

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

15643 *Resolución de 18 de mayo de 2021, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de mayo de 2021, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Seguir las recomendaciones del Informe emitido por el Tribunal de Cuentas.
– Proceder a la revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito concretando de manera taxativa los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado, a fin de evitar su utilización irregular; así como de impedir la utilización de esta figura como una fórmula alternativa al procedimiento de revisión de los actos nulos, lo cual no está admitido en nuestro ordenamiento. Y regular su procedimiento, garantizando los siguientes extremos:

a) Que su aprobación corresponde al máximo órgano de la entidad local que tiene atribuida la competencia de aprobación del presupuesto y es decisor del destino de los fondos de la hacienda local, de acuerdo con la atribución de competencias de los arts. 50 y 70 del Real Decreto 2568/1986, con las particularidades aplicables en las entidades a las que es de aplicación el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) Su utilización como instrumento de imputación presupuestaria exclusivo de las obligaciones que no deriven de gastos debidamente adquiridos a los que se refiere el artículo 176.2.b) del Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y den lugar a un supuesto de nulidad de pleno derecho, con independencia de que se hubiera instado o no la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento.

c) Que, durante la tramitación del procedimiento se incorpore la información que pueda aportar el órgano gestor, así como el Servicio Jurídico de la entidad, con carácter previo a que la Intervención local emita el correspondiente informe en los mismos términos establecidos en el artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017.

d) Que, en la tramitación del expediente se establezca el procedimiento para instar las medidas pertinentes para la exigencia de responsabilidades a las autoridades y personal al servicio de la Administración local, previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la disposición adicional vigésimo octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

3. Instar las entidades locales a:

- Seguir las recomendaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas.
- Establecer, en las bases de ejecución del presupuesto, el procedimiento de aprobación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, limitando su utilización para la imputación al presupuesto de obligaciones que, en origen, fueran indebidamente comprometidas y den lugar a un supuesto de nulidad de pleno derecho; y disponiendo, con carácter exclusivo, la competencia para su aprobación al Pleno como máximo órgano de la entidad para autorizar la imputación a presupuesto de estas obligaciones.
- Las obligaciones de ejercicios anteriores que se hubieran comprometido de acuerdo con la normativa de aplicación –o cuyos vicios se hubieran subsanado por tratarse de supuestos de anulabilidad–, no deberían tramitarse como reconocimientos extrajudiciales y se deberían llevar a presupuesto previa incorporación de los créditos correspondientes, según disponen los artículos 176.2.b) del Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el 26.2.b) del Real Decreto 500/90, tramitándose, en caso de ser necesario, la correspondiente modificación presupuestaria.
- El procedimiento de tramitación de estos expedientes debería incluir al menos:
 - a) La designación del Pleno como órgano competente para su aprobación, como máximo órgano de la entidad el responsable de autorizar la imputación a presupuesto de estas obligaciones.
 - b) La necesidad de que, en la tramitación del procedimiento, el órgano gestor deba aportar un informe sobre las causas que han generado el Registro Electrónico Común, el Servicio Jurídico de la entidad se pronuncie sobre la procedencia de instar la revisión de oficio y la Intervención local emita un informe de acuerdo con las previsiones del artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017.
 - c) El informe del interventor, al apreciar la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento a que se refiere el artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, atendiendo al artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberá valorar la aplicación del principio de enriquecimiento sin causa, además de otras circunstancias como pudiera ser su carácter recurrente o el perjuicio del interés público derivado de la suspensión inmediata del servicio.
- Hacer un uso excepcional de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, evitando un uso generalizado o descontrolado que conlleve el incumplimiento de la normativa presupuestaria y contable reflejo de una gestión poco eficaz o poco transparente.
- Establecer los procedimientos necesarios para que se haga efectiva la exigencia de las posibles responsabilidades derivadas de los incumplimientos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o de la normativa presupuestaria de aplicación, que se concretan fundamentalmente en el compromiso de obligaciones adquiridas sin cobertura contractual o sin consignación presupuestaria.
- Establecer procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía que eviten la falta de consignación presupuestaria cuando se genere la obligación, de tal forma que las Bases de Ejecución del presupuesto deberán prever la retención de crédito cuando se tramitan contratos menores y cuando se libran los fondos a través del procedimiento de anticipo de caja fija.
- Elaborar y aprobar una instrucción que regule las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y establecer las fechas límite para realizar los trámites de imputación de gastos e ingresos al presupuesto del ejercicio corriente, facilitando que los gastos e ingresos ejecutados se apliquen al presupuesto del ejercicio

corriente, y se garantice la correcta aplicación de los principios de imputación presupuestaria, devengo y anualidad presupuestaria.

- Adoptar instrucciones que regulen las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y planificar la fecha límite para proponer la iniciación de procedimientos de gasto, para aplicar una factura al presupuesto en curso, así como para aplicar gastos al ejercicio a cerrar, y el procedimiento a seguir con aquellas facturas expedidas en diciembre del ejercicio precedente pero de entrada en los registros en enero del año siguiente, respetando el principio de devengo y la anualidad presupuestaria.

- Implementar mecanismos que garanticen la adecuada conexión entre los registros administrativos y los registros contables para reducir el riesgo de errores, retrasos e incidencias en su tramitación.

- Establecer procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, de forma que sea posible hacer un seguimiento de las facturas pendientes y evitar la posible demora de su tramitación, que puede condicionar la ejecución del presupuesto.

- Identificar las causas estructurales y organizativas y las prácticas de gestión que originan recurrentemente, mediante la aplicación del reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación al presupuesto del ejercicio corriente de gastos de ejercicios anteriores derivados de actos administrativos en los que concurren causas de nulidad, al objeto de que puedan adoptarse las medidas para remover los obstáculos que las ocasionan y, en su caso, exigirse las responsabilidades que pudieran derivarse de dichos incumplimientos.

- Acordar y aplicar medidas de gestión del gasto público que fomenten e incentiven la imputación a presupuesto y contabilización de todas las obligaciones por parte de las entidades locales, para conseguir la máxima transparencia y fiabilidad de la información que se proporciona para la elaboración de los datos sobre necesidad y capacidad de financiación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de mayo de 2021.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.415

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE
RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO APROBADOS
POR LAS ENTIDADES LOCALES EN EL EJERCICIO 2018**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, 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 su sesión de 22 de diciembre de 2020 el **Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.

I.2.1. Ámbito subjetivo.

I.2.2. Ámbito objetivo.

I.2.3. Ámbito temporal.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO.

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

II.1. RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO APROBADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ÁMBITO NACIONAL.

II.1.1. Análisis de expedientes.

II.1.2. Infracciones normativas y exigencia de responsabilidades.

II.2. ANALISIS ESPECÍFICO DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA.

II.2.1. Alcázar de San Juan.

II.2.2. Cáceres.

II.2.3. Jumilla.

II.2.4. Logroño.

II.2.5. Mazarrón.

II.2.6. Santander.

II.2.7. Toledo.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

ICAL	Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LFTCU	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
OCEX	Órgano de Control Externo
TRLCSF	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
REC	Reconocimiento extrajudicial de crédito
RCI	Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
RDFHN	Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. REC aprobados en 2018 por Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes por tipo de entidad y tramos de población.
- Cuadro 2. REC aprobados en 2018 por Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Ayuntamientos de población superior a 100.000 habitantes por CCAA.
- Cuadro 3. Muestra de expedientes por CCAA.
- Cuadro 4. Clasificación de los REC en obligaciones debida e indebidamente comprometidas.
- Cuadro 5. Obligaciones contabilizadas en la cuenta 413. *Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto* a 31 de diciembre de 2017 por CCAA.
- Cuadro 6. Obligaciones contabilizadas en la cuenta 413. *Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto* a 31 de diciembre de 2017 por tramos de población.
- Cuadro 7. Distribución de las obligaciones debidamente reconocidas según la causa.
- Cuadro 8. Distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según la irregularidad.
- Cuadro 9. Porcentaje de distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según la irregularidad.
- Cuadro 10. Distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según el tipo de gasto.
- Cuadro 11. Porcentaje de distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según el tipo de gasto.
- Cuadro 12. Obligaciones comprometidas sin cobertura contractual por tipo de gasto y pérdida de vigencia del contrato.
- Cuadro 13. Porcentaje de las ORN tramitadas a través de REC.
- Cuadro 14. Detalle obligaciones REC. Alcázar de San Juan.
- Cuadro 15. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en el REC. Alcázar de San Juan.
- Cuadro 16. Detalle de obligaciones REC. Ayuntamiento de Cáceres.
- Cuadro 17. Detalle obligaciones REC. Ayuntamiento de Jumilla.
- Cuadro 18. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en los REC. Ayuntamiento de Jumilla.
- Cuadro 19. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en los expedientes REC. Ayuntamiento de Logroño.
- Cuadro 20. Licitación de las prestaciones de los REC sin cobertura contractual en 2018. Ayuntamiento de Logroño.

