo las operaciones financieras las que convirtieron en positivo dicho resultado presupuestario. Por su parte, en 2012 se registró el valor más elevado del resultado presupuestario en el periodo, tanto el del ejercicio como el ajustado -7.699.985,95 y 10.856.235,78 euros, respectivamente-, debido a las operaciones financieras[5]. En estos dos ejercicios las operaciones de nuevos préstamos superaron a las de amortización de deuda. A partir de 2013 las operaciones de amortización de deuda superaron a las de obtención de nuevos préstamos con el consiguiente efecto en el resultado presupuestario del ejercicio.

Remanente de tesorería

En el Informe del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, se realizó también un análisis de la evolución en el periodo de los remanentes de tesorería. Así, los remanentes de tesorería totales aprobados por la Corporación a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados ascendieron a 25.372.432,44 euros en 2005, 24.756.110,42 euros en 2006 y 27.470.437,57 euros en 2007. Tras la deducción de los saldos de dudoso cobro y del remanente de tesorería correspondiente a gastos con financiación afectada, fueron de 2.631.084,80 euros, 4.472.534,89 euros y 6.645.103,26 euros, respectivamente.

También resultaban afectados los remanentes de tesorería, como se ha expuesto en el análisis de las modificaciones de crédito, por los ajustes que debían efectuarse derivados de la incorrecta imputación presupuestaria de las enajenaciones de terrenos y de las monetarizaciones de los aprovechamientos urbanísticos, infravalorándose en 825,72 miles de euros en 2005 y en 9.027 euros en 2006 y 2007, respectivamente. Por su parte, el criterio utilizado para el registro contable de las deudas con los acreedores con los que se firmaron convenios de pago provocaba la sobrevaloración del remanente de tesorería para gastos generales por 3.511,89 miles de euros en 2005, 2.877,38 miles de euros en 2006 y 2.368,53 miles de euros en 2007.

De la verificación de la situación durante el periodo analizado en la presente fiscalización, resulta que la evolución de los saldos del remanente de tesorería en el periodo 2011-2015[6] es la que se recoge en el cuadro siguiente[7]:

[5] El origen de estas operaciones financieras fue, principalmente, la concertación por el Ayuntamiento de Guadalajara de operaciones de crédito al amparo del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos, por importe de 1.340.664,24 euros, así como del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, por importe de 6.063.144,79 euros.

[6] Último ejercicio con cuentas disponibles.

[7] La estructura de los 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.

CUADRO 8: REMANENTE DE TESORERÍA, PERIODO 2011-2015

(Euros)

Apunte	2011	2012	2013	2014	2015
Fondos líquidos	16.722.760,96	11.946.226,05	11.954.933,48	12.312.459,51	19.340.775,06
Derechos pendientes de cobro	31.084.600,05	33.767.397,32	27.334.166,95	26.979.764,55	27.948.078,31
(+) Dchos. Pdtes. de cobro presupuesto corriente	13.967.843,09	11.707.569,74	10.545.448,02	9.385.762,41	9.120.182,39
(+) Dchos. Pdtes. de cobro presupuestos cerrados	18.467.861,65	23.486.997,57	19.533.673,19	19.985.004,96	18.758.111,95
(+) Dchos. Pdtes. de cobro operaciones no presupuestarias	154.335,98	82.028,35	59.864,27	66.446,80	69.783,97
(-) Dchos. Pdtes. de cobro realizados pdtes. de aplicación definitiva	1.505.440,67	1.509.198,34	2.804.818,53	2.457.449,62	n/a
Obligaciones pendientes de pago	21.532.250,41	16.010.189,45	10.621.200,23	9.037.184,10	10.431.925,33
(+) Obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente	18.155.304,41	12.414.915,98	8.052.182,86	6.146.049,21	6.948.021,43
(+) Obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados	513.457,32	522.096,60	171.193,55	2.717,54	6.749,31
(+) Obligaciones pendientes de pago de operaciones no presupuestarias	2.863.488,68	3.073.176,87	2.397.823,82	2.888.575,88	3.477.154,59
(-) Obligaciones pdtes. de pago realizadas pendientes de aplicación definitiva	0,00	0,00	0,00	158,53	n/a
(+) Partidas pendientes de aplicación	n/a	n/a	n/a	n/a	-6.807.329,02
a. -(-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	n/a	n/a	n/a	n/a	6.808.927,22
b. -(+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	n/a	n/a	n/a	n/a	1.598,20
REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL	26.275.110,60	29.703.433,92	28.667.900,20	30.255.039,96	30.049.599,02
Saldos de dudoso cobro	13.824.638,06	17.006.261,17	16.756.094,21	18.549.998,51	18.658.001,26
Exceso de financiación afectada	9.793.049,27	7.633.607,07	5.405.435,57	3.832.855,66	2.822.801,99
REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES	2.657.423,27	5.063.565,68	6.506.370,42	7.872.185,79	8.568.795,77

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

El remanente de tesorería, tanto total como para gastos generales, mostró una evolución creciente en el periodo 2011-2015, salvo un leve descenso en 2013 del primero. La evolución en el conjunto del periodo fue de un incremento del 14% para el remanente de tesorería total y del 222% tras los ajustes derivados de los saldos de dudoso cobro y de los excesos de financiación afectada.

Para poder realizar una adecuada comparativa de la composición del remanente de tesorería total como diferencia entre los derechos y las obligaciones pendientes –además de los fondos líquidos- se efectúa el cálculo correspondiente sobre los derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago, separando las partidas pendientes de aplicación, como hace el nuevo modelo contable, si bien el efecto en las obligaciones es poco significativo. Los valores de los derechos pendientes de cobro y de las obligaciones pendientes de pago, tras la eliminación del efecto de las partidas pendientes, serían:

CUADRO 9: VALORES HOMOGÉNEOS DERECHOS Y OBLIGACIONES PENDIENTES

	2011	2012	2103	2014	2015
Derechos pendientes de cobro homogéneos	32.590.040,72	35.276.595,66	30.138.985,48	29.437.214,17	27.948.078,31
Obligaciones pendientes de pago homogéneos	21.532.250,41	16.010.189,45	10.621.200,23	9.037.342,63	10.431.925,33

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

Del análisis de los tres componentes del remanente de tesorería total, se observa la tendencia decreciente tanto de los derechos pendientes de cobro como de las obligaciones pendientes de pago y una evolución de la tesorería inicialmente decreciente, estable posteriormente y creciente en el final del periodo. De la composición de los derechos y obligaciones pendientes diferenciando los de ejercicio corriente y los derivados de ejercicios anteriores, se constata una tendencia decreciente en todos ellos, salvo en los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, que registraron un crecimiento inicial y posteriormente una disminución que hace que la evolución para el conjunto del periodo represente un aumento del 2%. La evolución más pronunciada, en términos absolutos, se produjo en las obligaciones pendientes de pago de ejercicio corriente que pasaron de los 18.155.304,41 euros en 2011 a 6.948.021,43 euros en 2015, lo que supuso una disminución del 62%.

II.4.2. Recomendaciones referidas a los ingresos y deudores

En relación con las áreas de ingresos y deudores se incluyeron siete conclusiones específicas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, que derivaron, como se ha indicado, en la formulación de las Recomendaciones 4ª, 5ª, 6ª y 9ª. En ellas se instaba a la adopción de medidas que aseguraran la necesaria coordinación entre los departamentos intervinientes en relación con la concesión de licencias de obra, se realizaran revisiones de expedientes no prescritos, así como que se promovieran las depuraciones de sus saldos deudores prescritos procediendo a la baja de los mismos. Se transcriben a continuación las referidas recomendaciones, exponiéndose, tras cada una de ellas, los resultados del análisis realizado respecto de la situación de la Entidad en relación con las mismas a la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización:

- *Recomendación 4ª: El Ayuntamiento debería, en relación con la concesión de licencias de obra, establecer la necesaria coordinación entre los departamentos intervinientes, estableciendo mecanismos que impidan que lleguen a concederse licencias de obra sin que se haya hecho efectiva, al menos, la autoliquidación por los conceptos tributarios pertinentes, y que aseguren la revisión sistemática de las autoliquidaciones practicadas, dando lugar a las liquidaciones complementarias que sean pertinentes y, en todo caso, a la práctica de las liquidaciones definitivas que corresponda conforme al coste real y efectivo de las obras ejecutadas.*

  El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, puso de manifiesto, a resultas del análisis realizado sobre la gestión tributaria y recaudatoria, que las distintas unidades intervinientes en la liquidación y cobro de los tributos no contaban con procedimientos adecuados y sistemáticos para las distintas fases, así como tampoco con una clara definición de funciones y de sistemas de intercambio de documentación entre las diferentes unidades administrativas implicadas. Se indicaba que no existieron procedimientos de coordinación entre las diferentes unidades de rentas –Rentas 1 y Rentas 2-, ni entre estas y la encargada de la gestión recaudatoria, que aseguraran el cobro de la totalidad de derechos reconocidos en los diferentes conceptos tributarios.

Además, en relación con el cobro de los tributos derivados de la concesión de las licencias urbanísticas, se señalaba que la falta de coordinación entre el Área de Urbanismo, la Unidad de Rentas que tenía asignados dichos tributos y el Servicio de Tesorería determinó que se concedieran licencias de este tipo sin que la Entidad acreditase el pago por el obligado tributario de los correspondientes tributos. Esta falta de coordinación originó que no se controlase ni se comprobase posteriormente por la Intervención del Ayuntamiento, el cobro de las autoliquidaciones en el momento de la concesión de licencias de obra, ni se realizaran actuaciones encaminadas a practicar liquidaciones provisionales en aquellos casos en los que las autoliquidaciones no se hubieran ingresado o liquidaciones complementarias sobre las autoliquidaciones practicadas. Tampoco se llevaron a cabo conciliaciones periódicas entre los registros contables, los de gestión tributaria y de tesorería. Las bases de datos utilizadas por la Unidad de Rentas y el Área de Urbanismo empleaban criterios y códigos diferentes para el registro de operaciones, dificultando la realización de cualquier tipo de conciliación de la información de forma automática y no disponiendo de más campos comunes que el nombre del tercero o la fecha de concesión de la licencia. Por último, y si bien las Normas urbanísticas del Plan de Ordenación Municipal establecían la revisión por parte de los servicios técnicos municipales de los presupuestos de ejecución de las obras realizadas y visadas colegialmente con el fin de ajustar el coste real y efectivo de las mismas, en ninguno de los casos que fue objeto de análisis en dicho Informe se había realizado tal revisión.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el Subapartado II.3 del presente Informe, a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización la Entidad carecía de manuales de procedimiento o instrucciones escritas que recojan de forma clara y precisa las tareas a realizar por el personal responsable de cada una de ellas, ni la atribución de funciones en las distintas áreas y unidades. Además, no dispone de aplicaciones informáticas específicas en muchas de las áreas de gestión de la Entidad, produciéndose el intercambio de información entre algunas de las unidades de forma manual. No obstante, la incorporación desde 2007 de una aplicación de uso común en las unidades de gestión tributaria, recaudación e inspección, ha favorecido la interrelación entre ellas, así como con la aplicación de contabilidad. De esta forma y a diferencia de lo que ocurría en el periodo 2005-2007, la intervención puede realizar un seguimiento de los cargos en contabilidad y los derechos reconocidos derivados, realizando a 31 de diciembre de cada ejercicio la conciliación de los saldos para determinar las posibles diferencias y detectar los motivos que las ocasionan.

Durante la ejecución de los trabajos de la presente fiscalización se ha verificado que las unidades intervinientes en la concesión de licencias de obra eran las mismas que las existentes en el periodo fiscalizado en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento. Por un lado, desde la perspectiva económica intervienen la Sección de Rentas 2, responsable de la gestión tributaria del Impuesto de bienes inmuebles, plusvalías, vados e Impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y las de recaudación e inspección, dependientes funcionalmente todas ellas de la tesorería del Ayuntamiento. Desde la perspectiva técnica, la unidad responsable de la concesión de licencias de obra era urbanismo.

Como se ha señalado, el Pleno del Ayuntamiento, con fecha 30 de octubre de 2015, aprobó inicialmente el Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, creando el Órgano de Gestión Tributaria, y acordó la aprobación inicial de su reglamento de naturaleza orgánica. Su aprobación definitiva se produjo el 16 de marzo de 2016. En dicho reglamento orgánico se desarrolla su organización, funcionamiento y régimen jurídico y se le atribuyen, entre otras, las funciones de la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales en los términos que recogen sus disposiciones transitorias. No obstante, a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, dicho órgano aún no se encontraba en funcionamiento.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por otorgamiento de licencias urbanísticas, en vigor desde enero de 2006, el proceso para la concesión de licencias de obra, debería comenzar con la solicitud por el sujeto pasivo, previo pago en régimen de autoliquidación, de la tasa correspondiente, debiendo acreditarse dicho pago en el momento de presentación de la solicitud. Una vez analizado el expediente por la Unidad de Urbanismo y previa comprobación de la existencia de dicha autoliquidación, el expediente debe remitirse a la sección

competente del Departamento de Gestión Tributaria -Rentas 2-, donde debe verificarse el cálculo de la cantidad autoliquidada y practicarse la liquidación complementaria, en su caso, o la liquidación provisional en el supuesto de no haberse realizado la autoliquidación. El expediente debe archivarse a la espera de la posterior autoliquidación del ICIO, exigible en el plazo de 30 días desde la concesión de la licencia.

Una vez finalizadas las obras, en aquellos casos en los que procede la solicitud de licencia de primera ocupación -puesta en uso de obra nueva, previa comprobación por parte de urbanismo, de que las obras han sido ejecutadas de conformidad con las condiciones de la licencia que autorizaba su ejecución-, el procedimiento es similar. El sujeto pasivo debe practicar la autoliquidación, tras su comprobación, la Unidad de Urbanismo concede la licencia y da traslado del expediente al Departamento de Gestión Tributaria para la práctica de liquidaciones complementarias a las autoliquidaciones efectuadas o de liquidaciones provisionales en caso de ausencia de autoliquidación. Posteriormente, se da traslado a la Unidad de Inspección para la realización de las comprobaciones oportunas dirigidas a llevar a cabo las liquidaciones definitivas de los conceptos tributarios asociados a la concesión de la licencia, una vez valorados el coste real y efectivo de la obra ejecutada. En febrero de 2016 fueron adjudicadas a una empresa las tareas de esta Unidad de Inspección, bajo la tutela de la Tesorería, con la finalidad de ejecutar aquellos trabajos de comprobación e investigación encaminados a la detección de los hechos imponibles susceptibles de liquidación no declarados por el sujeto pasivo respecto de todos los tributos de carácter municipal.

De acuerdo con la información aportada por la Entidad, desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2017 se solicitaron 144 licencias de obra -98 durante el ejercicio 2016 y 46 en los seis primeros meses del 2017-. De dichas licencias, 120 fueron objeto de concesión por acuerdo de la Junta de Gobierno, de las que únicamente 91 contaron con la oportuna autoliquidación de la tasa correspondiente y otras cuatro fueron objeto de liquidación provisional por la Sección de Rentas, estas últimas del ejercicio 2016, habiéndose concedido, por tanto, veinticinco licencias sin que se hubiera realizado la liquidación de los correspondiente tributos asociados. De estas veinticinco licencias concedidas, ocho -dos en 2016 y seis en 2017- lo fueron a propuesta del Departamento de Urbanismo sin que se pusiera en conocimiento de la Sección de Rentas y sin la verificación del cumplimiento de las respectivas obligaciones tributarias de los sujetos pasivos. Las diecisiete licencias restantes que constan como concedidas y respecto de las que no hay constancia de la liquidación de los tributos asociados a dicha concesión -cuatro de 2016 y trece de 2017- se encuentran en fase de tramitación en la Sección de Rentas hasta la recepción del respectivo expediente que permita el cálculo de la liquidación provisional correspondiente.

En el cuadro siguiente se recogen las autoliquidaciones y liquidaciones provisionales derivadas tanto de la tasa urbanística como del ICIO, en función del ejercicio y con indicación del número de expedientes y del importe liquidado por cada concepto, así como la suma de los presupuestos de ejecución material:

CUADRO 10: LICENCIAS DE OBRA DESDE 1 DE ENERO DE 2016 HASTA 30 DE JUNIO DE 2017

Ejercicio/Periodo	Nº licencias solicitadas	Nº licencias concedidas	Tasa	Importe	ICIO	Importe	Presupuesto ejecución material
2016	98	88	82	64.856,61	80	667.005,67	19.502.724,56
Primer semestre 2017	46	32	13	2.907,35	13	29.088,28	1.099.006,24
Total	144	120	95	67.763,95	93	696.093,95	20.601.730,80

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

Del total de licencias de obra solicitadas en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2017, el 90% se concedieron en el ejercicio 2016, constando la autoliquidación o liquidación provisional de la tasa correspondiente en el 93% de las mismas. Por su parte, en la primera mitad del ejercicio 2017 se concedieron el 70% de las licencias solicitadas, respecto de las que tan solo consta haberse realizado la liquidación en el 41% de los casos.

Por otro lado, de acuerdo con la documentación aportada por la Entidad, entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2017, se solicitaron 68 licencias de primera ocupación -35 durante el ejercicio 2016 y 33 durante el primer semestre de 2017-. Se ha detectado en la fiscalización la omisión, en la documentación aportada por el Ayuntamiento, de, al menos, tres expedientes de solicitud de licencia de primera ocupación, incluidos en la información referida a las licencias complementarias realizadas en el ejercicio, lo que será objeto de análisis posteriormente al examinar el cumplimiento de la Recomendación 6ª.

Se ha verificado que las 68 licencias fueron concedidas sin la realización por el sujeto pasivo de la correspondiente autoliquidación. El 50% de ellas -34 solicitudes- fueron objeto de liquidación provisional por parte de la Sección de Rentas, de las que 31 fueron posteriormente remitidas a la Unidad de Inspección. Dicha unidad procedió, además, a la revisión de otros doce expedientes –en total el 63% de las licencias de primera ocupación solicitadas-. No hay constancia de la realización de ninguna acción en relación con las otras veinticinco licencias de primera ocupación solicitadas.

En el cuadro siguiente se recogen las licencias de primera ocupación solicitadas en el periodo de referencia, ejercicio 2016 y primera mitad del ejercicio 2017, según la documentación aportada, indicándose las que fueron objeto de liquidación provisional en la Sección de Rentas y las que fueron revisadas por la Unidad de Inspección:

CUADRO 11: LICENCIAS DE PRIMERA OCUPACIÓN DESDE 1 DE ENERO DE 2016 HASTA 30 DE JUNIO DE 2017

Ejercicio	Nº licencias solicitadas	Nº licencias liquidación Sección Rentas	Nº licencias revisadas inspección
2016	35	19	25
Primer semestre 2017	33	15	18
Total	68	34	43

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

La Unidad de Inspección tras la realización de las comprobaciones oportunas para verificar el coste real y efectivo de las obras ejecutadas y practicar las liquidaciones definitivas que correspondiesen, y según la documentación presentada por el Ayuntamiento, dictó acta de conformidad en once de los 43 expedientes tramitados, realizándose el cálculo de la liquidación definitiva de los tributos asociados en los diez casos en los que procedió, dado que en el otro el presupuesto inicial coincidió con el coste real.

Por tanto, se ha verificado durante los trabajos de fiscalización que la falta de una adecuada comunicación entre las unidades intervinientes en el proceso de concesión de licencias urbanísticas, en especial en el caso de la Unidad de Urbanismo, y de liquidación de los tributos asociados, además de dificultar la elaboración de una documentación completa relativa a las licencias solicitadas y tramitadas, sigue posibilitando la concesión de las mismas sin la previa autoliquidación e, incluso, sin la posterior realización de las liquidaciones provisionales oportunas. En consecuencia, no se estima cumplida la Recomendación 4ª al no haberse establecido la necesaria coordinación entre la Unidad de Urbanismo y los demás departamentos intervinientes en el proceso de concesión de licencias de obra, persistiendo las incidencias puestas de manifiesto en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento.

- *<u>Recomendación 5ª:</u> El Ayuntamiento debería proceder a la revisión de todos los expedientes de concesión de licencias de obra, realizando la oportuna liquidación en todos aquellos casos en los que no se haya producido la prescripción, y procediendo, en su caso, a la depuración de las correspondientes responsabilidades.*

  Tal y como se ha expuesto en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 4ª en relación a la concesión de licencias urbanísticas, el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento puso de manifiesto la falta de revisión de las autoliquidaciones practicadas por los sujetos pasivos del ICIO, así como de la tasa correspondiente. Del análisis efectuado resultó la realización de determinadas comprobaciones por la Sección de Rentas dirigidas a verificar la adecuación de las autoliquidaciones presentadas con ocasión de la concesión de licencias, si bien la inexistencia de procedimientos normalizados y de planificaciones y programaciones adecuadas determinó que aquellas no se realizaran de forma sistemática o que se efectuaran con mucho retraso, encontrándose algunas de las liquidaciones practicadas por esta Sección, consecuencia de la detección del impago del impuesto y la tasa correspondiente, en riesgo de prescripción.