- Cuadro 21. Detalle obligaciones REC. Ayuntamiento de Mazarrón.
- Cuadro 22. Obligaciones indebidamente comprometidas. Ayuntamiento de Mazarrón.
- Cuadro 23. Licitación de las prestaciones sin cobertura contractual incluidas en el expediente analizado. Ayuntamiento de Mazarrón.
- Cuadro 24. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en los REC. Ayuntamiento de Santander.
- Cuadro 25. Licitación de las prestaciones del REC sin cobertura contractual en 2018. Ayuntamiento de Santander.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Distribución entre obligaciones REC debida e indebidamente reconocidas.
- Gráfico 2. Causas de irregularidad para cada tipo de gasto imputado a través de REC.
- Gráfico 3. Porcentaje de servicios y suministros indebidamente comprometidos respecto las ORN del capítulo 2.
- Gráfico 4. Obligaciones incluidas en el REC. Ayuntamiento de Alcázar de San Juan.
- Gráfico 5. Obligaciones incluidas en el REC. Ayuntamiento de Cáceres.
- Gráfico 6. Obligaciones incluidas en los REC. Ayuntamiento de Jumilla.
- Gráfico 7. Obligaciones incluidas en los REC. Ayuntamiento de Logroño.
- Gráfico 8. Obligaciones incluidas en los REC. Ayuntamiento de Santander.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), a través de la modificación introducida por el artículo 218.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, estableció la obligación para los órganos de Intervención de las entidades locales de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos contrarios a reparos y las principales anomalías de ingresos. La forma de dar cumplimiento a esta obligación se concretó en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015, que, además, incluyó la obligatoriedad de remitir los expedientes con omisión de fiscalización previa.

Posteriormente, con la entrada en vigor –el 1 de julio de 2018– del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCI), se introdujeron importantes novedades en el control interno de las entidades locales al armonizar los procedimientos, alcance y técnicas a emplear por el sector público local con las empleadas por la Intervención General de la Administración del Estado, además de ocupar el vacío existente, en tanto, hasta su aprobación no existía en el ámbito local un desarrollo reglamentario en relación con el control interno de la gestión económico-financiera.

Como consecuencia de este cambio normativo, el Tribunal de Cuentas dictó la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales, que regula la información que los órganos de intervención local deben remitir al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

La información enviada por los interventores locales se ha considerado de relevancia para la planificación de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal; así, en el ejercicio 2016 y en coordinación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), se llevó a cabo una fiscalización sobre los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías de ingresos relativos a los ejercicios 2014 y 2015. Además, se han llevado a cabo otras seis fiscalizaciones sobre este mismo ámbito objetivo en relación con los territorios de las Comunidades Autónomas sin OCEX, así como respecto de la información remitida por los órganos de intervención de Canarias; el resto de OCEX llevó a cabo las fiscalizaciones correspondientes a su ámbito territorial; todas ellas se refirieron al ejercicio 2016.

En las fiscalizaciones mencionadas se ha puesto de manifiesto una utilización recurrente de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito (REC), procedimiento del ámbito local en virtud del cual se realiza la imputación al presupuesto en vigor de obligaciones generadas en ejercicios anteriores. Se configura como excepción a la disciplina presupuestaria, en tanto la gestión del presupuesto está fundamentalmente marcada, además de por la especificidad de los créditos, por el principio de temporalidad anual, tal y como se define en los artículos 172, 173 y 176 del TRLRHL. No obstante, tal y como se detalla en el apartado destinado al marco jurídico y régimen legal, la actual regulación del reconocimiento extrajudicial de crédito presenta importantes carencias.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), incluye en su artículo 28, entre las infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria, aprobar compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria que sea aplicable, circunstancias que se producen en una gran parte de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito.

El uso frecuente de esta figura y la falta de un desarrollo normativo hacen que se haya considerado conveniente llevar a cabo la presente actuación fiscalizadora, de forma que se verifique la utilización de los reconocimientos extrajudiciales de crédito y se examinen las obligaciones que los conforman, así como la posible exigencia de responsabilidades.

La fiscalización se ha desarrollado de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX debido al interés común en la materia. Se ha ejecutado sobre bases compartidas, según las especificaciones que se detallan en el apartado relativo a los procedimientos, lo que ha permitido extender el ámbito de la fiscalización a un mayor número de entidades, acuerdos y expedientes, facilitando un control más amplio y representativo.

1.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019, aprobado por el Pleno de la Institución el 20 de diciembre de 2018, incluyó, en el Apartado III.5, entre las llevadas a cabo a iniciativa propia de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, la “*Fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018*”.

La fiscalización quedó enmarcada en el ámbito del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018 y, en particular, en su objetivo estratégico 1. Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público. Así, la fiscalización se fundamenta en los siguientes objetivos específicos 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas*, tanto en su medida 1. *–Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas–*, como en su medida 3. *–Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad–* y en el objetivo específico 1.3. *Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción*, en especial, en su medida 1. *–Desarrollar fiscalizaciones en aquellos ámbitos en los que, a la vista de las actuaciones desarrolladas, entre otros, por los órganos de control interno, pudiera apreciarse la existencia de irregularidades que pudieran dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad–*.

1.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

1.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las diputaciones provinciales del conjunto del territorio nacional, los cabildos insulares de las Islas Canarias, los consejos insulares de las Illes Balears y los ayuntamientos.

Se ha seleccionado una muestra integrada por las 38 diputaciones provinciales del conjunto del territorio nacional, los siete cabildos insulares de las Islas Canarias, los cuatro consejos insulares de las Illes Balears y 654 ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, resultando un total de 703 entidades.

Los 654 ayuntamientos han sido seleccionados por el Tribunal de Cuentas y cada uno de los OCEX que han participado en la presente fiscalización coordinada, en cada caso en relación con su propio territorio. Se han analizado los ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes de las Comunidades Autónomas de Aragón (24 ayuntamientos), Galicia (113), Illes Balears (38), Madrid (81), Cantabria (21), Murcia (37), Extremadura (35), La Rioja (9) y Castilla-La Mancha (74), los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes en las Islas Canarias (42), de más de 20.000 en Asturias (7), Cataluña (64), Comunidad Valencia (65) y en el País Vasco (19), de más de 25.000 en Castilla y León (13) y de más de 100.000 habitantes en Andalucía (12).

1.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo está formado por los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados en 2018 por las entidades que conforman en ámbito subjetivo de la fiscalización. Han

sido también objeto de revisión los procedimientos de gestión y control de gastos, dirigiéndose específicamente a los gastos ejecutados sin crédito presupuestario.

I.2.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a la información correspondiente a los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados en 2018, sin perjuicio de que se efectúen los análisis y comprobaciones relativos a ejercicios anteriores o posteriores que se consideren relevantes.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Esta fiscalización tiene carácter horizontal. Se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa, en tanto sus objetivos se dirigen a verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que afectan a la materia analizada y al examen de determinados sistemas y procedimientos llevados a cabo por de las entidades.

Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización:

1. Determinar el importe y examinar la naturaleza de los gastos imputados a presupuesto a través de la aprobación de expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito.
2. Examinar las obligaciones que conforman dichos expedientes, así como las causas que motivaron la falta de aplicación presupuestaria ordinaria y, en su caso, los procedimientos que hubieran dado lugar a la realización de obligaciones sin consignación presupuestaria. Se distinguirán las obligaciones que hubieran sido debidamente adquiridas en el ejercicio de procedencia, de aquellas otras que pudieran adolecer de vicios de anulabilidad o nulidad.
3. Analizar los procedimientos llevados a cabo para la aprobación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito en las distintas entidades.
4. Respecto de los actos nulos que hubieran dado lugar a obligaciones reconocidas mediante reconocimientos extrajudiciales de crédito, verificar si se ha instado una revisión de oficio acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración, o no se ha realizado ninguna actuación al margen del propio reconocimiento extrajudicial de crédito, así como, en su caso, la exigencia de algún tipo de responsabilidad subjetiva a algún órgano de gobierno o de intervención.

Asimismo, se previó verificar la observancia de la normativa reguladora de la transparencia en todo aquello que, de conformidad con dicha regulación, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

De acuerdo con los objetivos, la presente fiscalización se ha abordado desde una doble perspectiva. Por una parte, se ha realizado un examen global de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, determinando los tipos de gasto que conforman estos expedientes y las causas para su tramitación a través de esta figura y, por otra, sobre una muestra de ayuntamientos, se ha desarrollado un análisis concreto de las circunstancias procedimentales y de control interno que culminan en la aprobación de este tipo de expedientes.

El examen global está referido a todo el territorio español y se ha realizado de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las diferentes Comunidades Autónomas. En la segunda parte de la fiscalización, el Tribunal ha realizado el trabajo sobre siete entidades seleccionadas en Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio.

Para llevar a cabo la fiscalización el Tribunal de Cuentas estableció unas líneas básicas para dar homogeneidad a los trabajos fiscalizadores. La obtención y análisis de los datos correspondientes a las entidades situadas en las diferentes Comunidades Autónomas se ha llevado a cabo por los

correspondientes órganos de control externo; estos resultados fueron trasladados al Tribunal de Cuentas, que realizó una labor de homogeneización y agregación. Los resultados derivados de este trabajo se integran en el presente Informe con el objetivo de lograr una visión de conjunto y permitir un análisis comparado, todo ello sin perjuicio de su exposición individualizada en los informes que pudiera aprobar cada una de las Instituciones.

Los órganos de control que han tomado parte en la fiscalización han sido la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Sindicatura de Comptes de Catalunya, la Sindicatura de Cuentas de Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Consello de Contas de Galicia, la Audiencia de Cuentas de Canarias, el Tribunal de Cuentas Vasco, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y la Cámara de Cuentas de Aragón. El Tribunal de Cuentas ha efectuado las actuaciones fiscalizadoras correspondientes a las entidades locales de Comunidades Autónomas sin OCEX propio (Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja).

La Cámara de Comptos de Navarra no ha tomado parte en la fiscalización, manifestando que la figura de los reconocimientos extrajudiciales de crédito no está contemplada en la correspondiente normativa reguladora de la Comunidad Autónoma -Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley anterior-, e informando de que, en las fiscalizaciones llevadas a cabo por esa institución, se ha observado que las entidades locales de la Comunidad Foral de Navarra no utilizan los reconocimientos extrajudiciales de crédito.

Para facilitar y homogeneizar la realización de los trabajos, se ha puesto a disposición de los diferentes órganos de control externo la sede electrónica del Tribunal de Cuentas para la recepción de la información estructurada.

En esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas y resto de Instituciones de control han llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que han considerado precisas para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013, con las modificaciones aprobadas posteriormente.

En la fiscalización no se han producido limitaciones al alcance.

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

La normativa reguladora del régimen local, aplicable a lo largo del periodo objeto de la fiscalización y en relación con la materia fiscalizada, es principalmente la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos (RD 500/90).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (ICAL).
- Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales.

La figura del reconocimiento extrajudicial de crédito

El reconocimiento extrajudicial de crédito se utiliza generalmente como instrumento que posibilita la aplicación al presupuesto de obligaciones derivadas de compromisos de gastos de ejercicios anteriores que no han sido debidamente adquiridos. Sin embargo, pese a la abundancia de normas relativas a diferentes aspectos de la actividad económico-financiera de las entidades locales, no existe una normativa reguladora de esta figura, cuyo uso se ha constatado frecuente en las entidades locales.

Se refieren a ellos los artículos 26.2 y 60.2 del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos (RD 500/90), de cuya lectura conjunta se deduce la configuración de los REC como excepción al principio de temporalidad de los créditos:

- El art. 26.2 señala que se podrán imputar a los créditos del presupuesto vigente *“Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”*
- Y, a su vez, el art. 60.2 indica que *“Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera”*.

Existen otras dos excepciones al principio de anualidad, que se contemplan en el propio artículo 26.2 del RD 500/90 y también en el artículo 176 del TRLRHL, sin embargo, éste último no hace alusión a los reconocimientos extrajudiciales de crédito, y limita la aplicación a los créditos del presupuesto vigente a las siguientes obligaciones:

- a) *Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.*
- b) *Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3.*

El reconocimiento extrajudicial de crédito también se menciona en el art 23 del TRLRL que atribuye el Pleno la competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista

dotación presupuestaria, así como en el 50.12 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), si bien éste último no exige que el Pleno sea el órgano competente únicamente cuando se carece de consignación presupuestaria.

Al margen de lo señalado, no existe ninguna otra normativa que se refiera a este instrumento, no estando regulados aspectos como los siguientes:

- El procedimiento que se debe seguir para aprobar los reconocimientos extrajudiciales de crédito.
- Los requisitos que han de tener las obligaciones para ser susceptibles de incluirse en un procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL, 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 manifiesta la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente en el ejercicio 2018.

En el Anexo I se presentan los datos sobre el cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas generales de las entidades de la muestra en el ejercicio 2018 a 18 de diciembre de 2020, un año vencida la fecha límite de rendición de cuentas.

De las 703 entidades, el Cabildo Insular de Fuerteventura y 24 ayuntamientos no han rendido su Cuenta General correspondiente al ejercicio 2018. El detalle de los Ayuntamientos es el siguiente: Cádiz, Huelva, Jaén, Marbella, Colindres, Medio Cudeyo, Reocín, Tarancón, Añover de Tajo, Casarrubios del Monte, Fuensalida, Quintanar de la Orden, Seseña, Castuera, Olivenza, Durango, Galdakao, Alhama de Murcia, Caravaca de la Cruz, Fuente Álamo de Murcia, Mazarrón, Moratalla, Mula y Arnedo.

En relación con la obligación de rendición de la cuenta general de 2019 al Tribunal de Cuentas, en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, el plazo de 15 de octubre previsto en el artículo 223.2 del TRLRHL queda ampliado hasta el 22 de enero de 2021.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se ha remitido a los representantes de las entidades analizadas respecto de las que se ofrecen resultados particularizados en el Informe, para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran convenientes.

Asimismo, se ha enviado, con igual fin, a quienes ocuparon dicho cargo a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe.

Por lo que se refiere a las entidades de Comunidades Autónomas con órgano de control externo propio, el Tribunal de Cuentas les ha remitido, a efectos de alegaciones, aquellos resultados no recogidos específicamente en los informes que, sobre esta misma materia han elaborado los OCEX, o bien, que en la fecha de realización de este trámite no habían sido finalizados y por tanto, sometidos a las correspondientes alegaciones.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado, de 19 representantes actuales y de cuatro representantes anteriores. Las alegaciones recibidas de entidades analizadas por los correspondientes OCEX han sido tratadas de forma conjunta con los técnicos de las respectivas Instituciones, comunicando, además, estas últimas que no se habían recibido alegaciones en relación con sus Informes que pudieran afectar a los resultados expuestos en el presente Informe.

Las alegaciones recibidas han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe de Fiscalización que se han considerado procedentes. En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La exposición de los resultados se presenta en dos subapartados diferenciados. El primero de ellos muestra los resultados relativos al análisis de los reconocimientos extrajudiciales de crédito referentes al conjunto del territorio nacional y son derivados del análisis realizado de forma coordinada por el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo.

En el segundo, se exponen los resultados referentes a una muestra de entidades seleccionadas entre los ayuntamientos localizados en las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio.

II.1. RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO APROBADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ÁMBITO NACIONAL

Con el objeto de dar cumplimiento a los objetivos de este procedimiento fiscalizador se ha realizado un análisis de los reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por una muestra de entidades que alcanza el 54 % de los ayuntamientos de España de más de 5.000 habitantes, así como al conjunto de diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

La muestra de entidades ha sido seleccionada por cada uno de los órganos de control externo a partir del umbral mínimo de 100.000 habitantes según las características de cada ámbito territorial y de los propios municipios analizados.

En el cuadro siguiente se detalla el número total e importe de los expedientes aprobados por cada una de estas entidades. Se muestran los datos agrupados por tipos de entidad y tramos de población, poniéndolos en relación con el total de obligaciones reconocidas netas que se han imputado al presupuesto del ejercicio 2018.

Cuadro 1. REC aprobados en 2018 por Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes por tipo de entidad y tramos de población

Tipo de Entidades	Entidades con REC		Comparación REC y ORN			
	Muestra	Entidades con REC	REC		ORN	
			N.º	Importe	Importe	%
Diputaciones, Consejos y Cabildos	49	39	619	36.941.797	6.970.092.452	0,53 %
Ayuntamientos	654	465	11.731	493.085.423	27.978.054.655	1,76 %
Más de 1.000.000	2	1	106	11.663.348	4.722.155.553	0,25 %
Entre 500.000 y 1.000.000	4	4	1.433	85.044.033	3.132.600.280	2,71 %
Entre 250.000 y 500.000	10	9	316	26.712.171	2.988.204.079	0,89 %
Entre 100.000 y 250.000	46	42	5.138	161.485.409	6.877.030.439	2,35 %
Entre 50.000 y 100.000	63	58	2.069	72.319.474	3.859.758.499	1,87 %
Entre 25.000 y 50.000	139	101	947	53.371.186	3.383.209.617	1,58 %
Entre 10.000 y 25.000	197	138	1.101	55.796.883	2.270.339.701	2,46 %
Entre 5.000 y 10.000	193	112	621	26.692.919	744.756.487	3,58 %
TOTAL	703	504	12.350	530.027.220	34.948.147.107	1,52 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

De las 703 entidades seleccionadas en la muestra no han aportado al Órgano de Control Externo autonómico correspondiente, información sobre los reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados en 2018 nueve Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid –Algete¹, Brunete¹, Campo Real, Colmenar de Oreja, Colmenarejo¹, Cubas de la Sagra, Getafe, Miraflores de la Sierra¹ y Paracuellos de Jarama–, dos de la Comunidad Valenciana –Moncada¹ y Sagunto¹– y el Ayuntamiento de Durango en el País Vasco.

El 72 % de las 703 entidades de la muestra aprobaron expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito en el ejercicio 2018. Así lo hicieron 39 de las 49 diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares y 465 de los 654 ayuntamientos; en total, estas 504 entidades tramitaron 12.350 REC por un importe acumulado de 530.027.220 euros.