  En virtud del contrato firmado en 2016 para la colaboración en el desarrollo de las tareas de inspección, serán objeto de comprobación aquellos expedientes no prescritos referidos a obras ejecutadas respecto de las cuales se hubieran otorgado las correspondientes licencias, que se seleccionarán atendiendo a los criterios que el Ayuntamiento establezca -actualmente obra mayor y declaración responsable para la detección de los hechos imponibles susceptibles de liquidación no declarados por el sujeto pasivo en relación con todos los tributos de carácter municipal-. La empresa debe elaborar respecto de los mismos el correspondiente informe y proponer, en su caso, la oportuna liquidación definitiva conforme al coste real y efectivo.

  El Ayuntamiento no ha elaborado, a la fecha de los trabajos de fiscalización, un plan sistemático encaminado al cumplimiento de la Recomendación 5ª, siendo la Unidad de Inspección la única que, con ocasión de la concesión de las licencias de primera ocupación, tal y como se ha expuesto en el análisis de la anterior Recomendación, realiza, en su caso, liquidaciones complementarias.

  En consecuencia, de lo expuesto puede considerarse parcialmente cumplida la recomendación puesto que, aun cuando el Ayuntamiento no realizó de forma inmediata a la formulación de la recomendación por el Tribunal de Cuentas acciones dirigidas a dar adecuado cumplimiento a la misma, desde la firma en febrero de 2016 del contrato con una entidad privada para la colaboración en las tareas de inspección, se han venido efectuando comprobaciones sobre algunos de los expedientes no prescritos. No se han realizado, sin embargo, actuaciones tendentes a la depuración de las respectivas responsabilidades.

- *<u>Recomendación 6ª:</u> El Ayuntamiento debería proceder, asimismo, a la revisión de todos los expedientes de concesión de licencias de primera ocupación no prescritos, comprobando el coste real y efectivo de la obra, de cara a girar las liquidaciones definitivas del ICIO.*

  En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se puso de manifiesto que, además de la falta de revisión en las autoliquidaciones practicadas y de coordinación entre los distintos servicios implicados en la gestión de los tributos de naturaleza urbanística, las liquidaciones definitivas del ICIO, que deberían practicarse con ocasión de la concesión de las licencias de primera ocupación, no se realizaban de forma sistemática, no habiéndose girado liquidaciones por ese concepto durante los ejercicios 2006 y 2007.

  De acuerdo con la información aportada por la Entidad durante los trabajos de la presente fiscalización en relación a las liquidaciones complementarias practicadas durante 2016 y el primer semestre de 2017, derivadas todas ellas de licencias de primera ocupación solicitadas tanto en dichos ejercicios como en ejercicios anteriores, se han obtenido los datos recogidos en el cuadro siguiente:

CUADRO 12: LIQUIDACIONES COMPLEMENTARIAS PRACTICADAS ENTRE 1 DE ENERO DE 2016 Y 30 DE JUNIO DE 2017

Año solicitud	Nº de expedientes	Actas de conformidad emitidas en 2017	En tramitación	Prescritas
2004	1		1	
2007	1			1
2012	1			1
2014	5	1	3	1
2015	18	6	11	
2016	13	5	9	
2017	3	1	2	
Total	42	13	26	3

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

Así, en el periodo referido, según dicha información, se realizaron solo 42 liquidaciones complementarias, todas ellas consecuencia del otorgamiento de licencias de primera ocupación. El 74% de ellas tuvo origen en licencias solicitadas en los ejercicios 2015 y 2016. De las 42 liquidaciones incluidas en la relación remitida por la Entidad, trece derivaron en actas de conformidad, girándose la respectiva liquidación complementaria durante el primer semestre del ejercicio 2017 en once de ellas. Otras veintiséis se encontraban en tramitación a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización. Las tres solicitudes restantes resultaron prescritas. Se ha verificado, por tanto, que las declaraciones complementarias a efectuar, así como las posibles depuraciones que pudieran proceder para la realización de las liquidaciones definitivas del ICIO resultantes de ejercicios anteriores en los casos en que no hayan prescrito, no se han llevado a cabo sobre la totalidad de las licencias de primera ocupación, correspondiendo la mayor parte de las liquidaciones complementarias a las solicitadas durante los ejercicios 2015 y 2016.

De la documentación analizada relativa a las licencias de primera ocupación solicitadas en el mismo periodo, se ha detectado la existencia de, al menos, otros siete expedientes de este tipo tramitados con acta de conformidad por la Unidad de Inspección, realizándose liquidaciones complementarias en seis de ellas.

Así, resulta que la Entidad no cuenta con información completa respecto a las liquidaciones complementarias realizadas ni, según ha manifestado de forma expresa, ha realizado un plan encaminado a la revisión de todos los expedientes de concesión de licencias de primera ocupación no prescritos para comprobar el coste real y efectivo de la obra y girar las liquidaciones definitivas del ICIO. Las únicas liquidaciones complementarias efectuadas derivan, en todo caso, de las revisiones efectuadas por la Unidad de Inspección con ocasión de las solicitudes de licencias de primera ocupación, sin que exista un procedimiento sistemático para la comprobación del resto de licencias concedidas. En consecuencia, y al igual que se ha señalado para la Recomendación 5ª, la Recomendación 6ª debe considerarse parcialmente observada en la medida en que, no obstante las deficiencias indicadas, a partir de la firma en febrero de 2016 del contrato para la colaboración a la inspección, se han venido realizando verificaciones sobre los expedientes no prescritos, comprobando el coste real y efectivo de la obra y practicando, en su caso, las correspondientes liquidaciones definitivas del ICIO.

- *<u>Recomendación 9ª:</u> El Ayuntamiento debería proceder a depurar sus saldos deudores, liquidando los no prescritos y anulando los que resulten definitivamente incobrables, promoviendo, en su caso, los oportunos expedientes de baja y prescripción.*

Como se puso de manifiesto en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 4ª, el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento señalaba que el análisis de la gestión tributaria y recaudatoria había evidenciado que las unidades intervinientes en la liquidación y cobro de

tributos no contaron con procedimientos adecuados de gestión, con una clara definición de funciones ni con un sistema de intercambio de documentación.

Además, se indicaba en dicho Informe que la Corporación no disponía de medios suficientes ni adecuados, ni contaba con procedimientos sistemáticos ni planes de recaudación ejecutiva que permitieran el adecuado control y seguimiento de los deudores registrados en sus cuentas y aseguraran su cobro. El registro en las cuentas de recaudación de los saldos pendientes en vía ejecutiva no se realizó de manera sistemática, existiendo divergencias entre los datos registrados en la contabilidad presupuestaria de la Entidad y los que constaban en las cuentas de recaudación en relación con los deudores de ejercicios cerrados. Las actuaciones encaminadas a la recaudación de los derechos fueron escasas, heterogéneas y asistemáticas. Tampoco se dispuso de planes sistemáticos para el control y seguimiento de los derechos susceptibles de prescripción, por lo que en los tres expedientes de declaración de prescripción de derechos aprobados por la Corporación en los ejercicios fiscalizados —uno para cada uno de los ejercicios— no se incluyeron la totalidad de los derechos, que, por su antigüedad y falta de actuaciones dirigidas a su cobro, deberían haber sido declarados prescritos. Los embargos realizados no respondieron a un protocolo, efectuándose sobre muestras discrecionales y tratando de forma heterogénea a un mismo tipo de deudores, sin alcanzar en ningún caso la totalidad de impagados en vía ejecutiva.

En la presente fiscalización se ha comprobado, de acuerdo con la información contenida en las cuentas rendidas por la Entidad relativas a los ejercicios 2010 a 2015, que la composición de los deudores presupuestarios en función de la antigüedad del reconocimiento del derecho de cobro a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios, es la que se expone en el cuadro siguiente:

CUADRO 13: REPRESENTATIVIDAD DE LA ANTIGÜEDAD DE LOS SALDOS DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31 DE DICIEMBRE DE CADA EJERCICIO

(%)

Antigüedad	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Corriente	39	43	33	35	32	33
1 año	19	20	29	17	17	15
2 años	13	12	14	20	14	13
3 años	7	9	9	8	14	13
4 años	6	4	6	7	8	7
5 años	5	4	2	5	5	7
6 años o más	11	8	7	8	10	12

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

Los deudores por derechos reconocidos de ejercicio corriente ascendieron, a 31 de diciembre de 2010, a 9.931.574,55 euros, el 39% del total de derechos pendientes de cobro en dicho ejercicio, pasando a ser de 9.120.182,39 euros a 31 de diciembre de 2015, el 33 % de los derechos en ese año, observándose una evolución global decreciente de la representatividad de los derechos de corriente respecto del total de derechos pendientes en el periodo.

Según la estructura organizativa de la Entidad a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, las labores de recaudación se llevaban a cabo por un jefe de Sección y dos administrativos que dependían funcionalmente de la Tesorería Municipal, lo que continuará hasta

que se produzca la creación formal del Órgano de Gestión Tributaria, que incluye entre sus funciones las relativas a la recaudación municipal.

Por su parte, y tal y como se ha puesto de manifiesto en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 3ª, el Ayuntamiento no disponía de manuales de procedimiento escritos aplicables al área de recaudación, por lo que no tenía una herramienta específica y completa que facilitara la homogeneización del seguimiento de la deuda en ejecutiva, de modo que se garantizase su cobro y se evitase la prescripción, contando la Entidad como única referencia para el tratamiento de los derechos pendientes de cobro con lo establecido al respecto en el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

Asimismo, la aplicación informática a través de la cual se llevaba el control de la recaudación en vía ejecutiva presentaba ciertas carencias al no recoger determinados aspectos de los expedientes, tales como las reclamaciones emitidas por parte del deudor, que se controlan a través de ficheros externos.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el Ayuntamiento se adhirió, por acuerdo de Pleno de 30 de septiembre de 2011, al Convenio suscrito entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de intercambio de información tributaria y colaboración, según el cual, una vez finalizado el plazo de periodo voluntario, podrá remitirse por la Entidad a la AEAT, como máximo cada mes, la información de la deuda pendiente de cobro a reclamar en vía ejecutiva, según el criterio del responsable de área.

Se ha verificado en la presente fiscalización que el Ayuntamiento ha venido realizando depuraciones de saldos de derechos pendientes de cobro con periodicidad anual, aun cuando lo lleva a cabo de forma manual, con el consiguiente riesgo de errores y/u omisiones. En el cuadro siguiente se recogen las depuraciones de saldos realizadas desde el 1 de enero de 2011 hasta el 30 de junio de 2017:

CUADRO 14: DEPURACIONES DE SALDOS DE DEUDORES ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2011 Y 30 EL DE JUNIO DE 2017

(Euros)

Ejercicio origen	Ejercicio en el que se procedió a la baja contable							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
1991-2010	2.630.960,55	3.241.481,77	1.677.735,52	686.037,14	1.142.108,55	636.165,03	758.649,04	10.773.137,60
2011	638.997,91	1.053.648,83	3.162.575,45	145.560,59	256.915,78	168.799,92	116.306,79	5.542.805,27
2012		1.433.284,13	443.496,82	231.243,16	216.437,98	149.391,60	139.312,23	2.613.165,92
2013			303.908,97	227.633,49	431.892,59	200.517,47	159.531,97	1.323.484,49
2014				344.881,70	286.755,38	212.674,71	139.664,65	983.976,44
2015					186.765,57	185.435,03	135.270,31	507.470,91
2016						155.750,58	353.316,18	509.066,76
2017							86.036,39	86.036,39
TOTAL	**3.269.958,46**	**5.728.414,73**	**5.587.716,76**	**1.635.356,08**	**2.520.875,85**	**1.708.734,34**	**1.888.087,56**	**22.339.143,78**

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

En el cuadro siguiente se detallan las principales causas de las bajas de los derechos efectuadas entre el 1 de enero de 2011 hasta el 30 de junio de 2017:

CUADRO 15: MOTIVOS DE BAJA DE LOS DEUDORES

Ejercicio	Aminoración del principal		Anulaciones		Insolvencia		Prescripción		Total general
	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	
2011	489,58	0,01	1.473.365,25	45,06	1.391.426,90	42,55	404.676,73	12,38	**3.269.958,46**
2012	389,65	0,01	5.722.634,88	99,90	5.390,20	0,09			**5.728.414,73**
2013	289,15	0,01	4.780.563,80	85,55	622.798,11	11,15	184.065,70	3,29	**5.587.716,76**
2014	125,17	0,01	1.102.828,48	67,44	532.402,43	32,56			**1.635.356,08**
2015	84,59	0,00	1.120.035,59	44,43	1.400.755,67	55,57			**2.520.875,85**
2016	2,11	0,00	647.707,75	37,91	1.061.024,48	62,09			**1.708.734,34**
2017	637.066,29	33,74	0,00	0,00	1.251.021,27	66,26			**1.888.087,56**
TOTAL	**638.446,54**	**2,86**	**14.847.135,75**	**66,46**	**6.264.819,06**	**28,04**	**588.742,43**	**2,64**	**22.339.143,78**

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

Los mayores importes dados de baja se han producido como consecuencia de anulaciones, el 66,46% de media en el periodo, por diversos motivos tales como cambios de titularidad, errores en los datos o inexistencia del hecho imponible. El segundo de los motivos en importancia cuantitativa fue las insolvencias. Las bajas por aminoración del principal en casos de errores materiales que reducen la base imponible y las derivadas de prescripción, tan solo supusieron de media el 2,86% y el 2,64%, respectivamente, en el conjunto del periodo analizado. Tan sólo se realizaron expedientes de baja por prescripción en los ejercicios 2011 y 2013, por importes de 404.676,73 euros y 184.065,70 euros, respectivamente, lo que supuso el 12,38% y el 3,29% sobre el total de las bajas de deudores, en los citados ejercicios. A fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización se había formulado una nueva propuesta de bajas por prescripción por un total de 343.674,95 euros.

El control del jefe de la Sección de recaudación en relación con la posible prescripción de los derechos se viene realizando mediante una consulta en la aplicación informática, de la que se obtienen los expedientes en fase ejecutiva pendientes de cobro desde el 1 de enero al 31 de diciembre de los cuatro años anteriores. A partir de esa relación, aquel efectúa una depuración manual excluyendo aquellos respecto de los que se hubiese realizado alguna acción que interrumpiese la prescripción y promoviendo acciones dirigidas a hacer efectivos dichos derechos, tales como diligencias de embargo o requerimiento de bienes. No obstante, al igual que ocurría en el periodo objeto de seguimiento de recomendaciones -2005 a 2007-, estas actuaciones aún siguen sin responder íntegramente a un protocolo sistemático, teniendo en cuenta, además, que dependía del criterio del responsable de la Sección de Recaudación la consideración de determinados derechos como de difícil cobro a efectos de su remisión a la AEAT. En todo caso, se puede considerar esencialmente cumplido el contenido de la Recomendación 9ª, al realizarse, efectivamente, depuraciones periódicas de los saldos de los derechos pendientes de cobro, aunque sea con las limitaciones anteriormente expuestas.

II.4.3. Recomendaciones referidas al inmovilizado

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, se incluyeron dos recomendaciones relativas al inmovilizado de la Entidad derivadas de la ausencia de inventario general de bienes y derechos, así como de inventario específico de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS). Se transcriben a continuación las referidas

recomendaciones, exponiéndose, tras cada una de ellas, los resultados del análisis realizado durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad desde la aprobación de aquel Informe hasta la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización:

- *Recomendación 7ª: "El Ayuntamiento debería confeccionar y mantener actualizado el inventario de todos sus bienes y derechos, comprensivo de las características técnicas, jurídicas y económicas de los mismos, estableciendo procedimientos normalizados de conciliación periódica entre la contabilidad y el inventario municipal".*

  En efecto, en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se puso de manifiesto la ausencia de un inventario general que reflejara, debidamente clasificados y valorados, los bienes y derechos de la Entidad, lo que supuso el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 86 del TRRL y lo previsto en el artículo 17 del RBEL.

  La Entidad tampoco contaba con un inventario específico, de carácter contable, previsto en la Regla 16 de la entonces vigente Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por la orden EHA/4041/2004, para el caso de inexistencia de coordinación entre la contabilidad y el inventario general, que detallase y valorase individualmente el inmovilizado, ni con otros registros auxiliares ni fichas individuales de los elementos que lo integraban. La Sección de Patrimonio no dispuso de cauces de comunicación adecuados con las restantes secciones del Ayuntamiento que posibilitaran la notificación, en tiempo y forma, de las altas, modificaciones y bajas de los distintos elementos patrimoniales de propiedad municipal, con objeto de que la misma pudiera realizar el control de los distintos bienes y derechos de la Entidad y que la Sección de Contabilidad pudiera proceder al adecuado registro de los mismos.

  El inmovilizado reflejado en los balances de situación de la Entidad a 31 de diciembre de los ejercicios 2005, 2006 y 2007, ascendió a 81.857.242,79, 102.611.140,82 y 123.600.501,29 euros, respectivamente, y supuso el 67%, 71% y 76% del total del activo de cada ejercicio. De las cifras anteriores resulta que las inmovilizaciones materiales representaron más del 50% del total del inmovilizado.

  Como resultado de las verificaciones realizadas en la presente fiscalización, se recoge en el cuadro siguiente la evolución del inmovilizado y su importancia en relación con el activo total de la Entidad desde el ejercicio 2011 hasta 31 de diciembre de 2015, último ejercicio con cuentas rendidas a este Tribunal en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización:

CUADRO 16: EVOLUCIÓN DEL INMOVILIZADO E IMPORTANCIA EN RELACIÓN CON EL ACTIVO TOTAL DE LA ENTIDAD A 31 DICIEMBRE, EJERCICIOS 2011 A 2015

(Euros)

Epígrafe	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Inversiones destinadas al uso general	89.251.398,42	91.224.996,12	93.025.822,80	96.010.009,59	204.740.792,09[1]
Inmovilizaciones materiales	98.682.014,85	99.853.406,47	101.481.210,83	103.370.802,88	
Inmovilizaciones inmateriales	2.202.515,38	2.318.222,38	2.388.806,56	2.406.714,56	2.413.945,36
Patrimonio público del suelo	20.880,00	20.880,00	20.880,00	20.880,00	20.880,00
Inversiones financieras permanentes	89.468,43	89.468,43	93.968,43	93.968,43	84.008,22
Total inmovilizado	190.246.277,08	193.506.973,40	197.010.688,62	201.902.375,46	207.259.625,67
% sobre total activo	*83,12%*	*84,92%*	*88,31%*	*89,50%*	*86,18%*

[1] Magnitudes agrupadas de acuerdo con la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente desde el 1 de enero de 2015, aprobada por la Orden HAP/1781/2013.

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

Desde la finalización del periodo fiscalizado en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, ejercicio 2007, y con objeto de formar un inventario general de sus bienes y derechos, el Ayuntamiento celebró dos contratos con sendas empresas. Por una parte, para la elaboración de un inventario de bienes muebles se formalizó en 2009 un contrato menor −por importe de 17.980 euros, IVA incluido–, que incluyó, además de la elaboración del propio inventario, el etiquetado de los bienes inventariados. Por otra parte, en relación con los bienes inmuebles, el 24 de mayo de 2012 se celebró un contrato de servicios para la elaboración de un inventario de bienes inmuebles y derechos del Ayuntamiento −por importe de 51.920 euros, IVA incluido–. Dichos inventarios fueron elaborados por empresas independientes, sin interrelación entre ellos, incluyendo en su objeto el segundo de los contratos -el celebrado para la elaboración del inventario de bienes inmuebles y de derechos- la integración del anterior en el estado en el que se encontraba en el momento de su entrega al Ayuntamiento. Ambos inventarios fueron confeccionados y entregados al Ayuntamiento como un conjunto de fichas individualizadas, en soporte papel, de cada bien.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86 del TRRL y en el artículo 17 del RBEL, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 5 de septiembre de 2014, procedió a la aprobación formal del inventario general de bienes y derechos de la Entidad, aun cuando el relativo a los bienes muebles estaba referido a los bienes existentes en la Entidad con anterioridad a 2010. Con posterioridad, y con objeto de ajustarse al precitado artículo 86, dicho Inventario fue remitido a la Comunidad Autónoma y a la Subdelegación de Gobierno, los días 10 y el 16 de diciembre de 2014, respectivamente.

Durante los trabajos de fiscalización se ha verificado que el Ayuntamiento no ha llevado a cabo, desde la elaboración de los inventarios anteriores, actualizaciones o rectificaciones de su contenido mediante la incorporación de los nuevos derechos, bienes muebles o inmuebles adquiridos, enajenados o dados de baja, lo que, además de limitar la utilidad de este instrumento, incumple el citado artículo 86 del TRRL, que requiere, al menos, su rectificación anual, y el 33 del RBEL que precisa de la comprobación del inventario cada vez que se renueve la Corporación, circunstancia esta que tuvo lugar como consecuencia del proceso de elecciones locales celebrado el 24 de mayo de 2015.

Como ya se puso de manifiesto en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, la Sección de Patrimonio -como unidad responsable de la gestión del inventario- no contaba, y

continúa sin hacerlo, con cauces de comunicación adecuados con las restantes secciones del Ayuntamiento, de forma que se le notifiquen, en tiempo y forma, las altas, modificaciones, bajas, y las enajenaciones de los distintos elementos patrimoniales de su propiedad con objeto de que esta pueda realizar el control de los distintos bienes y derechos de la Entidad. En dicha Sección de Patrimonio se reciben, sin regularidad y de forma esporádica, y en todo caso a discreción de las secciones implicadas, información relativa a las adquisiciones, enajenaciones o bajas de bienes, sin que exista un procedimiento que estandarice las notificaciones. Una vez recibidas tales notificaciones, la Sección de Patrimonio se limita a agruparlas y archivarlas en soporte papel sin que proceda a incorporar dicha información a los inventarios.

Asimismo, se ha verificado en la presente fiscalización la ausencia de un cauce de comunicación entre la Sección de Patrimonio y la de Contabilidad para el registro contable de la adquisición, enajenación o baja de los bienes. A estos efectos, la Sección de Contabilidad procede al registro global de los gastos derivados de los bienes adquiridos sin que lleve a cabo una individualización de dichos bienes y sin que existan procedimientos normalizados de conciliación periódica entre la contabilidad y el inventario municipal.

Con objeto de valorar el adecuado registro contable de los bienes adquiridos se ha seleccionado una muestra aleatoria entre los contratos de obras, de servicios y de suministros adjudicados por la Entidad durante los ejercicios 2014, 2015 y 2016. El número de contratos incluidos en dicha muestra ha ascendido a once de los 100 adjudicados en dichas tipologías, cuyo importe de adjudicación supuso el 6% del total -724.895,77 euros-, seleccionándose dos de obras, por un importe total de adjudicación de 374.820,99 euros, el 9% del total de la categoría; dos de servicios mediante los cuales se adquirieron esculturas, el 1% del total adjudicado en dicha categoría -66.000 euros-; y siete de suministros, por un importe global de adjudicación de 284.074,78 euros, el 11% del total−. Se ha verificado que se había procedido a realizar el registro contable de los bienes adquiridos como consecuencia de los contratos seleccionados. Como se ha indicado anteriormente, dicho registro se llevó a cabo de forma conjunta, sin que la Sección de Contabilidad tenga conocimiento de cada bien individualmente.

Por otra parte, a la finalización de los trabajos de fiscalización, aun cuando los datos de los bienes contenidos en los dos inventarios aprobados por el Pleno de la Corporación en septiembre de 2014 no se encontraban actualizados a la realidad existente en ese momento, el Ayuntamiento había llevado a cabo un proceso para la carga en una única base de datos de la totalidad de los correspondientes a los bienes contenidos en ambos inventarios, con objeto de impulsar en el futuro una actualización de los mismos para formar un nuevo inventario de bienes de la Entidad.

En consecuencia, de lo expuesto puede estimarse parcialmente cumplida la Recomendación 7ª, puesto que, si bien la Entidad elaboró en enero de 2010 y en septiembre de 2014 inventarios actualizados de bienes muebles y de derechos y bienes inmuebles, respectivamente, desde la confección de cada uno de ellos, no se han llevado a cabo tareas periódicas de actualización. A la finalización de los trabajos de fiscalización –noviembre de 2017− el Ayuntamiento no tenía actualizado un inventario de los bienes de su propiedad que reflejara, debidamente clasificados y valorados, los bienes y derechos de la Entidad, ni contaba con procedimientos normalizados de conciliación periódica entre la contabilidad y el inventario municipal. El Ayuntamiento se encuentra en la actualidad practicando actuaciones encaminadas a impulsar la formación de un nuevo inventario.

- *Recomendación 8ª: "El Ayuntamiento debería proceder a la constitución real, aparte de la aprobación formal, del inventario individualizado del Patrimonio Municipal del Suelo, así como a impulsar los mecanismos de control necesarios que garanticen que los bienes integrantes del mismo se destinen exclusivamente a las finalidades previstas".*

El origen del PMS se encuentra en el artículo 13 del RBEL de 27 de mayo de 1955, que establecía como finalidad de su constitución *prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana y facilitar los planes de ordenación urbana*. Su contenido y regulación han estado sometidos a numerosas modificaciones por las distintas leyes reguladoras del régimen urbanístico y del suelo, tanto en el

ámbito estatal como en el autonómico. En la actualidad, y desde la derogación del texto refundido de la Ley del Suelo de 2008, y con anterioridad la Ley 8/2007, el PMS ha quedado integrado en el denominado Patrimonio Público del Suelo (PPS) y su regulación específica se encuentra en los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

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

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

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, reflejó la ausencia, al comienzo del periodo fiscalizado, de un inventario separado de los bienes que integraban el PMS, lo que supuso un incumplimiento de los entonces vigentes artículos 276 Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y del artículo 76 del, entonces vigente, Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Dicha ausencia supuso la carencia de un instrumento adecuado que permitiera asegurar el destino que para dichos bienes establecía el artículo 79 de dicho Decreto Legislativo 1/2004, verificándose un destino diferente a los fines previstos en la legislación en el 20% de los recursos del PMS. Continuaba el Informe señalando que el PMS del Ayuntamiento de Guadalajara se constituyó durante el periodo fiscalizado mediante Decreto de la Alcaldía de 23 de marzo de 2006, si bien dicha constitución fue puramente nominal, sin que se procediera a la formalización de dicha constitución, ni a la identificación de los bienes que lo integraban ni de la naturaleza de los mismos. Según dicho Decreto, el PMS lo constituían los bienes enumerados en el artículo 77 del Decreto Legislativo 1/2004, sin que fuera necesario un acuerdo expreso de adscripción al mismo de los bienes y derechos que lo integraran. Además, el citado Decreto determinó la adscripción a la Sección de Patrimonio del Ayuntamiento de las competencias para la gestión y administración de los bienes integrantes del PPS, sin perjuicio de las actuaciones que pudieran corresponder a otras secciones municipales.

La situación descrita en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se mantuvo hasta la ejecución del contrato formalizado para la elaboración del inventario de derechos y de bienes inmuebles del Ayuntamiento referida en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 7ª, que, como se ha puesto de manifiesto, dio lugar a la aprobación formal por el Pleno, en su sesión de 5 de septiembre de 2014, del inventario general de bienes y derechos de la Entidad. Dicho inventario, como también se ha indicado, estaba constituido por las fichas individualizadas en soporte papel de los bienes. En el mismo constaban, debidamente separadas y adscritas a un epígrafe específico, 23 parcelas de naturaleza urbana registradas como bienes integrantes del PPS de la Entidad, todas ellas adquiridas entre 2004 y 2008.

No obstante la atribución de competencias a la Sección de Patrimonio por el precitado Decreto de la Alcaldía de 23 de marzo de 2006 en relación con los bienes del PPS, durante los trabajos de la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto la ausencia de actuaciones de depuración y actualización del Inventario, así como de gestión, administración y control de estos bienes, lo que supone, en la práctica, un conocimiento parcial de los bienes que integran el PPS de la Entidad, así

como de las altas y bajas realizadas sobre dicho patrimonio. Como consecuencia de ello, la referida Sección no ha podido aportar una relación íntegra y fiable de la totalidad de bienes adquiridos o enajenados desde la aprobación del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones.

Como se puso de manifiesto en el análisis de la recomendación anterior, la Entidad ha procedido en 2017 al traslado de la totalidad del contenido del inventario aprobado por el Pleno en 2014 a una base de datos de carácter informático, a la que se incorporaron los datos relativos a la totalidad de sus derechos y bienes, muebles e inmuebles, incluyendo las 23 parcelas indicadas del PPS.

De acuerdo con la información obtenida durante los trabajos de la presente fiscalización de varias secciones del Ayuntamiento, desde 2011 la Entidad ha incorporado a su PPS, al menos, cuatro nuevas parcelas[8]. Del análisis efectuado en relación con este patrimonio y el contenido del inventario han resultado las siguientes incidencias:

- La Sección de Patrimonio que, como se ha señalado, cuenta con las competencias en relación con la gestión y administración del PPS, únicamente tenía conocimiento de la incorporación al mismo de tres de las cuatro parcelas indicadas, desconociendo la inclusión en el PPS de la parcela G-CIS 1.6. SP 100 "Ciudad del Transporte".

- La Sección de Patrimonio, aun cuando sabía de la incorporación de las otras tres parcelas, en la relación de bienes incorporados aportada solo informó de dos de ellas, si bien la tercera, adquirida en 2015, la tenía incorporada a su base de datos del PPS, incorporación que se produjo en 2017 − Parcela G-CLI-1.2. SP PP 100 "Ciudad del Transporte" U.A. 1−.

- En relación con la actualización de los bienes inventariados del PPS y una vez llevado a cabo el traspaso a la base de datos informatizada de los bienes correspondientes al PPS, únicamente se incorporó el registro referido a la indicada parcela adquirida en 2015, sin que se agregasen las otras dos parcelas de las que tenía conocimiento la Sección, derivadas del Proyecto de Reparcelación del SUE-30, −parcelas R-3 a y C-4 a− y la citada parcela G-CIS 1.6. SP 100 "Ciudad del Transporte".

- No tuvieron lugar labores de depuración del Inventario, estando incluidos en el mismo algunos bienes, tales como un vehículo, que en ningún caso pueden ser constitutivos del PPS, debiendo dicho bien, en particular, haberse hecho constar en el inventario general de bienes muebles de la Entidad.

Por otra parte, desde el punto de vista contable, el grupo de cuentas de patrimonio público del suelo no presentaba saldo en los balances de situación de la Entidad a 31 de diciembre de los dos primeros ejercicios del periodo fiscalizado en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento −2005 y 2006−. Durante 2007 se registró un movimiento, referido a un arrendamiento de terrenos, por 20.880 euros, que tal como se puso de manifiesto en el Informe fue activado incorrectamente como inmovilizado. Dicho saldo no ha sido rectificado, permaneciendo en el balance de la Entidad a la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización, y siendo este el único importe consignado en la cuenta (2400) que recoge el PPS, lo que supone que la Entidad no ha llevado a cabo el registro contable de ninguno de los bienes de dicho patrimonio adquiridos por el Ayuntamiento. Tampoco fueron objeto de registro contable dos operaciones por las que el Ayuntamiento procedió a la cesión de cuatro parcelas del PPS, así como su posterior reversión al mismo.

En consecuencia, de lo expuesto resulta que únicamente puede estimarse cumplida parcialmente y de forma básica la Recomendación 8ª, puesto que si bien la Entidad llevó a cabo la confección de un inventario de los bienes integrantes de su PPS, cuya aprobación se efectuó por el Pleno en 2014, no han sido objeto con posterioridad de tareas periódicas de depuración y actualización. No obstante la atribución a la Sección de Patrimonio de competencias en relación con el PPS, ni esta Sección ni ninguna otra del Ayuntamiento ha asumido la efectiva gestión, administración y control de este tipo de bienes, no habiendo sido posible obtener una relación completa y fiable de los

[8] Además, se incorporaron otros bienes como consecuencia de la reversión de cuatro parcelas que habían sido cedidas previamente por el Ayuntamiento en 2008 y 2009.

bienes adquiridos y enajenados desde la aprobación del Informe objeto de seguimiento de recomendaciones. Por otra parte, la Entidad no ha procedido al registro contable de ninguno de los bienes del PPS adquiridos desde 2007, ni de dos operaciones por las que el Ayuntamiento cedió cuatro parcelas del PPS, así como a su posterior reversión al mismo. Además, la Entidad carece de mecanismos de control que permitan garantizar que los bienes integrantes de dicho PPS se destinen exclusivamente a las finalidades previstas por la normativa vigente.

II.4.4. Recomendaciones referidas a la Tesorería

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, incluyó una recomendación relativa a la tesorería referida al elevado número de cuentas bancarias abiertas por la Entidad que no eran utilizadas. Se transcribe a continuación la recomendación formulada y se exponen, a continuación, los resultados del análisis realizado durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad en lo que se refiere a la mencionada cuestión, desde la aprobación de aquel Informe.

- *Recomendación 10ª: "El Ayuntamiento debería proceder al cierre de las cuentas que no sean objeto de utilización así como al cierre o regularización de la situación de aquellas que, manteniendo saldos, cuentan entre las firmas autorizadas con alcaldes de anteriores Corporaciones".*

En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se puso de manifiesto la existencia entre 2005 y 2007 de un gran número de cuentas de titularidad municipal, más de 30, que presentaban elevados saldos medios, entre 26 y 27 millones de euros. La rentabilidad media obtenida por estas fue inferior al 2%. Asimismo, diez de las cuentas no constaban en los estados de tesorería presentados por la Corporación, careciendo de saldo ocho de ellas y contando las otras dos con saldos próximos a 50 euros y ningún movimiento en los ejercicios fiscalizados.

Desde el 1 de enero 2011 y hasta 30 de junio de 2017, el Ayuntamiento informó de la apertura de 36 cuentas bancarias y de la cancelación de otras 30, veintidós de las cuales habían sido abiertas en dicho periodo. Los motivos principales de cancelación fueron la finalización de las causas que motivaron la apertura, fundamentada en operaciones de endeudamiento de la Entidad vinculadas a planes de financiación -catorce cuentas-, así como la cancelación por la integración de entidades financieras -seis cuentas- o por cambio de cuenta dentro de la propia Entidad -cinco cuentas-.

Conforme a la información aportada por el Ayuntamiento, a 30 de junio de 2017 este era titular de 29 cuentas bancarias, que presentaban un saldo total de 12.070.246,19 euros, lo que suponía una media de 416.215,39 euros por cuenta. Dichas cuentas estaban abiertas en doce entidades financieras diferentes. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de las cuentas bancarias de titularidad municipal y de su saldo total, desde 31 de diciembre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017:

CUADRO 17: CUENTAS BANCARIAS DE TITULARIDAD MUNICIPAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2015, 31 DE DICIEMBRE DE 2016 Y 30 DE JUNIO DE 2017, DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN APORTADA POR EL AYUNTAMIENTO

(Euros)

	Fecha		
	31/12/2015	**31/12/2016**	**30/06/2017**
Nº cuentas	35	29	29
Saldo	19.343.974,35	17.378.091,82	12.070.246,19
Saldo medio	552.684,98	599.244,55	416.215,39

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

No obstante, de la conciliación bancaria llevada a cabo durante los trabajos de la presente fiscalización, se ha verificado la existencia de otras tres cuentas bancarias más de titularidad municipal, una destinada a ingresos por embargos, otra de alta remuneración abierta para el depósito temporal de excedentes de tesorería y una última para la operativa relacionada con las fiestas patronales. De acuerdo con la información facilitada por las entidades financieras, las tres cuentas carecían de saldo y no presentaban movimientos, al menos, entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2017. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que una de las cuentas incluidas como de su titularidad a 30 de junio de 2017 en la relación aportada por el Ayuntamiento, había sido cancelada con anterioridad, en noviembre de 2016.

Por lo tanto, a 30 de junio de 2017 la Entidad era titular de, al menos[9], 31 cuentas bancarias, con un saldo total de 12.070.246,19 euros. Casi la mitad de dichas cuentas −quince− fueron abiertas con posterioridad a la finalización del periodo fiscalizado en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, presentando un saldo a 30 de junio de 2017 de 7.704.564,01 euros, el 64% del total. La mayoría de estas cuentas, diez, se abrieron durante los últimos cinco años, entre 2013 y 2017.

En relación con el uso dado por la Entidad a dichas cuentas, durante el ejercicio 2016, el 39% de las mismas −doce cuentas− no registraron más de doce apuntes, equivalentes a una media de un apunte mensual, y, en cinco de ellas, no se llevó a cabo ningún apunte –en dos de las relacionadas por el Ayuntamiento y en las tres resultantes de la conciliación bancaria[10]-. Durante el primer semestre de 2017 el número de cuentas que no registraron movimiento ascendió a siete -cuatro de las relacionadas por el Ayuntamiento y las tres identificadas en la conciliación bancaria-. En total, el número de cuentas en las que se anotaron uno o ningún apunte mensuales de media, fue de catorce.

Con objeto de valorar el uso de las cuentas que presentaban un menor número de movimientos, se ha analizado la gestión, el empleo específico y los apuntes de las catorce cuentas indicadas en las que no se registraron, de media, más de uno mensual. En ocho de las catorce cuentas han quedado acreditados los motivos de su uso reducido o nulo, por tratarse de cuentas para la realización de pagos a justificar, de alta remuneración, o de una cuenta restringida de recaudación para el ingreso de padrones.

Por su parte, las seis cuentas restantes han tenido un uso residual, no apreciándose razones para su mantenimiento como cuentas operativas. La apertura de dos de las cuentas derivó de la formalización de sendos préstamos con entidades financieras ya cancelados, habiéndose registrado escasos movimientos, en todo caso no vinculados con el objeto que determinó su apertura, durante 2016 y ninguno durante el primer semestre de 2017. Otra de las cuentas se trataba de una cuenta restringida de recaudación, muy antigua y en desuso, creada para el cobro de los expedientes en ejecutiva, motivando la Entidad su falta de cierre en la cautela ante el eventual ingreso esporádico procedente de expedientes antiguos en los que constaba la numeración de esta cuenta. Por último, las tres cuentas puestas de manifiesto en la conciliación bancaria llevada a cabo durante los trabajos de fiscalización, como se ha indicado, están también en desuso, carecen de saldo y no se han efectuado movimientos en las mismas, al menos, durante 2016 y el primer semestre de 2017.

Por tanto, se ha verificado que la Entidad continúa sin incluir en sus estados de tesorería presentados a este Tribunal la totalidad de las cuentas de las que es titular, al no constar en el estado correspondiente al ejercicio 2015, último con cuentas rendidas a la finalización de los trabajos de fiscalización, al menos, las tres de las cuentas de las que es titular identificadas durante la conciliación bancaria. La Entidad debería haber incluido dichas cuentas en sus estados de tesorería, aun cuando careciesen de saldo y no hubieran registrado movimientos durante el ejercicio.

En relación con las firmas autorizadas para la disposición de los fondos de las cuentas, en veintitrés de las 31 cuentas estaban autorizados el actual Alcalde de la Entidad así como las

[9] De las veintidós entidades financieras con sucursal en el municipio de Guadalajara a las que se les solicitó información, han completado la misma únicamente doce.

[10] No se han incluido los datos de la cuenta que fue cancelada en noviembre de 2016.

personas titulares de los servicios de Tesorería e Intervención. Por su parte, en siete de las ocho cuentas restantes, cuya finalidad era la de realización de abonos por los procedimientos de pagos a justificar o anticipos de caja fija, constaban como firmas autorizadas las de los correspondientes habilitados. En la otra cuenta, identificada como resultado de la circularización bancaria y cuya finalidad, como se ha puesto de manifiesto, era la realización de ingresos por embargos, constaba como única persona autorizada el Alcalde.

Por último, ha de indicarse la existencia en la Entidad de un sistema de Caja para el cobro de una pluralidad de conceptos tales como la expedición de documentos cartográficos, de cédulas urbanísticas, de giros postales de multas, de fianzas por distintos conceptos −recibidas en garantía en la ejecución de contratos o por posibles daños en la vía pública, entre otros−, de ingresos por determinadas sanciones urbanísticas y por infracciones a la ordenanza de convivencia, así como de otros ingresos originados en la oficina de turismo o por reposición de placas de vados. A través de la misma se realizan también pagos por las inspecciones técnicas de los vehículos del parque móvil municipal, por el abono de un apartado de correos o pagos relacionados con el minizoo municipal.

El control y la custodia de los fondos que se reciben en la Caja, tanto en efectivo como mediante cheque bancario, se realiza por cuatro auxiliares administrativos, quedando depositados los fondos recaudados diariamente en una caja fuerte en las dependencias de la Entidad hasta su posterior traslado, con periodicidad aproximada semanal, a una entidad financiera. La conciliación y el control de los fondos se lleva a cabo diariamente a través de unas plantillas que agrupan las cantidades ingresadas y abonadas.