Por lo que se refiere al origen de estos 12.350 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito ha resultado lo siguiente:

- El 27 % deriva de resoluciones de la Presidencia de la entidad o del Pleno por las que se acuerdan actos contrarios a los reparos formulados por los órganos de Intervención.
- El 12 % son consecuencia de acuerdos de los órganos de gobierno por los que se decide continuar con el procedimiento, a pesar de constar una omisión de fiscalización.
- El 61 % restante fueron aprobados sin que se hubiera tramitado un acuerdo contrario a reparo ni se hubiera emitido informe por omisión de fiscalización.

Del análisis que se ha realizado de estos expedientes se deduce que una misma actuación ha dado lugar a tramitaciones diferentes en las distintas entidades; así, facturas generadas sin la tramitación

¹ Durante el trámite de alegaciones, los órganos de Intervención de los Ayuntamientos de Algete, Brunete, Colmenarejo, Miraflores de la Sierra, Moncada y Sagunto informaron de que durante el ejercicio 2018 las entidades habían tramitado respectivamente reconocimientos extrajudiciales de crédito por los siguientes importes: 93.058,20, 4.091,75, 14.574,50, 543.013,16, 288.749,86 y 749.155,58 euros. Estos expedientes no han sido analizados por haberse remitido con posterioridad a la finalización de los trabajos.

del correspondiente contrato han derivado, en algunas entidades, en expedientes con omisión de fiscalización, mientras que en otros casos, la resolución por la que se determina la imputación de estas facturas a presupuesto, se ha definido como acuerdo contrario a reparo, al considerar el órgano de Intervención que el informe en el que se ponía de manifiesto la omisión, tenía la naturaleza de fiscalización previa. Incluso en muchos otros casos, esta misma actuación daba lugar a la imputación de las facturas a presupuesto a través de un REC sin que mediara informe de reparo o de omisión por parte del órgano de Intervención.

Esta indefinición deriva, en gran parte, de la falta de regulación que, hasta la entrada en vigor del RCI -1 de julio de 2018- había respecto de la tramitación de los expedientes con omisión de fiscalización. A partir de dicha fecha, se concretan los supuestos en los que deben emitirse estos informes y se precisa que no tienen naturaleza de fiscalización. Sin embargo, el mencionado reglamento no ha abordado la regulación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, que, hasta la fecha de emisión del presente Informe, no cuentan con un procedimiento establecido en la norma.

Según se observa en el cuadro 1, el 1,52 % del total de obligaciones reconocidas netas fueron imputadas a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito.

Los porcentajes más elevados corresponden a los ayuntamientos de menor población; no obstante, en algunas entidades más grandes la ratio de obligaciones tramitadas a través de REC fue muy superior a la media, lo que hace que los porcentajes reflejados en el cuadro no muestren en todos los tramos la tendencia generalizada de que los ayuntamientos menores hacen un mayor empleo de los reconocimientos extrajudiciales en relación con sus ORN.

Esta situación es especialmente destacable en el Ayuntamiento de Zaragoza (tramo de población entre 500.000 y 1.000.000 habitantes), que imputó a través de este procedimiento el 7,46 % de las ORN.

En relación con el tramo de población entre 100.000 y 250.000 habitantes, diversos ayuntamientos tuvieron unas ratios muy superiores a la media en imputación de obligaciones a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito en relación con sus ORN; es el caso de Leganés -14,54 %-, Marbella -12,24 %-, Jaén -9,68 %-, Castellón de la Plana -6,98 %-, Burgos -6,48 %- y Torrejón de Ardoz -5,26 %-.

Entre los municipios de menor población tuvieron una mayor imputación de obligaciones a través de la aprobación de reconocimientos extrajudiciales los Ayuntamientos de Melide, Porto do Son, Cambre, Boiro, Coristanco, Ferrol, Santiago de Compostela, Bueu, Redondela, Muro, Mos y Cambados (Galicia), Benicarló (Comunitat Valenciana), Alcáñiz, Alagón, Cuarte de Huerva, Jaca, La Puebla de Alfinden, Utebo (Aragón), Capdepera y Pobra Sa (Illes Balears), Cercedilla y El Álamo (Madrid) y Ávila (Castilla y León).

En el Anexo II se detalla el conjunto de entidades cuya imputación de obligaciones al presupuesto mediante REC superó el 5 % del total de obligaciones reconocidas.

En el cuadro siguiente se muestran, por Comunidades Autónomas, estos datos de las Diputaciones Provinciales, los Consejos y Cabildos Insulares y los Ayuntamientos de población superior a 100.000 habitantes.

Cuadro 2. REC aprobados en 2018 por Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Ayuntamientos de población superior a 100.000 habitantes por CCAA

Comunidad Autónoma	Entidades con REC		Comparación REC y ORN			
	Muestra	Entidades con REC	REC		ORN	
			N °	Importe	Importe	%
Andalucía	20	19	4.103	80.483.811	4.831.326.925	1,67
Aragón	4	4	1.247	54.940.798	985.560.595	5,57
Canarias	11	10	183	14.070.939	2.812.569.314	0,50
Cantabria	1	1	3	8.715.906	181.868.977	4,79
Castilla y León	13	11	166	26.887.118	1.343.346.082	2,00
Castilla-La Mancha	6	6	98	3.339.579	586.142.571	0,57
Cataluña	15	9	238	11.780.480	1.438.601.610	0,82
Comunidad de Madrid	10	9	705	49.877.481	5.886.942.092	0,85
Comunitat Valenciana	7	7	333	40.635.216	2.500.224.438	1,63
Extremadura	3	3	11	1.562.283	424.214.882	0,37
Galicia	7	3	40	3.370.337	478.074.035	0,70
Illes Balears	5	5	276	17.044.632	1.042.547.931	1,63
La Rioja	1	1	129	4.663.441	146.503.790	3,18
País Vasco	4	3	53	2.083.253	970.921.000	0,21
Principado de Asturias	2	2	6	694.423	482.814.177	0,14
Región de Murcia	2	2	21	1.697.061	578.424.384	0,29
Total	111	95	7.612	321.846.758	24.690.082.803	1,30

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Los mayores porcentajes de obligaciones imputadas al presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito corresponden a las Comunidades Autónomas de Aragón (5,57), Cantabria (4,79), La Rioja (3,18), Castilla y León (2), Andalucía (1,67) y Comunitat Valenciana (1,63). Las que presentan ratios más elevados en relación con las obligaciones del capítulo 2 son Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Comunitat Valenciana, Illes Balears y La Rioja.

II.1.1. Análisis de expedientes

Con el fin de realizar un análisis de los tipos de gasto que conforman estos expedientes –prestación de servicios, adquisición de suministros, realización de obras, personal, otorgamiento de subvenciones y transferencias u otro tipo de gasto– y determinar la causa por la que no se ha seguido la tramitación presupuestaria ordinaria, se ha seleccionado una muestra sobre los 12.359 expedientes, cuyo importe global es de 530.868.880 euros.

La muestra seleccionada es de 798 expedientes –265.198.562,29 euros– de 410 entidades, lo que representa el 6 % de expedientes y el 50 % del importe.

La selección de expedientes se ha realizado por cada uno de los órganos de control externo a partir de una aplicación combinada del importe del expediente y del tamaño de la entidad, considerando otros factores como la relevancia del tipo de gasto en la entidad y la especial significación del expediente. El detalle de expedientes por CCAA se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Muestra de expedientes por CCAA

Comunidad Autónoma	EXPEDIENTES ANALIZADOS		
	N.º	Importe	N.º de entidades que han aprobado los REC
Andalucía	93	55.250.447,12	19
Aragón	70	9.987.982,00	24
Canarias	65	18.734.170,79	36
Cantabria	10	9.229.379,01	8
Castilla La Mancha	37	9.864.231,39	28
Castilla y León	37	22.480.465,46	19
Cataluña	88	16.597.895,25	43
Comunidad de Madrid	80	36.377.666,30	51
Comunitat Valenciana	88	38.151.547,86	57
Extremadura	12	1.953.345,67	11
Galicia	79	19.595.381,94	44
Illes Balears	57	15.490.345,34	35
La Rioja	4	971.897,97	3
País Vasco	27	2.084.388,36	11
Principado de Asturias	31	1.820.318,20	5
Región de Murcia	20	6.609.099,63	16
Total	798	265.198.562,29	410

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Se ha analizado la causa por la que estas obligaciones no fueron imputadas al presupuesto en el ejercicio en que se generaron, apreciándose desde un retraso en la tramitación de un expediente iniciado a la finalización del año anterior, hasta gastos comprometidos sin crédito adecuado y suficiente y prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, independientemente de la realización de la prestación por el tercero.

Se han considerado debidamente comprometidos los gastos en los que se produjo alguna o varias de las siguientes circunstancias:

- Facturas presentadas fuera de plazo.
- Retraso en la tramitación del expediente, bien como consecuencia de demoras de la propia entidad local o derivado de defectos que no conllevaban nulidad de las actuaciones y fueron subsanados.
- Expedientes con omisión de fiscalización previa sin que concurrieran supuestos de nulidad de las actuaciones cuando detectada dicha omisión, el órgano competente acordó continuar con el procedimiento.