En consecuencia, de lo expuesto cabe estimar parcialmente cumplida la recomendación formulada puesto que, si bien las cuentas bancarias del Ayuntamiento no tienen actualmente entre sus firmas habilitadas la de alcaldes de anteriores Corporaciones, no se ha reducido el número total de cuentas que la Entidad mantiene abiertas en entidades financieras, aun cuando el 19% de ellas –seis cuentas− tienen un uso residual no apreciándose razones para que dichas cuentas continúen habilitadas.

II.4.5. Recomendaciones referidas a la contabilidad y a la necesidad de realizar ajustes

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007 incluyó dos recomendaciones que se relacionaban directamente con el seguimiento y control de los gastos con financiación afectada y la necesidad de modificar su contabilidad, incorporando ajustes y reclasificaciones, además de otras recomendaciones que afectaban a las cuentas anuales y que son objeto de análisis en los correspondientes epígrafes específicos relativos a las áreas a las que afectan, en concreto, en los epígrafes II.4.2 y II.4.3. Se transcriben a continuación las dos recomendaciones señaladas, exponiéndose, tras cada una de ellas, los resultados del análisis realizado durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad, en lo que se refiere a dichas cuestiones, desde la aprobación del Informe objeto de seguimiento.

- *Recomendación 11ª: El Ayuntamiento debería establecer un adecuado sistema de seguimiento y control de los proyectos de gastos con financiación afectada, contabilizando los derechos derivados de las actuaciones urbanísticas y de las enajenaciones de terrenos en el momento en el que los mismos resulten vencidos y exigibles y realizando un control de los mismos a través de estos proyectos de gasto.*

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

La existencia de este tipo de gastos implica que la Administración Pública correspondiente debe justificar las obligaciones de pago asociadas con los ingresos afectados recibidos, sin quebrarse el principio de unidad de caja, realizándose los pagos con los recursos disponibles en el momento de su vencimiento e integrándose los cobros correspondientes a los ingresos afectados en la tesorería del sujeto contable junto con los restantes medios que la componen.

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

Los bienes de los PPS, como se expuso en el Epígrafe II.4.3 cuando se analiza el cumplimiento de la Recomendación 8ª, deben constituir un patrimonio separado y los ingresos obtenidos de las operaciones realizadas con los mismos –tanto por la enajenación de los terrenos que los integran como por la sustitución por el equivalente económico de la cesión obligatoria de terrenos que deben soportar los propietarios de los mismos cuando se realiza su urbanización- han de destinarse a las finalidades previstas legalmente, lo que determina su tratamiento como proyectos de gasto con financiación afectada.

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, puso de manifiesto una incorrecta contabilización e imputación presupuestaria de los derechos a cobrar derivados de la enajenación de inversiones reales y de la conversión por el equivalente en metálico de los aprovechamientos urbanísticos, con efecto en todos los ejercicios analizados, en los balances de situación y las cuentas de resultados económico patrimoniales de la Entidad, así como en la valoración de su remanente de tesorería y resultado presupuestario.

Respecto de los derechos a cobrar derivados de la enajenación de inversiones reales, en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se identificaron siete operaciones de este tipo llevadas a cabo entre 2005 y 2007, que dieron lugar a ingresos por valor de 11.610,56 miles de euros. El registro contable de todas estas operaciones, excepto una, evidenció una serie de deficiencias e incidencias. Así, las operaciones se registraron contablemente siguiendo un criterio de caja, realizándose las anotaciones contables una vez que se produjeron los ingresos correspondientes, como ingresos pendientes de aplicación y, desde el punto de vista patrimonial únicamente se anotaron en las correspondientes cuentas de terrenos tres de las siete operaciones realizadas. La imputación presupuestaria de las operaciones se realizó una vez que el Pleno de la Entidad decidió el destino que se iba a dar a los recursos correspondientes y no en el momento del devengo de las mismas. Esta incorrecta forma de registrar las operaciones tuvo efectos, por tanto, en las liquidaciones de los presupuestos de ingresos, en los resultados presupuestarios y en los remanentes de tesorería, tanto del ejercicio en el que se realizaron las operaciones, como de los ejercicios posteriores en los que se fue produciendo su cobro e imputación presupuestaria. También resultaron afectados los balances de situación y las cuentas de resultados económico patrimoniales de los ejercicios 2005 a 2007.

La incorrecta imputación al presupuesto de las enajenaciones de inversiones reales supuso que el resultado presupuestario del ejercicio 2005 se encontrase infravalorado en 443,10 miles de euros y el de 2006 sobrevalorado en 449,85 miles de euros, sin producir efectos en el resultado presupuestario de 2007. De igual forma, el remanente de tesorería estaba infravalorado por importes de 458,8 miles de euros en 2005 y de 9.027 euros en los ejercicios 2006 y 2007.

En relación con los derechos derivados de la actividad urbanística y la posible monetarización de aprovechamientos de dicha actividad, cabe indicar que la obligación existente de cesión de

terrenos por los promotores de los mismos al Ayuntamiento, puede sustituirse por el pago de cantidad sustitutoria en metálico, lo que, en cualquier caso, debe ser acordado mediante un convenio urbanístico. En el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento se identificaron diez operaciones de sustitución del aprovechamiento urbanístico por su equivalente en metálico llevadas a cabo entre 2005 y 2007, o con repercusiones económicas en dicho periodo, que dieron lugar a ingresos por valor de 9.471,21 miles de euros. Todas las operaciones se registraron contablemente de forma indebida, pues no se imputaron al concepto presupuestario de aprovechamientos urbanísticos, contabilizándose patrimonialmente como partidas pendientes de aplicación hasta que, por acuerdo plenario, se decidía el destino que se daría a dichos recursos. Esta forma de proceder no resultaba conforme al principio presupuestario de anualidad y al contable de devengo y de imputación a la transacción, ya que la naturaleza del recurso es, desde su origen, un aprovechamiento urbanístico monetarizado y, como tal, debería haberse recogido en el presupuesto de la Entidad.

La incorrecta imputación al presupuesto de los aprovechamientos urbanísticos supuso que los resultados presupuestarios de los ejercicios 2005 y 2006 se encontrasen sobrevalorados en el importe de los recursos cuyos destinos se decidieron en esos ejercicios, −47.233,11 euros en 2005 y 366,84 miles de euros en 2006− sin producir efectos en el resultado presupuestario de 2007.

También el remanente de tesorería del ejercicio 2005 estaba infravalorado por la permanencia en la partida de ingresos pendientes de aplicación −por importe de 366,84 miles de euros en 2005 y sin efecto en 2006 ni 2007−. De igual forma los balances de situación y las cuentas de resultado económico-patrimonial de todos los ejercicios en los que se produjo tanto el devengo de los derechos correspondientes como los movimientos de ingresos derivados de los mismos y los acuerdos de destino de los fondos resultaron afectados por esta incorrecta forma de contabilización de los derechos consecuencia de las operaciones relativas a dos Unidades de Actuación.

En la presente fiscalización se ha realizado un análisis del tratamiento contable dado a las operaciones de esta naturaleza desde la aprobación del Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento hasta la fecha de realización de los trabajos.

Durante el ejercicio 2011 se imputaron al presupuesto de ingresos derechos por importe de 422.644,35 euros, derivados de la enajenación de inversiones reales, y 39.250,14 euros, resultantes de la monetarización de aprovechamientos urbanísticos que se habían producido en ejercicios anteriores cuyo registro contable se había llevado a cabo de forma indebida al emplearse un criterio de caja, registrándose como ingresos pendientes de aplicación una vez que se produjeron los ingresos correspondientes en el primer caso, y como partidas pendientes de aplicación en el segundo. Esta forma de proceder continúa siendo contraria al principio presupuestario de anualidad y al contable de devengo y de imputación a la transacción, ya que la naturaleza de los recursos son, desde su origen, la de recurso del PPS derivado de una enajenación o de un aprovechamiento urbanístico monetarizado y, como tales, deberían recogerse en el presupuesto de la Entidad, independientemente de que su destino se decidiese con posterioridad, por lo que el reconocimiento del derecho debería coincidir con el momento de su exigibilidad. La imputación presupuestaria de las cantidades anteriores se produjo posteriormente, una vez que el Pleno de la Entidad decidió el 29 de julio de ese año, el destino que iba a dar a los recursos correspondientes, en vez de en el momento del devengo de los mismos.

Por otra parte, en las verificaciones realizadas en la presente fiscalización se ha examinado la operativa contable llevada a cabo por la Entidad en relación con la existencia de excedentes de financiación en proyectos de gasto con financiación afectada originados en operaciones de este tipo, es decir, tanto por las operaciones de enajenación de terrenos como por las de monetarización de aprovechamientos urbanísticos. En el cuadro siguiente se recoge el importe de los traspasos realizados entre proyectos desde el ejercicio 2011 a 2015, con indicación de aquel en el que se hicieron efectivos:

CUADRO 18: TRASPASOS DE FINANCIACIÓN ENTRE PROYECTOS CON EXCEDENTES

(Euros)

Ejercicio	Traspasos realizados		
	Por enajenación de inversiones reales	Por monetarización de aprovechamientos urbanísticos	Total
2011	160.277,68	196.230,41	356.508,09
2012	91.730,95	488.020,19	579.751,14
2013	1.338,05	197.685,92	199.023,97
2014	-	202.054,60	202.054,60
2015	-	167.535,25	167.535,25
TOTAL	253.346,68	1.251.526,37	1.504.873,05

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

El total de traspasos realizados en el periodo 2011-2015 ascendió a 1.504.873,05 euros, de los que el 83% correspondió a la conversión por su equivalente en metálico de aprovechamientos urbanísticos y el 17% restante a la enajenación de inversiones reales.

Con objeto de analizar la operativa contable, así como los acuerdos formalizados para el traspaso y las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo como consecuencia de los mismos, se ha seleccionado una muestra del 51% del total de los traspasos realizados, derivados todos ellos de monetarizaciones de aprovechamientos urbanísticos, por importe de 760.191,30 euros.

El cuadro siguiente recoge la muestra de traspasos seleccionados, con indicación de los proyectos de origen, de destino, el importe traspasado y el ejercicio en el que se llevó a cabo:

CUADRO 19: MUESTRA DE TRASPASOS DE FINANCIACIÓN POR MONETARIZACIÓN DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS ENTRE PROYECTOS CON EXCEDENTES

(Euros)

Ejercicio	Proyecto origen	Proyecto destino	Importe
2011	2004/2/4320/3	2011/2/3400/2	13.077,45
2011	2005/2/3210/1		9.054,91
2011	2005/2/5110/14		98,05
2011	2010/2/3211/1		174.000,00
2013	2011/2/1710/4	2013/2/1500/3	134.759,09
2013	2010/2/1500/2	2012/2/1500/3	53.495,28
2013		2012/2/1500/4	6.116,67
2014	2006/2/4522/2	2014/2/1550/7	167.535,25
2014	2013/2/1500/3	2014/2/1550/1	34.519,35
2015	2014/2/1550/7	2015/2/1532/2	167.535,25

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

Se ha verificado que la operatoria contable de la Entidad consiste en el traspaso entre proyectos de excedentes de financiación producidos en otros, contabilizando en primer lugar la anulación de dichos excedentes como “derechos anulados” para, posteriormente, proceder al reconocimiento de derechos en los nuevos proyectos a los que se imputa dicha financiación. Además, se ha constatado que todos los traspasos fueron autorizados por órgano competente y que, en todos los casos, se tramitaron las modificaciones presupuestarias oportunas.

Igualmente, se han llevado a cabo comprobaciones en relación con el sistema empleado por la Entidad para el seguimiento y control de los gastos con financiación afectada. Se ha verificado que el Ayuntamiento de Guadalajara contaba, a 31 de diciembre de 2016, con 77 proyectos de gasto de este tipo, de los que 46 se iniciaron durante el ejercicio y los 31 restantes tuvieron su origen en ejercicios anteriores. El gasto total previsto en los proyectos ascendía a 29.202.065,28 euros, habiéndose reconocido el 66% de dicho gasto a 31 de diciembre de 2016, correspondiendo al propio ejercicio el reconocimiento del 11% de las obligaciones, 2.188.571,15 euros. En la financiación de dichos gastos participaban 26 agentes, reconociéndose derechos durante el ejercicio 2016 por 6.271.050,30 euros.

Con objeto de efectuar un análisis específico que permita valorar el cumplimiento de la Recomendación 11ª, en lo que se refiere a la adecuada definición de los proyectos de gastos con financiación afectada, el cálculo de los coeficientes de financiación y su efecto sobre el cálculo de las desviaciones de financiación, en la presente fiscalización se ha seleccionado una muestra de proyectos en la que se han incluido aquellos de mayor importancia cuantitativa, cuyos derechos u obligaciones totales excedían, en todo caso, de 2.000.000 de euros. Dichos proyectos supusieron el 49% de los créditos totales previstos para el ejercicio 2016[11]. En el cuadro siguiente constan los proyectos seleccionados, con indicación del importe total de gastos e ingresos previstos, su coeficiente de financiación y el importe total de obligaciones y derechos reconocidos hasta 31 de diciembre de 2016:

CUADRO 20: MUESTRA DE PROYECTOS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA

(Euros)

Código de gasto	Coef. finan.	Gastos previstos	Obligaciones reconocidas hasta 31/12/2016	Ingresos previstos	Derechos reconocidos hasta 31/12/2016
2005/2/5110/19	0,9626	4.321.321,95	4.321.321,95	4.159.553,72	4.159.553,72
2010/2/1500/3	0,7651	6.309.694,96	6.309.694,96	4.828.278,40	4.828.278,40
2016/2/3360/1	1,0000	3.729.398,00	-	3.729.398,00	3.729.398,00

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

El seguimiento de los proyectos de gasto con financiación afectada se lleva a cabo por la Entidad mediante un módulo específico de la aplicación contable utilizada, que fue adquirida externamente tal y como se ha expuesto en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 3ª. La gestión de dichos gastos supone la determinación como proyectos con financiación afectada en el citado módulo desde el momento de inicio de ejecución del correspondiente gasto. No obstante, determinados gastos no definidos inicialmente como de financiación afectada adquieren tal condición posteriormente, una vez iniciada su ejecución. Para el control de estos gastos que no pueden tratarse como de financiación afectada en el programa contable, así como para la detección de posibles errores en la incorporación de datos a dicho programa, el Jefe de contabilidad realiza un seguimiento paralelo de todos los proyectos a los efectos de la

[11] Según la información aportada por la Entidad durante los trabajos de fiscalización como adelanto del Estado de Gastos con Financiación Afectada del ejercicio 2016.

incorporación de las correspondientes desviaciones al resultado presupuestario y al remanente de tesorería.

Del análisis efectuado sobre los proyectos de gasto seleccionados en la muestra no se han detectado incidencias relevantes. No obstante, en relación con la operativa contable llevada a cabo por la Entidad, hay que poner de manifiesto, la continuidad del uso inadecuado del criterio de caja en la contabilización de los recursos. Este es el caso en la financiación del proyecto 2016/2/3360/1, denominado "*Inversión rehabilitación del poblado de Villaflores*", consistente en la ejecución de las obras de rehabilitación de dicho poblado incluidas entre las obligaciones a ejecutar en la adjudicación del Programa de actuación urbanizadora del Sector SP 93 y de las obras de rehabilitación del antiguo poblado de Villaflores. El Ayuntamiento acordó, en julio de 2013, la ejecución del aval otorgado por una entidad financiera a la empresa encargada de dichas obras, por incumplimiento de las obligaciones de esta. La ejecución del aval se hizo efectiva en 2015, ingresando el Ayuntamiento 3.729.398 euros, contabilizados como partida pendiente de aplicación por no estar iniciado el proyecto de gasto con financiación afectada aún a pesar de que el recurso revestía tal naturaleza y que su finalidad era conocida. Esta forma de proceder, al igual que la llevada a cabo en relación con las enajenaciones de inmovilizado y las monetarizaciones urbanísticas, no ha resultado conforme al principio presupuestario de anualidad y al contable de devengo y de imputación a la transacción[12], ya que desde su origen la operación debería haberse recogido en el presupuesto de la Entidad independientemente de que su destino se decidiese con posterioridad, por lo que el reconocimiento del derecho debería coincidir con el momento de su exigibilidad. La imputación presupuestaria de la cantidad anterior se produjo posteriormente, durante el ejercicio 2016, una vez se declaró el proyecto referido como proyecto de gasto con financiación afectada, al aprobarse por el Pleno del Ayuntamiento la financiación de dichas obras con los referidos recursos. No obstante, a la finalización de los trabajos de fiscalización, el Ayuntamiento no había comenzado la ejecución de las obras de rehabilitación del poblado de Villaflores.

Esta misma operativa contable fue la empleada en el caso de sobrantes de cuatro préstamos concedidos a la Entidad, contabilizados en la cuenta no presupuestaria de acreedores por préstamo no dispuesto entre los ejercicios 2012 y 2015, por un importe conjunto de 222.363,72 euros. Su imputación presupuestaria se produjo en 2016 al acordarse la inclusión de los recursos como financiación del proyecto de gasto con financiación afectada 2005/2/5110/19, consistente en las obras de urbanización de una Unidad de actuación del Plan Especial de Reforma Interior en el SUE-32.

Por lo anteriormente expuesto procede considerar que la Recomendación 11ª formulada por este Tribunal de Cuentas ha sido cumplida parcialmente, teniendo en cuenta que el control de los gastos con financiación afectada sigue sin ser suficiente en la medida en que, por un lado, los recursos del PPS derivados de la enajenación de inversiones reales y de las conversiones por el equivalente en metálico de los aprovechamientos urbanísticos continúan tratándose como recursos extrapresupuestarios hasta su imputación a un proyecto concreto, aún a pesar de constituir un patrimonio afectado desde su origen; y, por otro lado, los recursos de otra naturaleza se contabilizan igualmente como no presupuestarios hasta que se acuerda el destino que se dará a los mismos. En ambos casos la actuación no se ajusta al principio presupuestario de anualidad y a los principios contables de devengo y de imputación a la transacción.

[12] El Ayuntamiento de Guadalajara, en el trámite de alegaciones, ha justificado su actuación en relación con esta forma de contabilización e imputación presupuestaria de los ingresos derivados de las enajenaciones de terrenos y de la conversión por el equivalente en metálico de los aprovechamientos urbanísticos, manifestando que, ante la inexistencia de un proyecto de gastos específico al que imputar los ingresos, el registro de los mismos se realizaba como pendiente de aplicación, evitando así que pasara a formar parte del Remanente de tesorería para gastos generales.
En relación con esta argumentación debe indicarse que la inexistencia de un proyecto concreto de gasto al que imputar los ingresos efectivamente realizados no puede dar lugar a la incorrecta aplicación del principio presupuestario de anualidad y de los principios contables de devengo e imputación a la transacción.

- *<u>Recomendación 13ª:</u> El Ayuntamiento debería proceder a modificar su contabilidad, incorporando los ajustes y reclasificaciones necesarios para que ésta refleje la imagen fiel de su patrimonio, de su situación económica y financiera y de los resultados de sus operaciones.*

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, puso de manifiesto incidencias contables en relación con los anticipos reintegrables al personal, el inmovilizado, los derechos a cobrar –tanto por enajenación de inversiones reales como por la conversión por el equivalente en metálico de aprovechamientos urbanísticos, analizados en el examen del cumplimiento de la Recomendación 11ª–, así como con las obligaciones pendientes de pago. Algunas de dichas incidencias fueron objeto de cuantificación y, en su caso, de propuesta de ajuste, mientras que respecto de otras se ponía de manifiesto el incumplimiento de principios contables sin que se cuantificaran.

Así, los anticipos reintegrables fueron registrados como operaciones no presupuestarias, por lo que resultaron afectados los resultados presupuestarios de los ejercicios fiscalizados en el importe resultante de la diferencia entre los derechos reconocidos por la concesión de los mismos y las obligaciones reconocidas por los reintegros. La imputación a presupuesto de dichos anticipos habría ocasionado una disminución del resultado presupuestario en 7.225,53 euros en 2005, 31.523,67 euros en 2006 y 23.510,30 euros en 2007.

En relación con el inmovilizado, las inversiones en bienes adquiridos o construidos para ser entregados al uso general no eran objeto de la preceptiva reclasificación en las correspondientes cuentas de patrimonio en el momento de su entrada en funcionamiento, por lo que las mismas no se registraron ni valoraron conforme a las normas contenidas en la normativa contable vigente.

La Entidad no dotó, ni en el periodo 2005 a 2007 ni en los ejercicios anteriores, amortización de los elementos de su inmovilizado, como expresión contable de la depreciación de los bienes del inmovilizado no financiero, por lo que los bienes registrados contablemente se encontraban sobrevalorados en esta depreciación irreversible.

Por otro lado, no se registraron contablemente las cesiones obligatorias de terrenos al Ayuntamiento -no monetarizadas- materializadas en los Proyectos de reparcelación aprobados, lo que determinó que las cuentas de terrenos del PPS se encontrasen infravaloradas, al menos, en 8,49 millones de euros a 31 de diciembre de 2006 y en 10,19 millones de euros a 31 de diciembre de 2007, no habiéndose registrado tampoco el correspondiente beneficio de 8,49 y 1,70 millones de euros en los ejercicios 2006 y 2007, respectivamente. La aplicación de ese criterio de contabilización determinó que el saldo contable del inmovilizado de la Entidad tampoco recogiese el valor de los terrenos cedidos al Ayuntamiento como consecuencia de la ejecución urbanística en los ejercicios previos al periodo 2005 a 2007.

Por último, en relación con las obligaciones pendientes de pago, el Informe puso de manifiesto que los acreedores presupuestarios no reflejaban la realidad de la deuda de esta naturaleza de la Entidad a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados, debido a la inadecuada forma de registrar contablemente las deudas reconocidas frente a tres acreedores con los que se firmaron convenios de aplazamiento de pago. La firma de estos convenios −uno en 2002 y dos en 2004− determinó que no se reconociera presupuestaria ni patrimonialmente la deuda convenida y que, por tanto, las obligaciones reconocidas por gastos corrientes en cada uno de los ejercicios en que se firmaron los convenios no lo fueran por el importe total reconocido por el Pleno de la Entidad como adeudado a cada uno de los acreedores. La incorrecta contabilización de estas deudas supuso que los acreedores presupuestarios reflejados en las cuentas anuales de los ejercicios 2005 a 2007 estuviesen infravalorados en 3.511,89 miles de euros, 2.877,38 y 2.368,53 miles de euros, respectivamente.

El conjunto de incidencias contables puestas de manifiesto en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento en relación con los anticipos reintegrables, el inmovilizado, los derechos a cobrar -cuyo análisis se ha realizado en el examen del cumplimiento de la Recomendación 11ª- y con las obligaciones pendientes de pago, dio lugar a que las cuentas anuales del Ayuntamiento de Guadalajara, cerradas a 31 de diciembre de 2005, 2006 y 2007, no representaran la imagen fiel del

patrimonio, de la situación financiera de la Entidad y de sus resultados. Como se ha puesto de manifiesto, se vieron afectados igualmente el remanente de tesorería y el resultado presupuestario de la Entidad en los indicados ejercicios. En el cuadro siguiente se muestran, de manera agregada en función de la incidencia en el balance, en la cuenta de resultados, en el remanente de tesorería y en el resultado presupuestario del Ayuntamiento, el resumen de los ajustes indicados en el Informe objeto de seguimiento de observaciones:

CUADRO 21: RESUMEN DE AJUSTES INDICADOS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA, EJERCICIOS 2005 a 2007

(Miles de Euros)

Resumen de ajustes en Cuentas Patrimoniales			
Cuenta	2005	2006	2007
(120) Resultados de ejercicios anteriores	(3.655,72)	(2.686,16)	(2.868,35)
(129) Resultados del ejercicio	969,55	(182,18)	508,84
(554) Otros acreedores	(825,72)	(9,03)	(9,03)
(40) Acreedores presupuestarios	3.511,89	2.877,38	2.368,55
Efecto total sobre el pasivo del balance	0,00	0,01	0,01
(778) Ingresos extraordinarios	0,00	(816,69)	0,00
(82) Resultados extraordinarios	351,29	(13,80)	0,00
(64) Trabajos, suministros y servicios exteriores	(618,26)	0,00	0,00
(62) Servicios exteriores	0,00	(634,51)	(508,84)
Efecto total sobre la cuenta de resultados	(266,97)	(1.465,00)	(508,84)

Resumen de ajustes sobre el resultado presupuestario			
Total Derechos Reconocidos	499,30	(737,42)	64,92
Total Obligaciones Reconocidas	(507,61)	(523,71)	(420,41)
Efecto total sobre el resultado presupuestario	1.006,91	(213,71)	485,33

Resumen de ajustes sobre el Remanente de Tesorería			
Total derechos	825,72	9,03	9,03
Total obligaciones	3.511,89	2.877,39	2.368,55
Efecto total sobre el Remanente de Tesoreria	(2.686,17)	(2.868,36)	(2.359,52)

Fuente: Datos resultantes del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, Ejercicios 2005 a 2007.

En el desarrollo de los trabajos de la presente fiscalización se ha verificado el tratamiento contable dado al referido tipo de operaciones desde la aprobación del Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, así como a los saldos pendientes derivados de las mismas a 31 de diciembre de 2007, en los casos en los que ha resultado relevante.

Respecto de las operaciones de inmovilizado y la reclasificación contable de los bienes entregados al uso general, el Ayuntamiento llevó a cabo, desde el 1 de enero de 2011 hasta el 30 de junio de 2017, la entrega al uso general de, al menos, dieciocho parcelas. De acuerdo con la información aportada, el Ayuntamiento no procedió a su reclasificación contable para su inclusión entre las inversiones destinadas al uso general. El cuadro siguiente muestra las parcelas, con indicación del Proyecto de Reparcelación que las originó, su fecha de aprobación, la superficie y su destino:

CUADRO 22: BIENES ENTREGADOS AL USO GENERAL ENTRE 1 DE ENERO DE 2011 Y 30 DE JUNIO DE 2017

Origen	Fecha aprobación	Parcela	Superficie	Destino
Proyecto Reparcelación SP 100 "Ciudad del Transporte	12/02/2015	G-RIL-1	13.187,64	Equipamiento
		G-RIL-2	7.692,72	Equipamiento
		G-VEST-1.1	89.548,81	Equipamiento
		G-VEST-1.2	10.548,91	Equipamiento
		G-DOT-1	18.845,89	Equipamiento
		G-DOT-2	25.861,00	Equipamiento
		ZG-ZV-1	89.414,16	Zonas verdes
Proyecto de Reparcelación SUE-30	03/09/2013	SG-SE1	4.081,98	Equipamiento
		ZV-1	188,44	Zonas verdes
		ZV-2	256,88	Zonas verdes
		ZV-3	546,58	Zonas verdes
		ZV-4	658,10	Zonas verdes
		ZV-5ª	438,41	Zonas verdes
		ZV-6	257,78	Zonas verdes
		ZV-7ª	801,07	Zonas verdes
		ZV-8	1.460,29	Zonas verdes
		ZV-9a	339,45	Zonas verdes
		ZV-10b	2.074,89	Zonas verdes

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

En relación con las operaciones de cesión obligatoria de terrenos no monetarizadas materializadas en los proyectos de reparcelación aprobados, el Ayuntamiento recibió la cesión de cuatro parcelas, cuyo origen fue los proyectos de reparcelación referidos anteriormente. De acuerdo con la información aportada, el Ayuntamiento no procedió a su registro contable. El cuadro siguiente muestra las parcelas, con indicación del Proyecto que las originó, su fecha de aprobación, la superficie y su destino:

CUADRO 23: CESIONES OBLIGATORIAS DE TERRENOS NO MONETARIZADAS, RECIBIDAS POR EL AYUNTAMIENTO ENTRE 1 DE ENERO DE 2011 Y 30 DE JUNIO DE 2017

Origen	Fecha aprobación	Parcela	Superficie	Uso
Proyecto Reparcelación SP 100 "Ciudad del Transporte"	12/02/2015	G-CIS1.6	13.187,64	Industrial
		G-RIL-2	7.692,72	Industrial
Proyecto de reparcelación SUE-30	03/09/2013	R-3 a	89.548,81	Residencial
		C-4 a	10.548,91	Comercial

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

Asimismo, se ha verificado que el Ayuntamiento continúa sin dotar amortizaciones de los elementos de su inmovilizado, por lo que los bienes registrados contablemente continúan encontrándose sobrevalorados en esa depreciación irreversible. Esta incidencia viene produciéndose desde los

ejercicios anteriores al periodo fiscalizado en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones, tal y como se expuso en el mismo.

Por último, respecto de las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2007 con los dos proveedores con los que se firmó un convenio para su aplazamiento, cuyo importe total ascendía a 2.294.240,80 euros −1.379.616,90 y 914.623,90 euros respectivamente−, las deudas fueron abonadas en los ejercicios posteriores al periodo fiscalizado en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, en concreto entre los ejercicios 2008 y 2011 para el primero de los proveedores y entre los ejercicios 2008 y 2010 para el segundo. Su registro contable se llevó a cabo siguiendo la misma operativa usada por el Ayuntamiento con anterioridad, puesta de manifiesto en el Informe objeto de seguimiento, por lo que dichas operaciones tuvieron influencia en los balances de los indicados ejercicios, revirtiendo los efectos que tenían en las cuentas, sin que dicha circunstancia afecte a las cuentas de la Entidad a partir de 2012. En el cuadro siguiente se indican los importes abonados a los proveedores en cada ejercicio:

CUADRO 24: ABONOS DE LAS CUANTÍAS PENDIENTES DE PAGO DERIVADAS DE LOS CONVENIOS DE APLAZAMIENTO EXISTENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2007

(Euros)

Años	PROVEEDOR 1	PROVEEDOR 2
2008	290.766,58	309.407,76
2009	299.578,61	304.074,00
2010	626.669,64	301.142,14
2011	162.602,07	0
TOTAL	1.379.616,90	914.623,90

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

De acuerdo con la información aportada, entre 1 de enero de 2011 y 30 de junio de 2017, el Ayuntamiento no ha vuelto a formalizar operaciones de aplazamiento de deudas con acreedores.

Se ha constatado, por tanto, que la Entidad continúa empleando criterios de contabilización no conformes a los señalados en la normativa de aplicación. Por tanto, puede considerarse que no se ha dado cumplimiento al contenido de la Recomendación 13ª formulada por este Tribunal de Cuentas.

II.4.6. Referidas a la contratación

El Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, incluyó una recomendación relativa al sistema de registro y archivo de la Sección de Contratación. Se transcribe a continuación la recomendación y se exponen, posteriormente, los resultados del análisis realizado durante los trabajos de la presente fiscalización respecto de la situación de la Entidad, en lo que se refiere a la mencionada cuestión, desde la aprobación de aquel Informe.

- *Recomendación 14ª: "El Ayuntamiento debería establecer en la Sección de Contratación un sistema de registro y archivo que garantice la recepción de las proposiciones económicas, quedando constancia de la documentación recibida de los licitadores en el momento de su entrega, así como un sistema que garantice la adecuada custodia de las plicas".*

En el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, se llevó a cabo un análisis de la gestión contractual de la Entidad a partir de la revisión de los procedimientos de contratación existentes y de la selección de una muestra de contratos adjudicados. Para ello, se examinaron las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos, la tramitación de los

expedientes de contratación, la adjudicación de los contratos, su ejecución y, en su caso, su modificación.

Según constaba en el Informe, se evidenció la ausencia de manuales internos de procedimiento así como de formularios u otros documentos normalizados en la gestión contractual, a pesar de lo cual, los expedientes que se analizaron se encontraban bien formados, ordenados y eran completos, con carácter general, reflejando procedimientos conformes a rutinas preestablecidas.

La tramitación de los contratos administrativos se llevó a cabo por la Sección de Contratación, salvo la de los contratos menores, que lo fueron por la Unidad de Compras, y la de los contratos patrimoniales, gestionados por la Sección de Patrimonio. El principal cometido de la Sección de Contratación fue la formación de expedientes y la emisión de informes jurídicos, funcionando además como oficina receptora de proposiciones. Sin embargo, para tal función careció, de un registro interno descentralizado del general del Ayuntamiento y de medios materiales para la adecuada custodia de las plicas dentro de las dependencias de la Sección, lo que dio lugar a la formulación de la recomendación objeto de análisis.

El Informe señalaba, además, las deficiencias que se derivaron del análisis de una muestra de expedientes referidas a las actuaciones preparatorias de los contratos y a la tramitación de los expedientes de contratación, a la adjudicación de contratos y a la ejecución y modificación de los mismos.

En la presente fiscalización se ha obtenido información sobre los contratos administrativos incluidos en las relaciones remitidas por el Ayuntamiento al Tribunal de Cuentas, adjudicados por este en el periodo 2011-2016. Las referidas relaciones de contratos 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.[13] En esta Resolución se establece la obligatoriedad de remisión, en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 40 de la LFTCu, de las relaciones certificadas de los contratos formalizados en cada ejercicio. En las relaciones enviadas por el Ayuntamiento en observancia de dicha Instrucción, se incluyeron todos los contratos de importes superiores a los señalados en el artículo 138.3 del TRLCSP. Además, aun cuando aquella no lo exigía, también se integraron en la relación diecisiete contratos, que, por razón de su cuantía, tenían la condición de menores, y que –según la información contenida en la relación certificada- se habían tramitado como mayores[14].

Del Portal de Transparencia de la Entidad se ha obtenido información referida a los contratos privados que no se incluyeron entre las citadas remisiones, aun cuando los mismos deben incorporarse en virtud de lo señalado en el apartado III.1 de la mencionada Resolución.

[13] 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.

[14] La tramitación como mayores de los contratos menores no contraviene la normativa y, de hecho, promueve en mayor medida los principios de publicidad y concurrencia.

En el cuadro siguiente se muestran los contratos administrativos adjudicados en el periodo 2011-2016, según resulta de las referidas relaciones, con indicación del número e importe de adjudicación, por tipo de contrato:

CUADRO 25: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ADJUDICADOS, PERIODO 2011-2016

(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*
2011	11	2.542.641,34	16	520.119,24	14	501.394,20			41	3.564.154,78
2012	7	2.158.158,65	21	964.821,86	11	434.095,49	1	0,00	40	3.557.076,00
2013	8	2.069.142,22	17	1.073.231,80	6	214.710,66	1	0,00	32	3.357.084,68
2014	7	2.483.550,82	17	2.799.755,59	10	385.104,03			34	5.668.410,44
2015	3	1.064.849,00	23	2.001.110,34	13	1.975.558,22	1	7.560.000,00	40	12.601.517,56
2016	3	634.925,99	17	894.112,22	7	261.492,90			27	1.790.531,11
Total	39	10.953.268,02	111	8.253.151,05	61	3.772.355,50	3	7.560.000,00	214	30.538.774,57

(*) No incluye el importe de adjudicación de aquellos que incluyen precios máximos, importes variables o precios unitarios.

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

El Ayuntamiento adjudicó, entre 2011 y 2016, según dichas relaciones, un total de 214 contratos administrativos, de los que más de la mitad fueron contratos de servicios, 52%, el 18% de obras, el 29% de suministros y el 1% restante de gestión de servicios públicos.

Al margen de la relación de contratos remitida, se ha comprobado la existencia de otros cuatro contratos administrativos formalizados entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2016[15]. Uno de ellos era un contrato de servicios, otro era un contrato de gestión de servicios públicos y los otros dos eran contratos administrativos especiales. El importe de adjudicación de los dos primeros, formalizados en enero de 2011 y en septiembre de 2012, respectivamente, superaban los límites señalados en el artículo 138.3 del TRLCSP para su calificación como contrato menor, por lo que debieron ser objeto de inclusión en la relación de contratos remitida a este Tribunal.

De los análisis realizados en la presente fiscalización se ha constatado que se mantiene la misma organización y funcionamiento de la Sección de Contratación descrita en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento. Así, la tramitación de la mayoría de los contratos administrativos continúa llevándose a cabo por dicha Sección, efectuándose la correspondiente al resto de los contratos por diferentes secciones: Patrimonio los contratos patrimoniales así como algunos administrativos, la Unidad de Compras los contratos menores y la Sección de Personal los contratos de seguros –contratos privados-. Para su funcionamiento, la Sección de Contratación sigue careciendo de instrucciones escritas o manuales de procedimiento, tal y como se describe en el análisis del cumplimiento de la Recomendación 3ª, llevando a cabo la gestión y el archivo de la documentación en papel. Para la clasificación de los expedientes de contratación se emplea una base de datos documental que asigna a cada expediente un número de referencia y en la que se incorporan los datos más relevantes de cada expediente de contratación.

La Sección de Contratación continúa funcionando como oficina receptora de proposiciones sin que exista a tal fin un registro interno descentralizado del General del Ayuntamiento. Los licitadores

[15] Obtenidos de la relación de contratos tramitados en la Sección de Patrimonio.

pueden acudir al Ayuntamiento para la entrega presencial de las ofertas o bien remitirlas a través del servicio postal de Correos. En el primer caso, las mismas son derivadas desde el Registro General del Ayuntamiento a las dependencias de la Sección de Contratación, que emite por duplicado un justificante de entrega con la identificación de la licitación y de la persona que realiza la entrega. En el caso de las ofertas presentadas en el servicio de Correos, una vez enviada la documentación, se le exige al licitador la remisión de un fax con el justificante del Servicio de Correos, la identificación del licitador y la fecha y hora de su depósito en la oficina de Correos.

La documentación relativa a cada expediente de contratación queda almacenada en las dependencias de la Sección hasta la finalización de la ejecución del contrato, procediendo en ese momento al traslado de la misma a un archivo intermedio situado en el mismo edificio, en el que permanece durante un tiempo aproximado de diez años, en función de la disponibilidad existente de espacio y de las necesidades de archivo de expedientes más actuales, hasta su trasladado al archivo general de la Entidad.

De acuerdo con la recomendación formulada por este Tribunal de Cuentas, se procedió a la habilitación en las dependencias de la Sección de un espacio cerrado, con puerta blindada, en el que se custodian las ofertas presentadas por los licitadores hasta el momento de su apertura por la Mesa de Contratación, con acceso restringido únicamente a los tres funcionarios de la Sección de Contratación.

En consecuencia, de lo expuesto, cabe estimar parcialmente cumplida la Recomendación 14ª, puesto que, si bien la Entidad ha habilitado unas dependencias para la adecuada custodia de las ofertas recibidas, la entrega de las proposiciones económicas por los licitadores se lleva a cabo directamente en la Sección de Contratación, sin que esta disponga de un sistema de registro y archivo de las proposiciones económicas en el que quede adecuada constancia de la documentación recibida y de la fecha de entrega.

II.5. 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 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 junio de 2017, con separación entre hombres y mujeres:

CUADRO 26: PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA A 30 DE JUNIO DE 2017

Grupo/ categoría	Hombres	Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
A1	18	19	37	48,65	51,35
A2	17	12	29	58,62	41,38
C1	124	35	159	77,99	22,01
C2	95	39	134	70,90	29,10
Agrupaciones profesionales	53	18	71	74,65	25,35
Total personal funcionario	*307*	*123*	430	71,40	28,60
A1	0	1	1	0,00	100,00
A2	0	9	9	0,00	100,00
C1	1	1	2	50,00	50,00
C2	4	5	9	44,44	55,56
Agrupaciones profesionales	4	12	16	25,00	75,00
Total personal laboral	*9*	*28*	37	24,32	75,68
Personal eventual	8	6	14	57,14	42,86
Total	*324*	*157*	481	67,36	32,64

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 la mayoría de grupos y categorías del personal del Ayuntamiento, resultando, en su conjunto, un 67% de hombres frente al 33% de mujeres. La mayor diferencia se produjo en el personal funcionario, en el que, de media, el 71% eran hombres; solamente para el personal del Grupo A1 el número de mujeres superaba, muy ligeramente, al de hombres, representando aquel el 51% del total. Situación similar presenta el personal eventual, colectivo donde también existía mayoría de hombres, en conjunto, si bien en este caso el porcentaje era más similar, siendo el 57% hombres frente al 43 % mujeres. Por el contrario, la mayor parte del personal laboral eran mujeres, el 76%, frente al 24% de hombres en dicha categoría.

Por otra parte, en el marco de la obligación establecida en el artículo 9.2 de la Constitución Española relativa al deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva, durante el periodo fiscalizado en el Informe objeto de seguimiento de recomendaciones –2005 a 2007-, el Ayuntamiento de Guadalajara aprobó su primer Plan de Igualdad, con vigencia durante el periodo 2006 a 2009. Dicho Plan se estructuró en ocho ejes fundamentales para la aplicación de medidas de Igualdad: el área de formación y empleo, el área de conciliación de la vida laboral y familiar, el área de educación, cultura y deporte, el área de violencia de género, el área de salud y calidad de vida, el área de participación y cooperación internacional, el área de convivencia y diversidad, y el área de espacio urbano y medio ambiente. A su vez, en relación con cada uno de los ejes, el Plan identificó objetivos concretos y determinó acciones específicas.

Cumplida su vigencia, la Entidad no procedió a la actualización de dicho Plan ni a la aprobación de uno nuevo, no encontrándose en vigor, a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, un plan de igualdad en el Ayuntamiento de Guadalajara, lo que no se ajusta a lo establecido en la Disposición Adicional Séptima del TREBEP.