Por otra parte, se han considerado obligaciones indebidamente comprometidas las adquiridas de forma irregular por haberse generado con incumplimiento de la normativa de aplicación. Son

aquellas en las que concurre alguna o varias de las situaciones siguientes en su tramitación, sin perjuicio de la efectiva realización de las prestaciones:

- Gastos comprometidos sin la correspondiente licitación de un contrato cuando éste fuera preceptivo.
- Obligaciones comprometidas sin crédito.
- Prestaciones que exceden del objeto del contrato que las debiera amparar y para las que no se ha tramitado la correspondiente modificación contractual.
- Prestaciones que tienen cabida en un contrato menor, pero para las que no se ha seguido la tramitación prevista en el artículo 118 de la LCSP y esta deficiencia no ha sido subsanada.
- Otras circunstancias por las que, a pesar de haberse realizado la prestación, no se ha producido la imputación ordinaria a presupuesto y que son distintas a las que generan obligaciones que se han calificado de debidamente comprometidas.

Pese a no ser las obligaciones imputadas al presupuesto en el ejercicio en que se generan, la ICAL establece la obligatoriedad de contabilizarlas extrapresupuestariamente en el ejercicio en que nacen.

La cuenta prevista en el plan contable aplicable a la administración local para la contabilización de estas obligaciones es la cuenta 413. *Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto*², que se define como cuenta acreedora que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para las que no se ha producido su aplicación a presupuesto, siendo procedente la misma.

Por lo tanto, el requisito que se exige a las obligaciones para su contabilización en esta cuenta es que se trate de obligaciones cuyo vencimiento corresponde al mismo presupuesto en el que se generó, pero que no se ha podido realizar su imputación por no contar con la acreditación documental de la realización de la prestación o del derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que, en su día, aprobaron y comprometieron el gasto.

La aplicación de esta cuenta sigue el principio de devengo, es decir, que aunque no se disponga de todos los requisitos documentales para la imputación presupuestaria de la obligación, se exige la contabilización del gasto en el ejercicio y, además, el registro del correspondiente pasivo en el balance.

En el cuadro siguiente se muestra el montante de obligaciones imputadas a presupuesto por las entidades locales de las diferentes CCAA según hayan sido comprometidas regular o irregularmente en atención a lo indicado. Además, se detalla si las obligaciones proceden del propio ejercicio 2018 o son de ejercicios anteriores y si constan contabilizadas en la cuenta 413. *Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto*.

² La Orden HAC/1364/2018, de 12 de diciembre, por la que se modifican los planes de cuentas locales anexos a las Instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local, aprobadas por las Órdenes HAP/1781 y 1782/2013, de 20 de septiembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2019, modificó la utilización de la cuenta 413, que pasa a denominarse *Acreeedores por operaciones devengadas*, y pasa a incluir todas las obligaciones que se hubieran devengado a 31 de diciembre, estén o no vencidas.

Cuadro 4. Clasificación de los REC en obligaciones debida e indebidamente comprometidas.

Comunidad Autónoma	Total facturas REC analizadas	DEBIDAMENTE COMPROMETIDAS		INDEBIDAMENTE COMPROMETIDAS			
		Importe (1)	Importe contabilizado en la 413	Ejercicios anteriores	2018	Importe total	Importe contabilizado en la 413
Andalucía	54.781.553,56	5.190.432,88	Sin datos	48.076.996,10	1.514.124,58	49.591.120,68	40.056.272,63
Aragón	9.987.982,56	614.024,94	340.795,53	1.346.075,75	8.027.881,87	9.373.957,62	948.938,89
Canarias	18.734.170,79	2.019.911,86	682.371,64	14.237.552,29	2.476.706,64	16.714.258,93	3.240.721,63
Cantabria	9.229.379,01	392.159,14	41.141,51	976.213,07	7.861.006,80	8.837.219,87	819.756,21
Castilla y León	22.251.928,78	660.996,08	0,00	5.530.083,70	16.060.849,00	21.590.932,70	2.274.451,67
Castilla-La Mancha	9.864.231,39	4.803.482,05	1.055.841,92	3.634.626,80	1.426.122,54	5.060.749,34	2.128.226,37
Cataluña	16.507.681,63	3.044.582,34	2.072.693,35	8.712.567,77	4.750.531,52	13.463.099,29	6.161.213,90
Comunidad de Madrid	36.377.666,36	2.061.073,97	618.496,07	25.371.704,06	8.944.888,33	34.316.592,39	14.165.114,20
Comunitat Valenciana	38.151.548,17	2.639.665,63	1.562.056,53	27.392.222,84	8.119.659,70	35.511.882,54	22.384.855,47
Extremadura	1.953.345,67	805.246,46	72.037,17	1.136.513,38	11.585,83	1.148.099,21	172.219,23
Galicia	19.595.381,94	2.297.429,83	391.848,45	9.416.669,23	7.881.282,88	17.297.952,11	4.859.663,29
Illes Balears	15.484.937,70	2.592.962,86	405.526,71	4.671.187,88	8.220.786,96	12.891.974,84	4.597.347,12
La Rioja	971.897,97	197.028,96	80.796,57	774.869,01	0,00	774.869,01	60.195,23
País Vasco	2.084.388,36	193.767,95	9.883,78	257.497,74	1.633.122,67	1.890.620,41	152.638,14
Principado de Asturias	1.820.318,46	209.895,59	26.440,09	975.001,03	635.421,84	1.610.422,87	327.715,33
Región de Murcia	6.605.777,92	1.868.793,69	491.381,61	3.431.866,73	1.305.117,50	4.736.984,23	1.293.897,64
Total	264.402.190,27	29.591.454,23	7.851.310,93	155.941.647,38	78.869.088,66	234.810.736,04	103.643.226,95

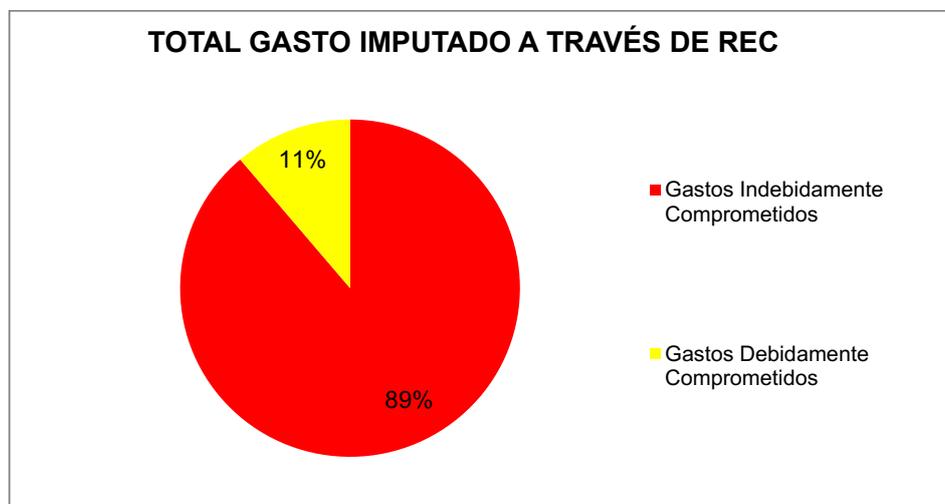
Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

(1) De los 29.591.454,23 euros, el 96 % (28.599.151,92) se generó en ejercicios anteriores a 2018

La diferencia entre el total de las facturas aplicadas a los correspondientes presupuestos de 2018 que han sido objeto de análisis y que se reflejan en el cuadro anterior -264.402.190,27- y el importe total de los expedientes REC -265.198.562,29- que constan en el cuadro 3 se concreta en 796.372,02 euros y deriva de las siguientes circunstancias:

- 468.893,56 euros son consecuencia de que la Cámara de Cuentas de Andalucía realizó una muestra de facturas para su análisis en seis de los 93 expedientes seleccionados, por lo que es superior el importe de los expedientes REC que la cuantía examinada.
- 219.374,95 y 90.213,62 euros derivan de la falta de atención de la Diputación de Ávila y del Ayuntamiento de Santa Perpetua de Mogoda respectivamente a los requerimientos de información efectuados por el Consejo de Cuentas de Castilla y León y de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, por lo que no han podido ser analizadas las facturas correspondientes.
- El resto, 17.889,89, son pequeñas diferencias carentes de relevancia y cuya procedencia se ha podido identificar en todos los casos

En el gráfico siguiente se aprecia de forma esquemática el volumen de obligaciones que habían sido comprometidas indebidamente y las que no lo fueron, de acuerdo con la normativa de aplicación:

Gráfico 1 Distribución entre obligaciones REC debida e indebidamente reconocidas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Para todas estas obligaciones se ha seguido el mismo procedimiento, imputándose al presupuesto de 2018 a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito, independientemente de que su origen fuera contrario al ordenamiento jurídico o no.