Aun cuando no existe un plan de igualdad vigente, se ha verificado que el Ayuntamiento ha adoptado medidas en relación con la materia. Respecto de su organización interna, las actuaciones llevadas a cabo han consistido en la inclusión en el nuevo Acuerdo económico y social aprobado para el personal funcionario, de aplicación en el periodo 2016-2019, así como en el Convenio colectivo aplicable al personal laboral, ambos expuestos al analizar el seguimiento de la

Recomendación 12ª, de determinadas medidas en materia de igualdad. En dichos instrumentos se recogían diversas políticas con objeto de fomentar la conciliación de la vida familiar, personal y laboral a través de jornada flexible, la inclusión de permisos por razón de violencia de género, de permisos por maternidad o paternidad, y la instauración de la posibilidad de teletrabajo, entre otras.

En el ámbito de la relación con los ciudadanos, el Ayuntamiento ha venido desarrollando durante los ejercicios 2016 y 2017 algunas acciones en materia social, de conciliación familiar e igualdad, que se han configurado y refiriendo de forma expresa a los ejes de actuación, objetivos concretos y acciones específicas identificadas en el referido Plan de Igualdad aprobado en la Entidad, aun cuando su vigencia finalizó en el ejercicio 2009.

II.6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

Son múltiples las disposiciones que en el ordenamiento jurídico español regulan, desde diversas perspectivas y en distintos ámbitos, el principio de transparencia a que han de ajustarse las entidades públicas, siendo, de entre ellas, la 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, contando estas con un plazo hasta el 10 de diciembre de 2015 para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por su parte, ha aprobado la LTBGCM, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de enero de 2017.

Con objeto de promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana y de facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación a la ciudadanía y a la sociedad, el Ayuntamiento de Guadalajara forma parte, desde el 14 de julio de 2015, de la Red de Entidades Locales para la Transparencia y la Participación Ciudadana. Asimismo, el Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara acordó, con fecha 3 de marzo de 2017, la adhesión expresa del Ayuntamiento al Código de Buen Gobierno Local de la Federación Española de Municipios y Provincias.

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

II.6.1. Publicidad activa

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

El artículo 5 de la LTAIBG recoge 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.

A tales efectos, y con objeto de regular internamente la materia, el Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara acordó, el 1 de febrero de 2013, la creación del Portal de Transparencia y su contenido mínimo. Su puesta en funcionamiento se produjo casi un año después, el 24 de febrero de 2014, procediéndose a completar su contenido durante el ejercicio con información relativa a años anteriores. Asimismo se creó una Comisión Especial de Transparencia Municipal, compuesta por todos los Grupos Políticos.

Inicialmente, el Portal de Transparencia se dividió en ocho categorías, si bien durante el primer trimestre de 2017 se llevó a cabo una redistribución de las existentes, pasando a estar compuesto por nueve. La categoría de *"Contratación y compras*" contiene información relativa a la contratación llevada a cabo por el Ayuntamiento, así como datos de contacto de las secciones de Contratación y de Compras. La de "*Gobierno y normativa*" se refiere a los servicios prestados por el Ayuntamiento, los convenios administrativos formalizados, las ordenanzas municipales, los presupuestos de la Entidad, y documentación relativa a los plenos celebrados y a los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local. En la de "*Hacienda municipal*" se encuentra la información presupuestaria del Ayuntamiento, indicadores de gestión, las ayudas y subvenciones concedidas, así como la relativa a la deuda municipal e informes de auditoría sobre la Entidad. La de "*Organización y personal*" contiene los datos referidos al organigrama, la composición de los órganos de gobierno y de la Corporación municipal e información sobre la composición de la plantilla del Ayuntamiento. En la de "*Participación ciudadana*" se recogen los canales de participación de los ciudadanos en la vida pública de la ciudad, y la de "*Servicios municipales*" contiene avisos de tráfico y servicios, ofertas de empleo y tablón de anuncios. En la de "*Obras y urbanismo*" se incluye la materia urbanística e indicadores económico-financieros y en la categoría de *"Acceso a la información pública" se* relaciona la normativa reguladora de la materia, el modelo para la realización de solicitudes y la dirección del registro general del Ayuntamiento en el que deben presentarse. En la categoría de *"Patrimonio municipal*", que debería contener las relaciones de bienes y derechos de la Entidad, a la finalización de los trabajos de fiscalización el Portal redirigía a una página genérica con acceso a la normativa y régimen de organización del Ayuntamiento, su estructura organizativa y la composición de la Corporación municipal.

Durante octubre de 2017 se llevó a cabo la migración de los contenidos de la web municipal a un nuevo gestor de datos, estando prevista la integración de la información del Portal de Transparencia, con el resto de la incluida en la web municipal, en una única estructura.

Publicidad activa de la información institucional, organizativa y de planificación

Los artículos 6 de la LTAIBG y el 9 de la LTBGCM recogen 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, detectándose las incidencias que se exponen a continuación.

Si bien el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Guadalajara 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, no se ha dado cumplimiento a la obligación establecida en los artículos 6 y 11 de la LTAIBG y LTBGCM respectivamente, al no publicarse la evaluación realizada de los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para conseguirlo, con los indicadores y medida del cumplimiento y los resultados.

Tampoco se ha dado cumplimiento a los apartado g) y f) de los artículos 8 y 9 de la LTAIBG y LTBGCM respectivamente, al no constar publicadas las resoluciones sobre compatibilidad que afecten a los empleados públicos, limitándose el Ayuntamiento a identificar la compatibilidad concedida a uno de los concejales. Tampoco constan las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos o asimilados, según la normativa autonómica o local, de acuerdo con el apartado b) del artículo 10.1 de la LTBGCM.

Publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística

Los artículos 8 de la LTAIBG y 14 de la LTBGCM recogen la necesidad de publicación de determinada información de gestión administrativa que tenga repercusiones económicas o presupuestarias. El Ayuntamiento ofrece esta información en tres categorías del Portal, un relativa a la "*Contratación y compras*", otra referida a "*Hacienda municipal"* y otra a *"Patrimonio municipal"*. Se ha verificado que el Ayuntamiento cumple, con carácter general, la obligación de publicidad de la información contenida en los referidos artículos, si bien se han detectado las incidencias que se desarrollan a continuación.

Respecto de las encomiendas de gestión firmadas por el Ayuntamiento, los artículos 8 de la LTAIBG y 17.1 de la LTBGCM establecen la obligatoriedad de publicidad de las de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, obligaciones económicas y las contrataciones y subcontrataciones que, al amparo de dichas encomiendas se realicen, con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones, importe de las mismas y desarrollo de su ejecución. Se ha comprobado que no consta publicada información alguna sobre la materia. Tampoco consta información sobre los encargos de ejecución a medios propios, en los que se indique su objeto, duración, presupuesto, compensaciones tarifarias y las contrataciones y subcontrataciones que dichos medios propios realicen.

En relación con las cuentas anuales de la Entidad, el artículo 8 de la LTAIBG recoge la necesidad de su publicación en el Portal de Transparencia. El Ayuntamiento no incluye expresamente dicha información, limitándose a ofrecer dentro de la categoría de "*Hacienda municipal*", en la sección dedicada al Departamento de Intervención y Contabilidad, un enlace genérico al Portal de Rendición de Cuentas de este Tribunal de Cuentas en el que pueden consultarse las cuentas rendidas por cualquier entidad local, incluido el referido Ayuntamiento.

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

II.6.2. Derecho de acceso a la información pública

Como se ha indicado en el Epígrafe anterior, se ha verificado que el Ayuntamiento tiene establecido en el Portal de Transparencia, en la categoría dedicada a "*Acceso a la información*", un sistema a través del cual pueden presentarse consultas, avisos, quejas o sugerencias, mediante la cumplimentación de un formulario.

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

III. CONCLUSIONES

A continuación se exponen los principales resultados obtenidos del seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de noviembre de 2011, a cuyo cumplimiento se instaba en la Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas correlativa, de 25 de junio de 2013.

De las catorce recomendaciones formuladas, dos se han cumplido (Recomendaciones 9ª y 12ª), el 14% de las mismas; diez se han cumplido de forma parcial (Recomendaciones 1ª, 2ª, 3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 10ª, 11ª y 14ª), el 72%, si bien en distinto grado. No pueden considerarse cumplidas dos de las recomendaciones (la 4ª y la 13ª), el 14% restante.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA (SUBAPARTADO II.1)

1. La recomendación formulada por este Tribunal de Cuentas referida a la estructura organizativa del Ayuntamiento de Guadalajara (Recomendación 1ª) ha sido objeto de cumplimiento desde el punto de vista normativo y orgánico. Así, el Pleno de la Entidad aprobó el Reglamento orgánico municipal (ROM) y la modificación del Reglamento que regula su organización y funcionamiento, en octubre de 2015. Con el ROM, el Ayuntamiento adoptó la estructura organizativa del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de municipios de gran población, adaptándose así a la Ley 8/2004, de 21 de diciembre, de las Cortes de Castilla-La Mancha que le declaraba como tal. Se aprobaron también los Reglamentos del Órgano de Gestión Tributaria y del Órgano especializado para la resolución de reclamaciones económico-administrativas, en febrero de 2016.

   No obstante, dicha observancia de la recomendación es parcial en la medida en que se encuentran pendientes de llevar a pleno efecto las mencionadas disposiciones, en concreto, en lo que se refiere a la necesaria separación entre las funciones de fiscalización y contabilidad; la creación efectiva del Órgano de Gestión Tributaria y del Órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas; así como el nombramiento del titular de la Asesoría jurídica, desarrollando en la actualidad las funciones de la misma el Secretario del Ayuntamiento.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS AL PERSONAL Y A LAS CONDICIONES LABORALES DEL MISMO (SUBAPARTADO II.2)

2. La recomendación formulada en el Informe de fiscalización cuyo seguimiento se realiza relativa al personal (Recomendación 2ª), se encuentra en un avanzado estado de cumplimiento. En la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) vigente, aprobada en el ejercicio 2009 y modificada en aspectos concretos en cuatro ocasiones desde el 1 de enero de 2011, no se contiene todavía la totalidad de las especificaciones legalmente requeridas. La Corporación ha llevado a cabo los trámites necesarios y está en curso de aprobación una nueva (RPT) que contiene las determinaciones necesarias para que la misma constituya un instrumento técnico suficiente para la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios.

   Del análisis de la plantilla presupuestada para el ejercicio 2017, se ha verificado que el número de trabajadores incluidos en la misma supera el de los puestos recogidos tanto en la vigente RPT como en la nueva RPT en tramitación. En efecto, se aprobó una plantilla con un exceso de plazas respecto del número de puestos recogidos en la vigente RPT del 23,52%. Las diferencias aún existentes en la RPT en tramitación representan un exceso del 4%; dichas diferencias desaparecerán una vez se apruebe aquella ya que los puestos que excedan serán amortizados.

3. La recomendación relativa a las condiciones laborales del personal (Recomendación 12ª) se ha cumplido en los términos recogidos en el Informe de fiscalización que es objeto de seguimiento en cuanto que el Ayuntamiento ha aprobado un nuevo Acuerdo económico y social para el personal funcionario, adaptado, en su mayor parte, a la normativa vigente, aun cuando persisten algunas incidencias puestas de manifiesto en la aplicación del mismo en materia de retribución de horas extraordinarias y abono de la productividad.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN REFERIDA A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO (SUBAPARTADO II.3)

4. La Recomendación 3ª, que instaba a la Corporación al establecimiento de procedimientos escritos en el marco de lo previsto en su RPT, ha sido objeto de un escaso nivel de cumplimiento y precisa de avances relevantes en su ejecución. Así, persiste la falta de normalización de los procedimientos de actuación y funcionamiento del Ayuntamiento, y de automatización de la mayor parte de las tareas, siendo necesaria en la actualidad la intervención manual para la gestión de la información contenida en las aplicaciones informáticas, además de existir una desconexión funcional entre algunas de las áreas.

   Si bien se han realizado acciones tendentes a la mejora en esta materia, tales como el desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas para la gestión de los procedimientos y la implementación de un nuevo sistema de gestión documental, persiste la necesidad de establecer procedimientos escritos debidamente aprobados donde se definan de forma clara y precisa los cometidos y responsabilidades asignados a cada uno de los puestos de trabajo así como las tareas a desempeñar en el marco de la RPT en tramitación.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A LAS ACTUACIONES DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA (SUBAPARTADO II.4)

III.4.1. Presupuestos y ejecución presupuestaria

5. En el periodo 2012-2017 se aprobó en el plazo legalmente establecido, únicamente, el presupuesto referido al ejercicio 2015. El retraso medio en la aprobación de los presupuestos para el resto de los ejercicios fue de 38 días, funcionando durante ese tiempo con presupuestos prorrogados. En ninguno de ellos se aprobó Decreto de Alcaldía de prórroga presupuestaria.

   En relación con el contenido de los dos últimos presupuestos aprobados, es preciso indicar que su tramitación se ajustó a los artículos 164 y 165 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) salvo que falta el detalle del anexo de inversiones, de modo que el mismo incluye las partidas presupuestarias de gasto a ejecutar en el respectivo ejercicio y su financiación, pero no identifica las inversiones efectivas a llevar a cabo en el primer caso -presupuesto del ejercicio 2016-, ni la fuente concreta de financiación en el segundo –presupuesto del ejercicio 2017-.

   Por lo tanto, el Ayuntamiento de Guadalajara, si bien ha contado en los ejercicios económicos del periodo 2012-2017 con presupuestos en los que se detallaban las previsiones de ingresos así como los créditos con los que afrontar el conjunto de las obligaciones devengadas en cada ejercicio, los mismos se aprobaron reiteradamente con retraso y con un insuficiente detalle de las inversiones, lo que ha limitado parcialmente su utilidad como instrumento de gestión, planificación y toma de decisiones en materia económico-financiera.

6. Los presupuestos del Ayuntamiento de Guadalajara fueron objeto de modificaciones presupuestarias en un 28% de media para la totalidad del periodo analizado, siendo el año 2013 el que registró el nivel más bajo de modificaciones -el 19%- y el 2011 en el que se

realizaron más modificaciones -el 39%-. En el periodo fiscalizado en el Informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, las modificaciones supusieron incrementos del 59% de los presupuestos iniciales de los ejercicios 2005 y 2006 y del 48% en 2007, observándose, por tanto, respecto de dichos años, una mejora en la planificación de la actividad de la Entidad, reduciéndose además los plazos de tramitación de los presupuestos y acortándose los retrasos en la aprobación de los mismos.

Del análisis del detalle por capítulos, resulta el elevado nivel de modificaciones en el capítulo 6, de inversiones reales, en todos los ejercicios, suponiendo de media para los seis años del periodo 2011-2016 el 64% de las modificaciones realizadas, lo que debe ponerse en relación con la falta de detalle de los anexos de inversiones incluidos en los presupuestos.

7. Tanto el resultado presupuestario del ejercicio como el ajustado se han mantenido en valores positivos durante el periodo 2011-2015, con una evolución muy similar a lo largo del mismo, experimentando un crecimiento pronunciado entre 2011 y 2012, disminuyendo posteriormente en 2013 sin llegar a alcanzar el mínimo inicial, y creciendo posteriormente de nuevo el resultado presupuestario del ejercicio entre 2013 y 2014. Por su parte, el resultado presupuestario ajustado tuvo una evolución creciente a partir del 2013.

   La evolución en el conjunto del periodo fue de un incremento del 1.597% entre 2011 y 2015 en el resultado presupuestario del ejercicio y del 43% en el ajustado.

8. El remanente de tesorería, tanto total como para gastos generales, mostró una evolución creciente en el periodo 2011-2015, salvo un leve descenso en 2013 del primero. La evolución en el conjunto del periodo fue de un incremento del 14% para el remanente de tesorería total y del 222% tras los ajustes derivados de los saldos de dudoso cobro y de los excesos de financiación afectada.

III.4.2. Seguimiento de las recomendaciones referidas a los ingresos y deudores (Epígrafe II.4.2)

9. La Recomendación 4ª del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007, no puede considerarse cumplida puesto que falta una adecuada comunicación entre las unidades intervinientes en el proceso de concesión de licencias urbanísticas, en especial en el caso de la Unidad de Urbanismo, y de liquidación de los tributos asociados, lo que, además de dificultar la elaboración de documentación completa relativa a las licencias solicitadas y tramitadas, sigue posibilitando la concesión de las mismas sin la previa autoliquidación e, incluso, sin la posterior realización de las liquidaciones provisionales oportunas.

10. La Recomendación 5ª del Informe de fiscalización, que instaba a la revisión de los expedientes de concesión de licencias de obra no prescritos, puede considerarse parcialmente cumplida puesto que, aun cuando el Ayuntamiento no realizó de forma inmediata a la formulación de la misma acciones dirigidas a darle adecuado cumplimiento, desde la firma, en febrero de 2016, del contrato con una entidad privada para la colaboración en las tareas de inspección, se han venido efectuando comprobaciones sobre expedientes no prescritos. No se han realizado, sin embargo, actuaciones tendentes a la depuración de las respectivas responsabilidades.

11. La Recomendación 6ª se considera parcialmente observada. Así, aun cuando la Entidad no cuenta con información completa respecto a las liquidaciones complementarias efectuadas ni ha realizado un plan encaminado a la revisión de todos los expedientes de concesión de licencias de primera ocupación no prescritos para comprobar el coste real y efectivo de la obra y girar las liquidaciones definitivas del ICIO, a partir de la firma en 2016 del mencionado contrato, se han llevado a cabo verificaciones sobre los expedientes no prescritos, comprobando el coste real y efectivo de la obra y practicando, en su caso, las correspondientes liquidaciones definitivas del ICIO.

12. La Recomendación 9ª del Informe de fiscalización objeto de seguimiento, que señalaba la necesidad de que la Entidad procediera a la depuración de sus saldos deudores, liquidando los no prescritos y anulando los que resultaran definitivamente incobrables, puede ser considerada cumplida siendo así que se han efectuado depuraciones periódicas de los saldos de los derechos pendientes de cobro desde el ejercicio 2011. En todo caso, dichas depuraciones siguen sin responder íntegramente a un protocolo sistemático, al igual que ocurría en el periodo objeto de seguimiento, teniendo en cuenta, además, que dependía del criterio del responsable de la Sección de Recaudación la consideración de determinados derechos como de difícil cobro a efectos de su remisión a la AEAT.

III.4.3. Seguimiento de las recomendaciones referidas al inmovilizado (Epígrafe II.4.3)

13. La Recomendación 7ª del Informe, derivada de la ausencia de inventario general de bienes, ha sido parcialmente cumplida. Así, si bien la Entidad elaboró en enero de 2010 y en septiembre de 2014 inventarios actualizados de bienes muebles y de derechos y bienes inmuebles, respectivamente, no se han llevado a cabo tareas periódicas de rectificación y actualización de los mismos, por lo que el Ayuntamiento no dispone de un inventario actualizado que contenga los bienes de su propiedad y que refleje, debidamente clasificados y valorados, sus bienes y derechos. Tampoco cuenta con procedimientos normalizados de conciliación periódica entre la contabilidad y el inventario municipal. En la actualidad el Ayuntamiento está practicando actuaciones dirigidas a impulsar la formación de un nuevo inventario.

14. En cuanto a la Recomendación 8ª, relativa a la necesidad de proceder a la constitución real del inventario individualizado del Patrimonio público del suelo (PPS) y al establecimiento de mecanismos de control dirigidos a que los bienes del mismo se destinen exclusivamente a las finalidades previstas, debe señalarse que la misma puede considerarse cumplida parcialmente de forma básica. Así, aunque la Entidad confeccionó un inventario de su PPS, aprobado por el Pleno de la Corporación en 2014, este no se ha depurado ni actualizado con posterioridad. Además, no obstante la atribución a la Sección de Patrimonio de competencias en relación con aquel, ni esta ni otra Sección del Ayuntamiento han asumido la efectiva gestión, administración y control de estos bienes. Por otra parte, la Entidad no ha procedido desde 2007 al registro contable de las operaciones llevadas a cabo con los bienes y carece de mecanismos de control que permitan garantizar que los bienes integrantes del PPS se destinen exclusivamente a las finalidades previstas por la normativa vigente.

III.4.4. Seguimiento de las recomendaciones referidas a la tesorería (Epígrafe II.4.4)

15. Se puede considerar parcialmente cumplida la Recomendación 10ª del Informe, que hacía referencia al elevado número de cuentas bancarias existentes en la Entidad que no eran utilizadas y a existencia de personas con firma autorizada para su gestión que ya no eran miembros de aquella. Si bien las cuentas bancarias del Ayuntamiento no tienen actualmente entre sus firmas habilitadas la de alcaldes de anteriores Corporaciones, no se ha reducido el número total de cuentas que la Entidad mantiene abiertas en entidades financieras, aun cuando el 19% de ellas cuentan con un uso residual, no apreciándose razones para que persistan habilitadas.

III.4.5. Seguimiento de las recomendaciones referidas a la contabilidad y a la necesidad de realizar ajustes (Epígrafe II.4.5)

16. La Recomendación 11ª, referida al seguimiento y control de los gastos con financiación afectada y al uso de determinados criterios contables en relación con los derechos derivados de actuaciones urbanísticas y con la enajenación de terrenos, ha sido parcialmente cumplida.

    Debe tenerse en cuenta que ha mejorado el control que realiza la Entidad sobre los gastos con financiación afectada, si bien sigue sin ser suficiente en la medida en que, por un lado, los recursos del PPS derivados de la enajenación de inversiones reales y de las conversiones por

el equivalente en metálico de los aprovechamientos urbanísticos continúan tratándose como recursos extrapresupuestarios hasta su imputación a un proyecto concreto, aún a pesar de constituir un patrimonio afectado desde su origen; y, por otro lado, otros recursos por enajenación de inversiones reales distintos del PPS se contabilizan, igualmente, como no presupuestarios hasta que se acuerda el destino que se dará a los mismos.

17. La Recomendación 13ª, relativa al uso de determinados criterios contables en relación con los anticipos reintegrables concedidos al personal y con las obligaciones pendientes de pago, no puede entenderse cumplida. La Entidad continúa empleando criterios de contabilización no conformes a los prescritos en la normativa de aplicación, registrando contablemente las operaciones señaladas siguiendo un criterio de caja, de modo que las anotaciones contables se efectuaban una vez se producían los ingresos correspondientes, como ingresos pendientes de aplicación, y la imputación presupuestaria de las operaciones se realizaba cuando el Pleno de la Entidad decidía el destino que iba a dar a los recursos correspondientes y no en el momento del devengo de las mismas.

    Esta incorrecta forma de registrar las operaciones, que no se ajusta al principio presupuestario de anualidad y a los principios contables de devengo y de imputación a la transacción, tiene efectos en las liquidaciones de los presupuestos de ingresos, en los resultados presupuestarios y en los remanentes de tesorería, tanto del ejercicio en el que se realizan las operaciones, como de los posteriores en los que se produce su cobro e imputación presupuestaria. Resultan también afectados los balances de situación y las cuentas de resultados económico-patrimoniales.

III.4.6. Seguimiento de las recomendaciones referidas a la contratación (Epígrafe II.4.6)

18. Se puede considerar parcialmente cumplida la Recomendación 14ª del Informe cuyo seguimiento se efectúa, que instaba al establecimiento de un sistema de registro y archivo de la Sección de Contratación que garantizara la recepción de las proposiciones económicas y la adecuada custodia de las plicas. Así, aun cuando la Entidad ha habilitado unas dependencias para hacer efectiva dicha custodia, la entrega de las proposiciones económicas continúa realizándose por los licitadores directamente en la Sección de Contratación, sin que esta disponga de un sistema de registro y archivo de las proposiciones económicas en el que quede adecuada constancia de la documentación recibida y de la fecha de entrega.

III.5. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES (SUBAPARTADO II.5)

19. 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 la mayoría de grupos y categorías del personal de la Entidad, resultando, en su conjunto, un 67% de hombres frente al 33% de mujeres, produciéndose la mayor diferencia entre el personal funcionario, en el que el número de mujeres sólo superaba al de hombres en el Grupo A1, representando el 51% del total.

    El Ayuntamiento ha dispuesto únicamente de un Plan de Igualdad, con vigencia en el periodo 2006 a 2009. No se ha actualizado dicho Plan a su finalización ni se ha aprobado uno nuevo que lo sustituya, lo que no se ajusta a lo establecido en la Disposición Adicional Séptima del vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

    No obstante, el Ayuntamiento ha adoptado medidas en esta materia. Así, ha incluido actuaciones en el área de igualdad en el nuevo Acuerdo económico y social aprobado para el personal funcionario, de aplicación en el periodo 2016-2019, así como en el convenio colectivo aplicable al personal laboral. También en el ámbito de la relación con los ciudadanos, la Entidad ha venido desarrollando acciones en materia de conciliación familiar e igualdad, que se

han configurado sobre los ejes de actuación, objetivos concretos y actuaciones específicas del Plan de Igualdad cuya vigencia finalizó en 2009.

III.6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA (SUBAPARTADO II.6)

20. El Ayuntamiento ha cumplido, con carácter general, lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCM).

    La Entidad cuenta en la actualidad con un espacio web destinado a ofrecer la información requerida por la normativa. Además, forma parte desde el año 2015 de la Red de Entidades Locales para la Transparencia y la Participación Ciudadana y está adherido al Código de Buen Gobierno Local de la Federación Española de Municipios y Provincias desde 2017, con objeto de promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana y de facilitar los derechos de acceso a la información de la ciudadanía.

21. En materia de publicidad activa, respecto de la información institucional, organizativa, de planificación y evaluación (artículo 6 de la LTAIBG y artículos 9 y 11 de la LTBGCM), el Ayuntamiento cumple globalmente las prescripciones legales, si bien no se incorpora la evaluación llevada de los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, ni las actividades, medios y tiempo previsto para conseguirlo, con los indicadores y medida del cumplimiento y los resultados. También se han detectado incidencias en cuanto al cumplimiento de los apartados g) y f) de los artículos 8 y 9 de la LTAIBG y LTBGCM, respectivamente, al no constar publicadas las resoluciones sobre compatibilidad que afectan a los empleados públicos, limitándose a identificar la compatibilidad concedida a uno de los concejales. Tampoco figuran las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos o asimilados, como requeriría el apartado b) del artículo 10.1 de la LTBGCM

    En cuanto a la publicidad activa ofrecida en relación con la información económica, presupuestaria y estadística (artículos 8 de la LTAIBG, 14 y 17 de la LTBGCM), el Ayuntamiento cumple, asimismo, con carácter general, las obligaciones señaladas en la normativa, si bien se han identificado algunas omisiones. Las mismas afectan a la publicación de información actualizada acerca de las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el Ayuntamiento, así como a la información relativa a las encomiendas de gestión firmadas por aquel y de los encargos de ejecución a medios propios. No constan publicadas en el Portal de la Entidad las cuentas anuales de la misma, ofreciendo este, en la sección dedicada al Departamento de Intervención y Contabilidad, un enlace genérico al Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales de este Tribunal, en el que pueden consultarse las cuentas rendidas por cualquier entidad local del territorio nacional. (Epígrafe II.6.1)

22. Por lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública, se ha verificado que el Ayuntamiento tiene establecido en el Portal un sistema a través del cual pueden presentarse consultas, avisos, quejas o sugerencias. Sin embargo, este no permite formular las solicitudes de información a que se refiere el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, requiriendo a los ciudadanos la formalización de una solicitud a través del Registro General del Ayuntamiento que debe llevarse a cabo mediante la personación ante el mismo, lo que no se ajusta al artículo 17 de la LTAIBG, que determina que la solicitud debe poder presentarse por cualquier medio. (Epígrafe II.6.2)

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de las incidencias observadas en el seguimiento de recomendaciones del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara cuyos resultados se recogen en el presente Informe, y atendiendo a los cambios acaecidos y a la 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 su personal y las condiciones laborales del mismo y de sus procedimientos de funcionamiento, así como a la mejora de su actuación en las áreas de especial relevancia en la gestión económico-financiera:

IV.1. REFERIDAS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

1. Debería procederse a la completa aplicación del Reglamento Orgánico Municipal de la Entidad, al objeto de adaptarse plenamente a la organización y régimen establecido en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Así, habría de materializarse en su ejercicio la efectiva separación de las funciones de fiscalización y contabilidad, mediante la designación de una persona distinta del Interventor que asuma la titularidad de la Unidad Central de Contabilidad y, por tanto, las funciones que se le encomiendan. Deberían ponerse en marcha el Órgano de Gestión Tributaria y el Órgano especializado en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, que habrán de hacerse cargo de sus respectivas funciones, liberando al Departamento de Gestión Tributaria de tales tareas. De igual manera, debería provisionarse el puesto de la Asesoría Jurídica para la realización de las funciones establecidas para el mismo en el artículo 49 del ROM.

IV.2. REFERIDAS AL PERSONAL Y A LAS CONDICIONES LABORALES DEL MISMO

2. Debería agilizarse el proceso de aprobación de la RPT que se halla en curso y proceder, a la mayor brevedad, a su aplicación, debiendo ajustarse a ella la plantilla presupuestaria y amortizarse oportunamente los puestos que excedan de la misma.

3. Debería mejorarse la aplicación del nuevo Acuerdo económico y social para el personal funcionario, superando las incidencias aún existentes en lo que se refiere a la realización excesiva de horas extraordinarias e integrando en el complemento específico la retribución por la realización de determinadas funciones asociadas a ciertos puestos en lugar de abonarse como productividad fija en la nómina, siendo así que su naturaleza no responde a este último concepto salarial.

IV.3. REFERIDAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO

4. Deberían normalizarse y elaborarse manuales reguladores de los procedimientos de actuación y funcionamiento del Ayuntamiento y generalizarse la automatización a todas las tareas dirigidas a la gestión de la información contenida en las aplicaciones informáticas existentes. En dichos procedimientos deberían definirse de forma clara y precisa los cometidos y responsabilidades asignados a cada uno de los puestos de trabajo y las tareas a desempeñar por sus titulares. Asimismo, debería potenciarse la utilización de herramientas informáticas que favorezcan la coordinación y el intercambio de información entre las unidades de gestión.

IV.4. REFERIDAS A LAS ACTUACIONES DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL RELEVANCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

5. Deberían establecerse las medidas precisas para mejorar la eficacia del presupuesto de la Entidad como auténtico instrumento de planificación, gestión y toma de decisiones, evitando la actuación con presupuesto prorrogado así como la falta de ajuste de las partidas del mismo a las necesidades reales del gasto, y planificando de forma más detallada las inversiones a realizar y su fuente de financiación.

6. Debería establecerse una adecuada comunicación entre todas las unidades del Ayuntamiento intervinientes en el proceso de concesión de licencias urbanísticas al objeto de asegurar que se efectúa la autoliquidación de los tributos asociados a cada una de las operaciones con

carácter previo a la concesión de las licencias, así como que se realizan, en su caso, las liquidaciones complementarias y las liquidaciones definitivas a la finalización de las obras.

Habría, igualmente, de procederse a la revisión e integración de toda la información relativa a las licencias de obra y de primera ocupación, realizando respecto de las no prescritas, cuando proceda, las necesarias liquidaciones complementarias y/o definitivas en función del coste real y efectivo de la obra y haciendo las reclamaciones que, en su caso, pudieran derivarse.

7. Deberían establecerse mecanismos automáticos de seguimiento de los saldos deudores de la Entidad que permitan la depuración sistemática de los mismos, procediendo a la liquidación de los prescritos y a la anulación de los incobrables.

8. Debería llevarse a cabo una revisión del inventario general de bienes y del relativo al Patrimonio público del suelo existentes, realizando en ellos las actualizaciones y rectificaciones oportunas, de modo que reflejen, debidamente clasificados y valorados, sus bienes y derechos.

9. Debería establecerse un adecuado cauce de comunicación entre la Sección de Patrimonio y las restantes secciones del Ayuntamiento de manera que se notifiquen, en tiempo y forma, las vicisitudes relacionadas con los elementos patrimoniales de su propiedad con objeto de que aquella pueda realizar el adecuado seguimiento y control de los mismos y de su destino, así como aportar información detallada a la Sección de Contabilidad para que se lleve a cabo el oportuno registro contable.

10. Debería racionalizarse en mayor medida el empleo de cuentas bancarias por la Entidad, procediendo al cierre de aquellas que presentan un uso residual.

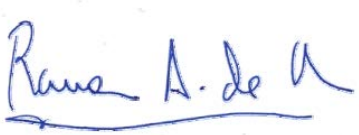
11. Deberían revisarse los criterios de contabilización que se emplean en relación con los derechos derivados de la enajenación de inversiones reales y de las conversiones por el equivalente en metálico de los aprovechamientos urbanísticos, con objeto de llevar a cabo su contabilización e imputación presupuestaria en el momento del devengo, con independencia de aquel en el que se acuerde el destino que se dará a los mismos.

12. Debería habilitarse un procedimiento que asegure la adecuada coordinación entre las secciones del Ayuntamiento con responsabilidad en la gestión contractual al objeto de que se garantice el conocimiento por todas ellas de la totalidad de la información referida a dicha actividad.

    Debería, asimismo, establecerse en la Sección de Contratación del Ayuntamiento un sistema de registro y archivo de las proposiciones económicas en el que quede una adecuada constancia de la documentación recibida y de la fecha de entrega.

Madrid, 26 de febrero de 2018

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ALEGACIONES FORMULADAS

ALEGACIONES RECIBIDAS DEL

ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA **Recibidas a través de la Sede electrónica del Tribunal de Cuentas el día 16/01/2018 a las 14:57:18 horas**

Don con NIF, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Guadalajara,

RESUELVE:

Designar y autorizar a Don/Doña Manuel Villasante Sánchez, cuyo cargo en la entidad local que presido es el de Interventor, con NIF , para que presente telemáticamente las alegaciones de esta entidad al "*Anteproyecto de Informe de Fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones Guadalajara*"."

En Guadalajara, a 12 de enero de 2018

El Alcalde/Presidente

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Cód. Validación: 7E2YAEE2N779765GSEA9NL33G | Verificación: http://guadalajara.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 1

MANUEL VILLASANTE SANCHEZ con DNI ha registrado el trámite Fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización delAyuntamiento de Guadalajara a las 14:57:18, el día 16/01/2018.
Su número de registro es el 2400.

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

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos:
DNI:
Cargo: Alcalde
Entidad: AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA
Periodo: 2017
Correo electrónico:
En caso de que el Alcalde/Exalcalde de la entidad no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".: No

Identificación del representante

Nombre y apellidos: MANUEL VILLASANTE SANCHEZ
DNI:
Cargo: Interventor
Correo electrónico:
Anexos:
Nombre: Autorizacion remision alegaciones-1.pdf, Hash: 4AC8530mmTqg7Gmx0FMH5w==

FORMULARIO 2: ALEGACIONES

Alegaciones al anteproyecto

Grupo 1 de 6
Tipo de alegación: Al texto
Número de página del texto (o número de cuadro o anexo): 43,45
Alegación: Alegación que formula la Recaudación Municipal
Documentos (descripción de los documentos aportados): ALEGACIONES ANTEPROYECTO de Recaudación
Grupo 2 de 6
Tipo de alegación: Al texto
Número de página del texto (o número de cuadro o anexo): 19

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D7FF26.D7FF26_1.RVQZMSWOIGDNYDJX@1

Texto sobre el que se presentan alegaciones: 11 de septiembre de 2017
Alegación: En la pagina 19, por la mitad, se dice que desde el 11 de septiembre de 2017, un nuevo aplicativo de uso común para todos las áreas
del Ayuntamiento que tiene como principal objetivo la custodia y archivo de los documentos
escaneados que formen parte de los distintos procedimientos llevados a cabo.
No es desde el 11 de septiembre, si no de OCTUBRE
Grupo 3 de 6
Tipo de alegación: Al texto
Número de página del texto (o número de cuadro o anexo): 20, 67,
Texto sobre el que se presentan alegaciones: Tanto en la pagina 20, como en la 67, se dice, hablando de la prórroga al presupuesto: ....dicha prórroga debe ser confirmada por Decreto de Alcaldía...
....En ninguno de ellos se aprobó el Decreto de Alcaldía de prórroga presupuestaria.....
Alegación: Tanto en la pagina 20, como en la 67, se dice, hablando de la prórroga al presupuesto: ....dicha prórroga debe ser confirmada por Decreto de Alcaldía...
....En ninguno de ellos se aprobó el Decreto de Alcaldía de prórroga presupuestaria.....
Si bien ello es cierto, no es menos cierto que la norma dice que el presupuesto se considera automáticamente prorrogado el 1 de enero, si no hubiese sido definitivamente aprobado el presupuesto.
El Interventor que suscribe, responsable de la contabilidad, llegado el dia 2 de enero del año X, visto que no había decreto de prórroga, y viendo que la norma dice lo que dice, ante la situación de no tener presupuesto, ni prorrogado, ni definitivo, situación que si que es contraria a la norma, metía el presupuesto en prórroga, con los ajustes a la baja que dice la norma, pero sin que llegase resolución expresa.
No obstante, visto el contenido del informe del Tribunal de Cuentas, se ha requerido este año la trmitación de dicho expediente. Se adjunta documentación acreditativa.
Documentos (descripción de los documentos aportados): Providencia de Alcaldía. INTERVENTOR GENERAL MUNICIPAL 2018-0001 [Informe del Interventor a la prorroga del presupuesto para 2018]. DECRETO 2018-003
Grupo 4 de 6
Tipo de alegación: Al texto
Número de página del texto (o número de cuadro o anexo): 18
Texto sobre el que se presentan alegaciones: Enlace informático contabilidad/personal. Nómina
Alegación: En la página 17, se dice que el intercambio de información con personal esManual: el intercambio de información existente se realiza de forma manual, y no
Informático con ajustes y reclasificaciones: existe relación informatizada pero necesita ajustes, correcciones o una intervención activa del personal.
Asi lo repite el cuadro subsiguiente.
Más adelante, el anteproyecto, insistirá en el asunto.
Igualmente, insisitirá en la inportancia de los enlaces informáticos, y no manuales, para evitar errores.
El Interventor que suscribe, está totalmente de acuerdo en ese objetivo. De tal manera, se trabajó muy duro para conseguir un enlace con las secciones tributarias y recaudación, en donde el 99% de los apuntes que se hacen son con tratamiento integrado de la información, con contabilización automática.
Pues bien. En el caso de la nómina, se puede afirmar que el 100% de la nómina se contabiliza integradamente desde el fichero informático que se obtiene de la aplicación informática de nómina.
Evidentemente, ese fichero se abre, y se puntea, y se verifica que exista identidad entre el expediente soporte de la nómina, y su fichero informático.
Una vez verificada su identidad, o no, con la nómina, se procede, o bien a solicitar a personal su rectificación,

Documento firmado electronicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D7FF26.D7FF26_1.RVQZMSWOIGDNYDJX@1

o se inicia la fase de confirmar su correcta adapatación al presupuesto en vigor.
En alguna ocasión, por ejemplo, en el caso de las ayudas sociales, el software de nómina genera el apunte informático de gasto en cada rpograma al que está adscrito el trabajador.
Sin embargo, desde el punto de vista presupuestario, el Ayuntamiento de Guadalajara, las distintas ayudas sociales, concepto economico presupuestario 162, en sus distintas apolicaciones económicas, se llevan todas por el programa 2210, Acción Social. De manera que informáticamente, se sustituyen los distintos registros que van a las distintas aplicaciones por programas, por una sola, la 2210, y ya, tras verificar nuevamente la identidad informática, con la realidad documental del expediente, se procede a contabilizar la nómina de forma 100% integrada, automatizada, e informática.
Se adjunta, como confirmación de lo aqui manifestado, dos ficheros de nómina, uno de noviembre, y otro de octubre; este último, extraido del aplicativo informático de nómina, tras pasarle el control presupuestario informático de verificación.