En la normativa no está contemplado el procedimiento que se debe llevar a cabo respecto de las obligaciones cuya tramitación adolece de vicios que derivan en anulabilidad y no son subsanados y respecto de los que podrían generar nulidad, al margen de su imputación al presupuesto de la entidad a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito.

Los vicios que podrían causar la nulidad del acto aparecen tasados en el artículo 47 de la LPAC, que, en relación con la materia fiscalizada, son que los actos se hubieran comprometido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, en ausencia de crédito o por órgano manifiestamente incompetente. Además, el artículo 39 de la LCSP, determina las causas de nulidad específicas del ámbito de la contratación, e incluye como tal la carencia o insuficiencia de crédito, salvo casos de emergencia.

Por lo que se refiere a la contabilización de estos importes en la cuenta 413. *Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto* a 31 de diciembre de 2017, destaca la diferencia entre las obligaciones debidamente comprometidas, respecto de las que el 27 %³ se ha registrado en dicha cuenta y las indebidamente comprometidas contabilizadas en dicha rúbrica, que alcanza el 66 % a nivel nacional, según se detalla en el cuadro 5.

Del análisis realizado ha resultado que únicamente el 60 % del total de las obligaciones devengadas tuvo el correspondiente reflejo en la cuenta 413, y que, además, este reflejo fue, como se ha señalado, superior en el caso de las obligaciones indebidamente comprometidas, según se detalla por CCAA en el siguiente cuadro 5.

Ello se debe a una infrutilización de la cuenta 413 para aquellas obligaciones que siguieron la normativa de aplicación en cuanto a su compromiso y que por circunstancias, que normalmente se concretan en la presentación tardía de la factura o en retrasos internos en su tramitación, no se imputaron al presupuesto, pero se tiene previsto su imputación en los primeros meses del ejercicio

³ Este porcentaje se ha calculado respecto de los 22.278.183,80 euros de obligaciones debidamente comprometidas procedentes de ejercicios anteriores.

siguiente. Sin embargo, y a pesar de que hay seguimiento temporal de estas obligaciones y su aplicación presupuestaria no se suele demorar en el tiempo, su falta de registro en el balance implica que este no refleje adecuadamente las deudas con proveedores.

Por lo que se refiere a las obligaciones indebidamente comprometidas se ha comprobado que, en algunas ocasiones, proceden de ejercicios previos al inmediatamente anterior, y se demora su imputación a presupuesto, acudiendo las entidades, en mayor medida, a aflorar su existencia a través de su contabilización en la cuenta 413.

No obstante, y dependiendo de la entidad local concreta, se han constatado niveles muy bajos de contabilización de estas operaciones, lo que deriva, al igual que ocurre respecto de las obligaciones debidamente comprometidas, en que, al margen de los incumplimientos legales, las deudas con los proveedores no queden adecuadamente reflejadas.

Cuadro 5. Obligaciones contabilizadas en la cuenta 413. Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto a 31 de diciembre de 2017 por CCAA

Comunidad Autónoma	DEBIDAMENTE COMPROMETIDAS			INDEBIDAMENTE COMPROMETIDAS		
	Importe	413	%	Importe	413	%
Andalucía	5.190.432,88	Sin datos	--	48.076.996,10	40.056.272,63	83,32
Aragón	611.054,15	340.795,53	55,77	1.346.075,75	948.938,89	70,50
Asturias	209.895,59	26.440,09	12,60	975.001,03	327.715,33	33,61
Canarias	2.019.911,86	682.371,64	33,78	14.237.552,29	3.240.721,63	22,76
Cantabria	392.159,14	41.141,51	10,49	976.213,07	819.756,21	83,97
Castilla y León	350.558,19	0,00	0,00	5.530.083,70	2.274.451,67	41,13
Castilla-La Mancha	4.452.297,88	1.055.841,92	23,71	3.634.626,80	2.128.226,37	58,55
Cataluña	2.955.967,56	2.072.693,35	70,12	8.712.567,77	6.161.213,90	70,72
Comunidad de Madrid	2.061.073,97	618.496,07	30,01	25.371.704,06	14.165.114,20	55,83
Comunitat Valenciana	2.639.665,63	1.562.056,53	59,18	27.392.222,84	22.384.855,47	81,72
Extremadura	805.246,46	72.037,17	8,95	1.136.513,38	172.219,23	15,15
Galicia	2.297.429,83	391.848,45	17,06	9.416.669,23	4.859.663,29	51,61
Illes Balears	2.353.868,18	405.526,71	17,23	4.671.187,88	4.597.347,12	98,42
La Rioja	197.028,96	80.796,57	41,01	774.869,01	60.195,23	7,77
País Vasco	193.767,95	9.883,78	5,10	257.497,74	152.638,14	59,28
Región de Murcia	1.868.793,69	491.381,61	26,29	3.431.866,73	1.293.897,64	37,70
TOTAL	28.599.151,92	7.851.310,93	27,45	155.941.647,38	103.643.226,95	65,45

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Las entidades que en menor medida contabilizaron estas obligaciones en la cuenta 413 fueron las ubicadas en las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Extremadura y La Rioja.

En el siguiente cuadro se muestra esta información distribuida por tramos de población.

Cuadro 6. Obligaciones contabilizadas en la cuenta 413. Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto a 31 de diciembre de 2017 por tramos de población⁴

Tramos de población	Debidamente comprometidas			Indebidamente comprometidas		
	Importe ejerc. anteriores	Importe contabilizado en la 413	% Importe contabilizado en la 413	Importe ejerc. anteriores	Importe contabilizado en la 413	% Importe contabilizado en la 413
Más de 1.000.000	0	0	--	9.061.718,72	420.654,96	4,64
Entre 500.000 y 1.000.000	0	0	--	11.342.029,89	9.908.676,85	87,36
Entre 250.000 y 500.000	1.560.679,19	1.476.295,53	94,59	5.341.451,82	4.151.754,08	77,73
Entre 100.000 y 250.000	3.512.892,65	1.652.049,31	47,03	64.577.305,09	53.924.413,68	83,50
Entre 50.000 y 100.000	3.713.747,04	1.682.709,62	45,31	22.283.175,85	14.917.387,15	66,94
Entre 25.000 y 50.000	7.019.391,75	1.549.638,32	22,08	12.476.570,29	6.777.725,87	54,32
Entre 10.000 y 25.000	5.364.491,61	1.023.903,54	19,09	14.225.713,24	7.455.974,34	52,41
Entre 5.000 y 10.000	2.326.362,38	393.719,31	16,92	5.792.198,09	4.105.480,11	70,87
Total	23.497.564,62	7.778.315,63	33,10	145.100.162,99	101.662.067,04	70,06

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Según se incrementa la población se advierte una tendencia general a la utilización más frecuente de la cuenta 413. *Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto*. No obstante, destaca el uso de esta cuenta extrapresupuestaria por los municipios de entre 5.000 y 10.000 en lo que se refiere a las obligaciones indebidamente comprometidas.

En sentido contrario a la tendencia global señalada, se ha constatado la escasa utilización de esta cuenta en el Ayuntamiento de Madrid en relación con las obligaciones indebidamente comprometidas que la entidad ha imputado al presupuesto de 2018 a través de REC. El mencionado Ayuntamiento es la única entidad del tramo de más de 1.000.000 de habitantes, puesto que el Ayuntamiento de Barcelona –el otro municipio de España de esta población– no aprobó ningún reconocimiento extrajudicial en 2018.

A continuación, se exponen, de forma diferenciada, los resultados relativos a las obligaciones debidamente comprometidas e indebidamente comprometidas que han sido objeto de imputación presupuestaria a través de REC.

Obligaciones debidamente comprometidas

De los 264.402.190,27 euros imputados a presupuesto a través de expedientes REC, el 11 % –29.591.454,23 euros– fueron obligaciones debidamente comprometidas, de las cuales el 97 % (28.599.151,92 euros) proceden de ejercicios anteriores a 2018, no habiéndose imputado a los presupuestos de los ejercicios en los que se generaron. No obstante, a este tipo de obligaciones se refiere el artículo 176 del TRLRHL, relativo a la temporalidad de los créditos, al señalar que, si bien a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario, las obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores se podrán imputar al presupuesto vigente, exigiendo la previa incorporación de los créditos en el caso de proyectos con

⁴ No se han incluido en el cuadro los datos de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares por no disponer de datos de varias de estas entidades de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias y Castilla y León.

financiación afectada. En consecuencia, para la imputación de estos gastos, no era necesario acudir a la tramitación de un REC, sin perjuicio de que, en caso de que no se disponga de remanente de tesorería para su financiación, haya de tramitarse la correspondiente modificación presupuestaria.

De las obligaciones calificadas, según los criterios señalados, como debidamente comprometidas, 992.302,31 euros se generaron en el año 2018 y la incidencia de estos expedientes fue la falta de fiscalización previa, sin que en el informe de omisión emitido se pusieran de manifiesto otras irregularidades distintas. En este caso, con independencia de la infracción que supone la falta del informe de fiscalización, una vez que el órgano de Intervención ha emitido el correspondiente informe no apreciando ninguna otra irregularidad, procedería la imputación ordinaria de estas obligaciones al presupuesto vigente.

En el cuadro siguiente se detalla la casuística de las obligaciones que fueron debidamente comprometidas pero que, como consecuencia de un desfase temporal entre la corriente real de bienes y servicios y la justificación documental, no se imputaron al ejercicio en el que se devengaron, aunque hubiera procedido su aplicación si no se hubieran producido las incidencias que se señalan.

Cuadro 7. Distribución de las obligaciones debidamente reconocidas según la causa

Comunidad Autónoma	CAUSAS DE NO TRAMITACIÓN ORDINARIA			
	Retraso en la tramitación administrativa	Omisión fiscalización	Presentación tardía factura	Total general
Andalucía	645.323,23	111.607,98	4.433.501,67	5.190.432,88
Aragón	347.298,34	28.184,05	238.542,55	614.024,94
Baleares	716.954,05	239.094,68	1.636.914,13	2.592.962,86
C. Valenciana	345.627,04	-	2.294.038,59	2.639.665,62
Canarias	682.371,64	-	1.337.540,22	2.019.911,86
Cantabria	56.590,73	-	335.568,41	392.159,14
Castilla y León	310.437,89	-	350.558,19	660.996,08
Castilla-La Mancha	1.826.133,88	766.253,47	2.211.094,70	4.803.482,05
Catalunya	1.982.586,35	388.973,82	673.022,17	3.044.582,34
Extremadura	35.847,45	-	769.399,01	805.246,46
Galicia	48.924,75	-	2.248.505,08	2.297.429,83
La Rioja	-	-	197.028,96	197.028,96
Madrid	395.524,23	-	1.665.549,74	2.061.073,97
Pais Vasco	-	-	193.767,95	193.767,95
Principado de Asturias	-	-	209.895,59	209.895,59
Región de Murcia	491.701,27	-	1.377.092,42	1.868.793,69
Total general	7.885.320,85	1.534.114,00	20.172.019,38	29.591.454,23

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

El 68 % de las obligaciones debidamente comprometidas que no se imputaron al presupuesto cuando era procedente hacerlo, derivan de que la documentación justificativa correspondiente llegó una vez que se había cerrado el trámite presupuestario de cierre de ejercicio. A su vez, en el 27 % del importe total se produjeron retrasos en la tramitación interna de la documentación necesaria para proceder a la aplicación presupuestaria de las obligaciones. Estas situaciones son consecuencia de debilidades en la gestión y en los procedimientos para hacer un adecuado control de estas obligaciones.

La ausencia de instrucciones de cierre que fijen las fechas límite para realizar los trámites de imputación de gastos y que faciliten la correcta aplicación del principio de temporalidad, la falta de vinculación entre el registro de facturas y los registros contables, así como la ausencia de procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, de forma que sea posible, en su caso, proceder a reclamar las facturas pendientes y evitar la demora de su tramitación, contribuyen a un inadecuado control.

En la parte específica de este Informe se verifican estos aspectos en relación con las entidades seleccionadas para su análisis.

Por lo que se refiere al tipo de gasto, el 46 % de las obligaciones que no se imputaron a presupuesto por estos motivos corresponden a prestaciones de servicio, el 20 % a suministros y el 10 % a certificaciones de obra que se tramitaron con demora, bien por retraso en su presentación o bien por el alargamiento en el tiempo.

Obligaciones indebidamente comprometidas

El análisis se ha dividido en tres apartados: en primer lugar, se examinan los tipos de irregularidad que han concurrido en estas obligaciones –gastos comprometidos sin crédito, obligaciones sin contrato, etc.–. En segundo lugar, se analizan los tipos de gasto en los que en mayor medida se han producido las irregularidades señaladas –prestaciones de servicios, suministros, personal, etc.–. A continuación, se expone un análisis conjunto de ambas variables, de forma que sea posible determinar qué tipo de irregularidad tiene mayor prevalencia según el tipo de gasto. Por último, se realiza un examen específico de las obligaciones comprometidas sin cobertura contractual en relación con la pérdida de vigencia del contrato que debiera haber dado cobertura a la prestación; todo ello sin perjuicio de la efectiva realización de las prestaciones.

Obligaciones indebidamente comprometidas por tipo de irregularidad

En el cuadro siguiente se detallan, por CCAA, las obligaciones que fueron comprometidas sin que se siguiera el procedimiento legalmente establecido y en consecuencia, son susceptibles de nulidad de pleno derecho, independientemente de la acreditación de que el tercero ha entregado el bien o realizado el servicio. El conjunto de estas obligaciones se imputó al presupuesto de 2018 a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito según la irregularidad.

Cuadro 8. Distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según la irregularidad

Comunidad Autónoma	IRREGULARIDADES						Total
	Sin crédito	Sin contrato	Sin crédito y sin contrato	Sin adecuada cobertura contractual	Contrato menor sin aprobación del gasto	Otras causas	
Andalucía	30.990.522,19	1.848.653,73	12.969.366,50	479.325,01	251.714,58	3.051.538,67	49.591.120,68
Aragón	577.452,12	7.703.004,25	265.714,74	291.373,69	-	536.412,82	9.373.957,62
Canarias	10.745.317,16	2.722.098,75	266.886,88	-	-	2.979.956,14	16.714.258,93
Cantabria	842.185,40	7.875.727,49	-	-	119.306,98	-	8.837.219,87
Castilla y León	1.931.144,60	17.164.584,31	34.994,68	2.453.392,13	-	6.816,98	21.590.932,70
Castilla-La Mancha	1.960.991,08	1.884.149,72	508.811,03	280.374,71	600	425.822,80	5.060.749,34
Cataluña	6.285.541,89	6.687.184,17	143.658,97	346.714,26	-	-	13.463.099,29
Comunidad de Madrid	14.728.059,94	17.662.509,36	-	469.749,72	164.260,87	1.292.012,50	34.316.592,39
Comunitat Valenciana	19.220.299,89	12.532.892,07	2.988.342,81	272.188,37	87.759,76	410.399,64	35.511.882,54
Extremadura	537.747,47	245.608,14	-	14.300,47	56.458,81	293.984,32	1.148.099,21
Galicia	5.563.163,68	4.836.423,77	-	5.857.580,84	1.040.783,82	-	17.297.952,11
Illes Balears	3.827.265,91	8.037.575,22	113.432,61	11.918,29	671682,61	230.100,20	12.891.974,84
La Rioja	774.869,01	-	-	-	-	-	774.869,01
País Vasco	257.497,74	1.263.164,81	-	369.957,86	-	-	1.890.620,41
Principado de Asturias	142.627,75	1.458.847,84	-	-	8.947,28	-	1.610.422,87
Región de Murcia	1.965.212,21	934.499,31	977.769,06	621.993,38	91.302,66	146.207,61	4.736.984,23
TOTAL	100.349.898,04	92.856.922,94	18.268.977,28	11.468.868,73	2.492.817,37	9.373.251,68	234.810.736,04

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Los 234.810.736,04 euros incluyen la totalidad de obligaciones indebidamente comprometidas que se imputaron al presupuesto de 2018 a través de reconocimientos extrajudiciales. De ellas, el 66 % fueron generadas en ejercicios anteriores a 2018 (155.941.647,38 euros) y el 34 % proceden de prestaciones realizadas en el propio ejercicio 2018 (78.869.088,66 euros).

Respecto de las generadas en 2018, el 79 % (62.348.881,30 euros) corresponden a gastos sin contrato o sin adecuada cobertura contractual. Otro 6 % de las procedentes del propio ejercicio 2018 (4.685.055,25 euros) son gastos comprometidos sin crédito adecuado o suficiente. En este caso, al tratarse de compromisos adquiridos en el propio ejercicio 2018, hubiera sido procedente –de ser la única irregularidad que les afecta– haber tramitado, previamente al compromiso de la obligación, la modificación presupuestaria con la que, en su caso, se financió el REC. Ello hubiera evitado la tramitación extraordinaria que supone el reconocimiento extrajudicial.

En el cuadro siguiente se muestra la información del cuadro 6 en términos porcentuales respecto del total de obligaciones indebidamente comprometidas.