Documentos (descripción de los documentos aportados): NOVIEMBRE17. OCTUBRE17
Grupo 5 de 6
Tipo de alegación: Al texto
Número de página del texto (o número de cuadro o anexo): 23
Texto sobre el que se presentan alegaciones: " el tipo de modificación de crédito más utilizado fue la incorporación de remanentes, y en relación con ello señalar que el informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento puso de manifiesto la falta de financiación de la mayor parte de este tipo de modificaciones ya que se formularon un a serie de ajustes a la contabilidad que reducían el remanente de tesorería en 2,54 millones de euros en 2006 y en 2,71 millones de euros en 2007".
Alegación: No se está de acuerdo con la aseveración efectuada en la página 23.
ALEGACIÓN COMPLETA EN DOCUMENTO ANEXO LLAMADO "recomendacion TC modificaciones-1"
Grupo 6 de 6
Tipo de alegación: Al texto
Número de página del texto (o número de cuadro o anexo): 23,46 a 50
Texto sobre el que se presentan alegaciones: " Por un lado, los derechos derivados de la enajenación de terrenos y de la conversión por su equivalente de los aprovechamientos urbanísticos no se registraban en el presupuesto en el momento en que se realizaban sino en la fecha en la que el Pleno decidía la finalidad a la que se destinarían, lo que provocaba una infravaloración de los derechos en el Remanente de Tesorería "
Alegación: Manifestar que, como Interventor, se considera que el procedimiento seguido en el Ayuntamiento de Guadalajara para controlar los ingresos afectados, que, no debe olvidarse, forman parte de una contabilidad separada, es minucioso, meticuloso, y preciso, de manera que el objetivo final está encaminado a que ni un solo céntimo de euro pase a engrosar el Remanente de Tesorería para Gastos Generales, objetivo que se consigue escrupulosamente con el procedimiento implantado.
Documentos (descripción de los documentos aportados): recomendacion 11 tribunal cuentas.doc
Anexos:
Nombre: DECRETO 2018-0030 [Resolución de Alcaldía].pdf, Hash: 0PCFFjHTzhjH4tBwDHo14Q==
Nombre: Providencia de Alcaldía.pdf, Hash: lZTVEZaxqNOiYlYT3Vx1/w==
Nombre: INTERVENTOR GENERAL MUNICIPAL 2018-0001 [Informe del Interventor a la prorroga del presupuesto para 2018].pdf, Hash: p0XTipMkaD9v8Duynpa1sQ==
Nombre: recomendacion TC modificaciones-1.doc, Hash: P6fFSJQHBUrhMjK+49PSIg==
Nombre: OCTUBRE17.csv, Hash: kFW+ZzLAPPOtqsfwpS4kMg==

Documento firmado electronicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D7FF26.D7FF26_1.RVQZMSWOIGDNYDJX@1

Nombre: NOVIEMBRE17.ods, Hash: Gxx/qOyezUrBDBVPYem1zA==

Nombre: recomendacion 11 tribunal cuentas.doc, Hash: BXdrG+Vxk2ynWbTcM/osNQ==

Nombre: ALEGACIONES ANTEPROYECTO de Recaudación.doc, Hash: CEqBZbtmvSYhcd4KxQCvOg==

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D7FF26.D7FF26_1.RVQZMSWOIGDNYDJX@1

Recomendaciones gestión económico financiera II.4

II.4.1 Presupuestos y ejecución presupuestaria

No se está de acuerdo con la aseveración efectuada en la página 23 cuando habla:

" el tipo de modificación de crédito más utilizado fue la incorporación de remanentes, y en relación con ello señalar que el informe cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento puso de manifiesto la falta de financiación de la mayor parte de este tipo de modificaciones ya que se formularon un a serie de ajustes a la contabilidad que reducían el remanente de tesorería en 2,54 millones de euros en 2006 y en 2,71 millones de euros en 2007".

Por una parte manifestar que efectivamente esos " ajustes" minoran el Remanente de tesorería, pero dicho Remanente está formado por el Remanente de Tesorería para gastos generales y el Remanente de Tesorería para gastos con financiación afectada, que es el que realmente se ve minorado al no haber computado los derechos según el principio de devengo, pero cuya cifra no afecta al Remanente de Tesorería para gastos generales puesto que su importe no se puede modificar puesto que es el que corresponde a los ingresos afectados.

Disentir de tal afirmación puesto que las incorporaciones de remanentes de crédito si cuentan con financiación, ya que se efectuaron con cargo a compromisos de ingresos (préstamos, subvenciones)y con cargo a Remanente de tesorería para gastos con financiación afectada (ingresos afectados efectivamente percibidos y contabilizados sus ingresos en los conceptos de ingreso del presupuesto de ingresos).

Cuando se habla del Remanente de Tesorería, no están realizando la distinción entre Remanente de Tesorería para gastos Generales y Remanente de Tesorería para gastos con financiación afectada.

De hecho, si se hubiesen registrado los derechos (devengo) por aprovechamientos urbanísticos y enajenación de terrenos, se hubiese contado con un mayor Remanente de Tesorería para gastos con financiación afectada, dado que el destino de estos recursos debe tener una finalidad específica, finalidad que no estaba definida (aplicación presupuestaria de gastos que hubiese permitido crear el proyecto de gastos), e imposibilitaba contablemente la incorporación de saldos de créditos con cargo a Remanente de Tesorería para gastos con financiación afectada.

Con lo cual, el resultado sería exactamente el mismo, dado que la incorporación se haría con ese Remanente afectado, y no con nuevos o mayores ingresos, pero la incorporación de remanentes de crédito sería exactamente la misma.

Expediente n.º: 148/2018
Providencia de Alcaldía
Procedimiento: Prórroga del Presupuesto
Fecha de iniciación: 04/01/2018

PROVIDENCIA DE ALCALDÍA

Ante la imposibilidad de haber cumplimentado antes de 31 de diciembre del presente ejercicio la totalidad de los trámites legalmente establecidos para que el Presupuesto General entre en vigor el 1 de enero de 2018 por los siguientes motivos:

No haberse aprobado definitivamente a dia 1 de enero de 2018 el presupuesto definitivo,

Por ello,

DISPONGO

Que por el Interventor se proceda a emitir informe sobre la Legislación aplicable y el procedimiento a seguir para proceder a la prórroga para el año 2018 del Presupuesto municipal actualmente en vigor.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Expediente n.º: 148/2018
Informe de Intervención
Procedimiento: Prórroga del Presupuesto

INFORME DE INTERVENCIÓN

De conformidad con los artículos 4.1.g) del Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, regulado por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, y 21.4 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y en cumplimiento de la Providencia de Alcaldía, en relación con el expediente de prórroga del Presupuesto procede emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO. La normativa de aplicación es la siguiente:

— El artículo 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

— El artículo 21 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos (actualmente Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

SEGUNDO. En virtud del principio presupuestario de anualidad, también denominado de especialidad temporal, cada Presupuesto constituye un cuadro independiente y separado del correspondiente a otro ejercicio económico al desplegar sus efectos durante el ejercicio presupuestario coincidiendo éste con el año natural, y al terminar el año, la vida presupuestaria se extingue para renacer, al inicio del ejercicio siguiente, un nuevo Presupuesto aprobado.

Previene la Ley que, si por cualquier motivo, al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior, con el límite de sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen sobre el presupuesto prorrogado conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de dicho Texto Refundido, y hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto. La prórroga no afectará 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 teniendo estos la condición de no prorrogables.

TERCERO. El procedimiento para llevar a cabo la prórroga del Presupuesto es el siguiente:

A. De conformidad con lo establecido en los artículos 4.1.g) del Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, regulado por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, y 21.4 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, se requerirá a Intervención informe sobre el contenido del Presupuesto prorrogado, en el que se concreten los créditos prorrogables y, en su caso, los ajustes que sobre el mismo se deban practicar.

B. A la vista del informe de Intervención, por Resolución de Alcaldía se aprobará el Presupuesto prorrogado, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.4 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

CUARTO. Según lo dispuesto en el artículo 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales.

Número: 2018-0001 Fecha: 04/01/2018
Cód. Validación: 46QE6GF7WJQ33Q7HWYJH4XMNT | Verificación: http://guadalajara.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 3

No obstante, de acuerdo con dicho artículo y con el artículo 21.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en ningún caso tendrán la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con créditos u otros ingresos específicos o afectados que exclusivamente fueran a percibirse en dicho ejercicio

El presupuesto prorrogado está sujeto a los mismos principios de nivelación presupuestaria que el presupuesto definitivo, por lo cual debe aseverarse la coincidencia cuantitativa entre los créditos eliminados de la prórroga efectuada y los correlativos ingresos.

El Presupuesto inicial de 2017 fue el siguiente, tanto del Ayuntamiento de Guadalajara, como de sus Organismos Autónomos:

CAPITULO DE GASTOS	AYUNTAMIENTO GUADALAJ ARA	PATRONATO DE CULTURA	PATRONATO DE DEPORTES
A. OPERACIONES CORRIENTES			
1º GASTOS DE PERSONAL	21.728.122,14	990.892,00	2.554.580,00
2º G. BIENES CTES. Y SERVICIOS	23.132.003,00	1.636.008,00	2.147.520,00
3º GASTOS FINANCIEROS	761.830,42	1.200,00	2.200,00
4º TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.995.079,08	244.000,00	394.800,00
5º FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS	400.000,00		
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	**59.017.034,64**	**2.872.100,00**	**5.099.100,00**
B. OPERACIONES DE CAPITAL			
6º INVERSIONES REALES	2.944.500,00	58.500,00	145.000,00
7º TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	85.000,00		
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	**62.046.534,64**	**2.930.600,00**	**5.244.100,00**
8º ACTIVOS FINANCIEROS	15.000,00		
9º PASIVOS FINANCIEROS	2.944.983,36		
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	**2.959.983,36**	0,00	0,00
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	**65.006.518,00**	**2.930.600,00**	**5.244.100,00**

CAPÍTULOS DE INGRESOS	AYUNTAMIENTO GUADALAJ ARA	PATRONATO DE CULTURA	PATRONATO DE DEPORTES
A. OPERACIONES CORRIENTES			
1º IMPUESTOS DIRECTOS	35.618.766,00		
2º IMPUESTOS INDIRECTOS	2.621.722,00		
3º TASAS Y OTROS INGRESOS	10.204.700,00	550.000,00	1.005.000,00
4º TRANSFERENCIAS CTES.	13.183.830,00	2.336.600,00	4.210.000,00
5º INGRESOS PATRIMONIALES	428.000,00	44.000,00	29.100,00
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	**62.057.018,00**	**2.930.600,00**	**5.244.100,00**
B. OPERACIONES DE CAPITAL			
6º ENAJ . INVERSIONES REALES	0,00		
7º TRANSFERENCIAS DE CAPITAL			
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	**62.057.018,00**	**2.930.600,00**	**5.244.100,00**
8ºACTIVOS FINANCIEROS	5.000,00		
9º PASIVOS FINANCIEROS	2.944.500,00		
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	**2.949.500,00**	**0,00**	0,00

Número: 2018-0001 Fecha: 04/01/2018

SEGUNDO. Los **ajustes a la baja** que deben efectuarse sobre los créditos iniciales del Presupuesto anterior, a fin de que no se prorroguen los créditos recogidos por el artículo 21.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, son los siguientes:

6º INVERSIONES REALES	2.944.500,00	58.500,00	145.000,00
7º TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	85.000,00		

TERCERO. El contenido del Presupuesto prorrogado para el año 2018 será, por tanto, el resultante de la aplicación a los créditos iniciales del Presupuesto de 2017, los ajustes a la baja señalados en el punto anterior.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

INTERVENTOR GENERAL MUNICIPAL

Ayuntamiento de Guadalajara

Expediente n.º: 148/2018
Resolución con número y fecha establecidos al margen
Procedimiento: Prórroga del Presupuesto
Fecha de iniciación: 04/01/2018

RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA

Considerando que no resulta posible cumplir, antes de 31 de diciembre, los trámites necesarios para que el Presupuesto del próximo ejercicio entre en vigor el 1 de enero de 2018.

Considerando el informe de Intervención de fecha 4 de enero de 2018, sobre la prórroga para el año 2018 del Presupuesto municipal de 2017.

Visto el informe del Interventor, y de conformidad con lo establecido en los artículos 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y 21.4, segundo párrafo, del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril,

RESUELVO

PRIMERO. Proceder a la prórroga el presupuesto para el año 2018, del Ayuntamiento de Guadalajara, y sus dos Organismos Autónomos, con el contenido señalado en informe de Intervención de fecha 4 de enero de 2018.

SEGUNDO. Dar cuenta de la presente Resolución al Pleno en la próxima sesión que celebre.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Número: 2018-0030 Fecha: 04/01/2018

En relación con el anteproyecto de informe de fiscalización efectuado por el Tribunal de Cuentas, en la Recomendación 9ª considero que:

Primero.-Donde dice que (pag 43) "desde la adhesión al Convenio suscrito entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de intercambio de información tributaria y colaboración, acordada por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de septiembre de 2011, una vez finalizado el plazo de período voluntarios, aquel, ha de remitir mensualmente a la AEAT la información de la deuda pendiente de cobro a reclamar en vía ejecutiva según el criterio del responsable de área", esto no es correcto ya que los ficheros no se envian mensualmente sino se envia uno o dos al año o ninguno, ya que por este servicio la AEAT cobra por valores enviados , por los ingresado y por lo que se dan de baja en consecuencia se envian expedientes que han seguido el procedimiento recaudatorio y no ha sido posible su cobro por parte del Ayuntamiento.

Segundo.- Donde dice (pag 45) "No obstante estas actuaciones, al igual que ocurría en el periodo objeto de seguimiento de recomendaciones -2005 a 2007- las mismas aún siguen sin responder a un protocolo sistemático, llevándose a cabo sobre muestras discrecionales según el criterio del responsable de la Sección de Recaudación", no es del todo correcto ya que todos años sistematicamente se revisan padrones y liquidaciones de cuatro años anteriores, **no eligiendo muestras discrecionales** según el criterio del responsable de la Sección de Recaudación.

RECAUDACION MUNICIPAL

RECOMENDACIÓN 11ª TRIBUNAL CUENTAS

Conclusiones recomendaciones

III.4.5 Seguimiento recomendaciones referidas a la contabilidad y necesidad de realizar ajustes.(Epígrafe II.4.5)

Páginas 23, y 47 a 50.

Tal y como se determina en la página 23 " Por un lado, los derechos derivados de la enajenación de terrenos y de la conversión por su equivalente de los aprovechamientos urbanísticos no se registraban en el presupuesto en el momento en que se realizaban sino en la fecha en la que el Pleno decidía la finalidad a la que se destinarían, lo que provocaba una infravaloración de los derechos en el Remanente de Tesorería "

En primer lugar, a la Intervención municipal (contabilidad) en su momento no consta se hayan notificado ni remitido los Convenios urbanísticos que se formalizaban , hecho que hubiera permitido en su momento proceder al registro del Derecho reconocido, sino que el conocimiento de los mismos se producía cuando la tesorería municipal recogía en los Arqueos correspondientes los justificantes de ingresos efectuados por los distintos terceros. En ese momento y con los datos que figuraban en los justificantes (convenio, 50% convenio etc) es cuando se se procedía al ingreso en conceptos de ingresos pendientes de aplicación hasta tanto se obtuviesen de Urbanismo los Convenios mencionados y/o los acuerdos de sustitución en metálico del aprovechamiento.

Una vez recibida la información de Urbanismo, y no constando en los convenios/acuerdos la finalidad de esos ingresos afectados , se mantienen como ingresos pendientes de aplicación, en tanto en cuanto al tratarse de recursos cuyo destino es afectado , su tratamiento debe ser el de Gasto con financiación afectada y por tanto como proyecto de gasto.

La definición de Gasto con financiación afectada (curiosamente ya la denominación habla de gasto , luego ya por definición prima el gasto)

" Un gasto con financiación afectada es cualquier proyecto de gasto que se financie, en todo o en parte , con recursos concretos, que en caso de no realizarse el gasto no podrían percibirse o si se hubieran percibido deberían reintegrarse a los agentes que lo aportaron"

De acuerdo con la definición de Proyecto de gasto " Un proyecto de gasto es una unidad de gasto presupuestario perfectamente identificable, en términos genéricos o específicos, cuya ejecución, se efectúe con cargo a créditos de una o varias aplicaciones presupuestarias,y se extienda a uno o más ejercicios, y requiere un seguimiento y control individualizado"

De nuevo esta definición implica para poder definir el proyecto de gasto la

aplicación o aplicaciones presupuestarias.

De acuerdo con lo expuesto, se trataba de ingresos no previstos en presupuesto que no guardaban correlación con ninguna aplicación presupuestaria de gastos, por lo que salvo que se aprobase la correspondiente modificación de crédito determinando las aplicaciones presupuestarias de gastos a la que se asignan los recursos obtenidos, no es posible crear el proyecto de gasto porque no existen aplicaciones presupuestarias y no corresponde a la Intervención municipal abrir/inventarse aplicaciones puesto que estaría asumiendo competencias que corresponden a los organos de gobierno.

A mayor abundamiento, la propia instrucción de contabilidad cuando habla del " Seguimiento y control contable de los proyectos de gasto determina " el sistema de seguimiento y control de los proyectos de gasto deberá ofrecer, al menos la siguiente información:

A) Datos generales del proyecto

a.1) El código identificativo y la denominación del proyecto.

(la denominación del proyecto se la inventa Intervención)

a.2) El año de inicio y las anualidades a que vaya extender su ejecución

(se lo inventa Intervención)

a.3 Para cada anualidad, anualidades, la **aplicación o aplicaciones presupuestarias a traves de las que se vaya a realizar.**

(se lo inventa intervención)

a.4 Cuantía total del **gasto** estimado inicialmente

(de nuevo se lo inventa intervención

Desde el punto de vista jurídico cuando los aprovechamientos urbanísticos se patrimonializan mediante su sustitución en metálico tienen la consideración de enajenación de bienes que integran el Patrimonio municipal del suelo y se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

La/las leyes del suelo han venido estableciendo:

El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo deberán ser destinados:

1.

a) construcción, rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública .....

b) usos de conservación y mejora del medioambiente, incluyéndose tanto el

medio natural como el urbano, así como la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje rustico y urbano.

c) la gestión municipal del suelo, incluyendo la adquisición, posesión, reivindicación .....

2. **Además, podrán destinarse a los siguientes usos de interés social**

a) Creación y promoción del suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales ....

b) obras de urbanización y ejecución de sistemas generales...

c) construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal,.....

d) Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación urbana....

e) Rehabilitación del Patrimonio histórico Cultural

etc etc etc

Con esto se quiere poner de manifiesto el amplio abanico de aplicaciones presupuestarias a las que puede destinarse tanto desde el punto de vista del Área de Gasto (Urbanismo- 150.0, Vivienda, Patrimonio histórico -336.0, Medioambiente 170.0) como del concepto económico -619 infraestructuras, 622.0 edificios. , por lo que en ningún caso puede la Intervención municipal crear de motu propio una aplicación presupuestaria para abrir un proyecto de gasto como define la Instrucción.

Y si no se abre el proyecto volveríamos a tener que llevar el control manualmente, de ahí el ingreso pendiente de aplicación para controlar perfectamente el destino.

Dicho esto, manifestar que, como Interventor, se considera que el procedimiento seguido en el Ayuntamiento de Guadalajara para controlar los ingresos afectados, que, no debe olvidarse, forman parte de una contabilidad separada, es minucioso, meticuloso, y preciso, de manera que el objetivo final está encaminado a que ni un solo céntimo de euro pase a engrosar el Remanente de Tesorería para Gastos Generales, objetivo que se consigue escrupulosamente con el procedimiento implantado.

Efectivamente, la Instrucción que tiene dada este Interventor a las unidades de contabilidad, es que cuando detecten la existencia de un posible ingreso que esté afectado a un gasto concreto, no lo contabilicen en su concepto de ingresos correspondiente, si no, que lo pongan en conocimiento de la Jefa de Contabilidad y del Interventor.

Si ese ingreso se contabiliza en su concepto de ingresos por su

naturaleza, sin vincularlo a un proyecto afectado, al final del ejercicio pasará a formar parte del Remanente de Tesorería para Gastos Generales, que es lo que parece sugerir el Tribunal de Cuentas que es lo que hay que hacer, y a lo que se niega el que suscribe.

Solo se autoriza su aplicación, cuando se conocen todos los datos para su aplicación; mientras tanto, se le da el tratamiento de ingresos pendientes de aplicación; y, un ingreso afectado, para su aplicación, se ha de conocer, no solo su aplicación presupuestaria de ingresos, si no también el proyecto de gasto con financiación afectada que financia.

En el mejor de los casos, si el auxiliar administrativo de ingresos lo contabilizara en su aplicación de ingresos, y le dijera lo que había hecho a la Jefa de Contabilidad, o al Interventor, obligaría a estos dos a coordinarse, y llevar manualmente apuntado que hay existe un ingreso afectado sin controlar, para, a final de año, sumárselo al Exceso de Financiación Afectada.

Esta Intervención trata en todas sus innovaciones, de eliminar lo máximo posible los controles manuales, y potenciar los controles y seguimientos informáticos.

En definitiva, que de la lectura del informe del tribunal de Cuentas, parece que es un desastre la forma de control en el Ayuntamiento de Guadalajara, y que es un descontrol, cuando se AFIRMA CON MAYUSCULAS QUE NINGUN INGRESO AFECTADO PASA A FORMAR PARTE DEL REMANETE DE TESORERIA PARA GASTOS GENERALES, Y QUE TODOS SON DETALLADAMENTE CONTROLADOS Y SEGUIDOS POR LA INTERVENCION MUNICIPAL.

Y que, la magnitudes importantes del Resultado presupuestario Ajustado, y del Remanente de Tesorería para Gastos Generales, que son las magnitudes realmente importantes, no se ven afectadas en nada por la forma de controlar dichos ingresos; sin embargo, el método utilizado en el Ayuntamiento de Guadalajara garantiza absolutamente el control y seguimiento de los mismos.