Cuadro 9. Porcentaje de distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según la irregularidad

Comunidad Autónoma	IRREGULARIDADES					
	Gasto sin crédito	Gasto sin contrato	Gasto sin crédito y sin contrato	Sin adecuada cobertura contractual	Contrato menor sin aprobación del gasto	Otras causas
Andalucía	62,49	3,73	26,15	0,97	0,51	6,15
Aragón	6,16	82,17	2,84	3,11	-	5,72
Canarias	64,29	16,28	1,6	-	-	17,83
Cantabria	9,53	89,12	-	-	1,35	-
Castilla y León	8,95	79,5	0,16	11,36	-	0,03
Castilla-La Mancha	38,75	37,23	10,06	5,54	0,01	8,41
Cataluña	46,69	49,67	1,07	2,57	-	-
Comunidad de Madrid	42,92	51,47	0	1,37	0,48	3,76
Comunitat Valenciana	54,12	35,29	8,41	0,77	0,25	1,16
Extremadura	46,84	21,39	-	1,25	4,92	25,6
Galicia	32,16	27,96	-	33,86	6,02	-
Illes Balears	29,69	62,35	0,88	0,09	5,21	1,78
La Rioja	100	-	-	-	-	-
País Vasco	13,62	66,81	-	19,57	-	-
Principado de Asturias	8,86	90,59	-	-	0,55	-
Región de Murcia	41,49	19,73	20,64	13,13	1,93	3,08
TOTAL	42,74	39,55	7,78	4,88	1,06	3,99

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

El 90 % de las obligaciones indebidamente comprometidas lo fueron como consecuencia de carecer de contrato o de no disponer de crédito suficiente y adecuado, o bien, por ambas circunstancias a la vez. No se han incluido en dicho porcentaje, los casos en los que había contrato en vigor, pero se realizaron prestaciones no cubiertas por el contrato sin que se hubiera tramitado la correspondiente modificación contractual; estas obligaciones se han clasificado como “Sin adecuada cobertura contractual” y representan el 5 % del total.

La mayoría de las ratios elevadas que se presentan en el cuadro anterior no derivan de una alta imputación al presupuesto de obligaciones mediante REC en la comunidad autónoma correspondiente. Sin embargo, en algunos supuestos, los porcentajes elevados sí responden a entidades concretas con alta imputación de obligaciones a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales. Estos supuestos son los siguientes:

- Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Canarias tienen un mayor porcentaje de obligaciones comprometidas “sin crédito”. Esta circunstancia deriva, en el caso de Andalucía, del Ayuntamiento de Marbella, que contabilizó 29.026.151,76 euros en este supuesto. En el caso de Canarias, se debe, fundamentalmente al Ayuntamiento de la Oliva, (1.994.663,65 euros), al de Las Palmas de Gran Canaria (1.401.573,37 euros) y al de Puerto de la Cruz (1.089.767,97 euros).
- Dentro de las obligaciones “sin contrato”, responden a cuantías relevantes las ratios de Aragón, fundamentalmente derivado del Ayuntamiento de Zaragoza que contabilizó 2.736.441,15 euros, y el de Cantabria, con origen en el Ayuntamiento de Santander, que registró 7.861.006,80 euros sin contrato.

- Las entidades de la Comunidad Autónoma de Galicia presentan un porcentaje sensiblemente superior a la media en las obligaciones “*sin adecuada cobertura contractual*”, motivado por la imputación de 1.288.158,16 euros por el Ayuntamiento de A Coruña y de 3.752.627,47 por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela.
- En las obligaciones imputadas a presupuesto “*sin crédito y sin contrato*” las entidades de Andalucía presentan una ratio elevada como consecuencia, fundamentalmente, del registro de 8.761.046,65 en el Ayuntamiento de Jaén y 2.290.545,24 en el Ayuntamiento de Sevilla.

Obligaciones indebidamente comprometidas por tipo de gasto

En los dos cuadros siguientes se muestran las obligaciones indebidamente reconocidas clasificándolas por tipo de gasto, en valor absoluto y en porcentajes.

Cuadro 10. Distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según el tipo de gasto

Comunidad Autónoma	TIPO DE GASTO							
	Servicios	Suministros	Personal	Subvenciones	Obras	Encomiendas y convenios	Otros gastos	Total
Andalucía	15.358.701,27	30.960.471,51	1.172.965,62	114.752,88	30.309,00	59582,03	1.894.338,37	49.591.120,68
Aragón	6.434.948,57	1.756.819,37	0	0	673.807,53	0	508.382,15	9.373.957,62
Asturias	378.874,98	1.218.809,98	0	0	0	0	12.737,91	1.610.422,87
Canarias	7.847.991,37	3.252.518,11	86.116,72	0	916.591,60	1.109.235,53	3.501.805,60	16.714.258,93
Cantabria	6.767.294,41	1.204.354,04	0	0	52.763,02	0	812.808,40	8.837.219,87
Castilla y León	16.420.387,58	4.557.087,70	0	114.855,42	483.395,80	0	15.206,20	21.590.932,70
Castilla-La Mancha	2.929.318,46	1.425.078,18	107.945,75	159.217,86	0	55.445,25	383.743,84	5.060.749,34
Cataluña	8.478.398,84	3.302.887,56	0	0	115.842,89	0	1.565.970,00	13.463.099,29
Comunidad de Madrid	20.965.216,86	5.893.055,92	1.214.211,39	885.094,31	543.217,21	1.523.256,28	3.292.540,42	34.316.592,39
Comunitat Valenciana	21.876.707,93	2.900.774,94	0	8.169,17	288.746,39	704.259,06	9.733.225,05	35.511.882,54
Extremadura	335.887,68	42.131,43	206.706,35	16.413,65	286.659,45	171.195,42	89.105,23	1.148.099,21
Galicia	12.533.022,49	1.873.590,92	755,47	600.461,21	784.232,17	186.086,34	1.319.803,51	17.297.952,11
Illes Balears	8.326.769,04	1.520.996,89	1.546.624,15	375	115.790,01	400.347,98	981.071,77	12.891.974,84
La Rioja	694.201,08	58.810,40	0	0	0	0	21.857,53	774.869,01
País Vasco	1.027.661,70	405.538,67	0	0	299.133,52	0	158.286,52	1.890.620,41
Región de Murcia	1.782.148,87	564.693,71	112.575,50	81.035,46	645.269,52	26.827,98	1.524.433,19	4.736.984,23
TOTAL	132.157.531,13	60.937.619,54	4.447.900,95	1.980.374,96	5.235.758,1	4.236.235,87	25.815.315,69	234.810.736,04

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Cuadro 11. Porcentaje de distribución de las obligaciones indebidamente reconocidas según el tipo de gasto

Comunidad Autónoma	TIPO DE GASTO						
	Servicios	Suministros	Personal	Subvenciones	Obras	Encomiendas y convenios	Otros gastos
Andalucía	30,97	62,43	2,37	0,23	0,06	0,12	3,82
Aragón	68,65	18,74	0	0	7,19	0	5,42
Asturias	23,53	75,68	0	0	0	0	0,79
Canarias	46,95	19,46	0,52	0	5,48	6,64	20,95
Cantabria	76,58	13,63	0	0	0,59	0	9,2
Castilla y León	76,05	21,11	0	0,53	2,24	0	0,07
Castilla-La Mancha	57,88	28,16	2,13	3,15	0	1,1	7,58
Cataluña	62,98	24,53	0	0	0,86	0	11,63
Comunidad de Madrid	61,09	17,17	3,54	2,58	1,58	4,44	9,6
Comunitat Valenciana	61,6	8,16	0	0,02	0,81	2	27,41
Extremadura	29,26	3,67	18	1,43	24,97	14,91	7,76
Galicia	72,45	10,83	0	3,47	4,54	1,08	7,63
Illes Balears	64,59	11,8	12	0	0,9	3,1	7,61
La Rioja	89,59	7,59	0	0	0	0	2,82
País Vasco	54,36	21,45	0	0	15,82	0	8,37
Región de Murcia	37,62	11,92	2,38	1,71	13,62	0,57	32,18
TOTAL	56,28	25,95	1,89	0,84	2,23	1,81	11,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

El 56 % de las obligaciones indebidamente comprometidas imputadas al presupuesto a través de REC corresponden a gastos de servicios, seguido de los gastos en suministros, que alcanzaron el 26 % del total.

Se han analizado las desviaciones más significativas respecto de la media con los resultados siguientes:

- Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Asturias presentan porcentajes significativamente superiores a la media respecto a la imputación de obligaciones derivadas de gastos en suministros, el 62 y 76 % respectivamente.
 - En Andalucía, el Ayuntamiento de Marbella es el que presenta una mayor imputación de obligaciones al presupuesto de 2018 a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito. El importe total imputado por este procedimiento es de 29.799.377,07 euros, de las cuales, el 97 % son gastos de suministros; esta cifra tan elevada deriva de que el 36 % de las obligaciones fueron imputadas al capítulo 2 al margen de la tramitación ordinaria del presupuesto.
 - En Asturias, en el Ayuntamiento de Castrillón todos los reconocimientos extrajudiciales tramitados tuvieron su origen en gastos de suministros, resultando que el 11 % de las obligaciones imputadas al capítulo 2 lo fueron a través de un REC.
- En los gastos que se han calificado como “Otros gastos” destaca la Comunitat Valenciana (14,27 %), que tiene su origen en los reconocimientos extrajudiciales tramitados por el Ayuntamiento de Elche, que en un 91 % derivan de operaciones urbanísticas por un importe de 4.253.842,97 euros. Como consecuencia de este importe tan elevado, el porcentaje de

obligaciones imputadas al presupuesto de 2018 a través de reconocimientos extrajudiciales alcanzó el 3,4 % del total.

Las otras dos CCAA que tienen porcentajes elevados de obligaciones tipificadas como "Otros gastos" son la Región de Murcia (32,18 %) y Canarias (20,95 %); no obstante, en ambos casos deriva de la suma de importes de diversos municipios, no existiendo cuantías individualizadas significativas.

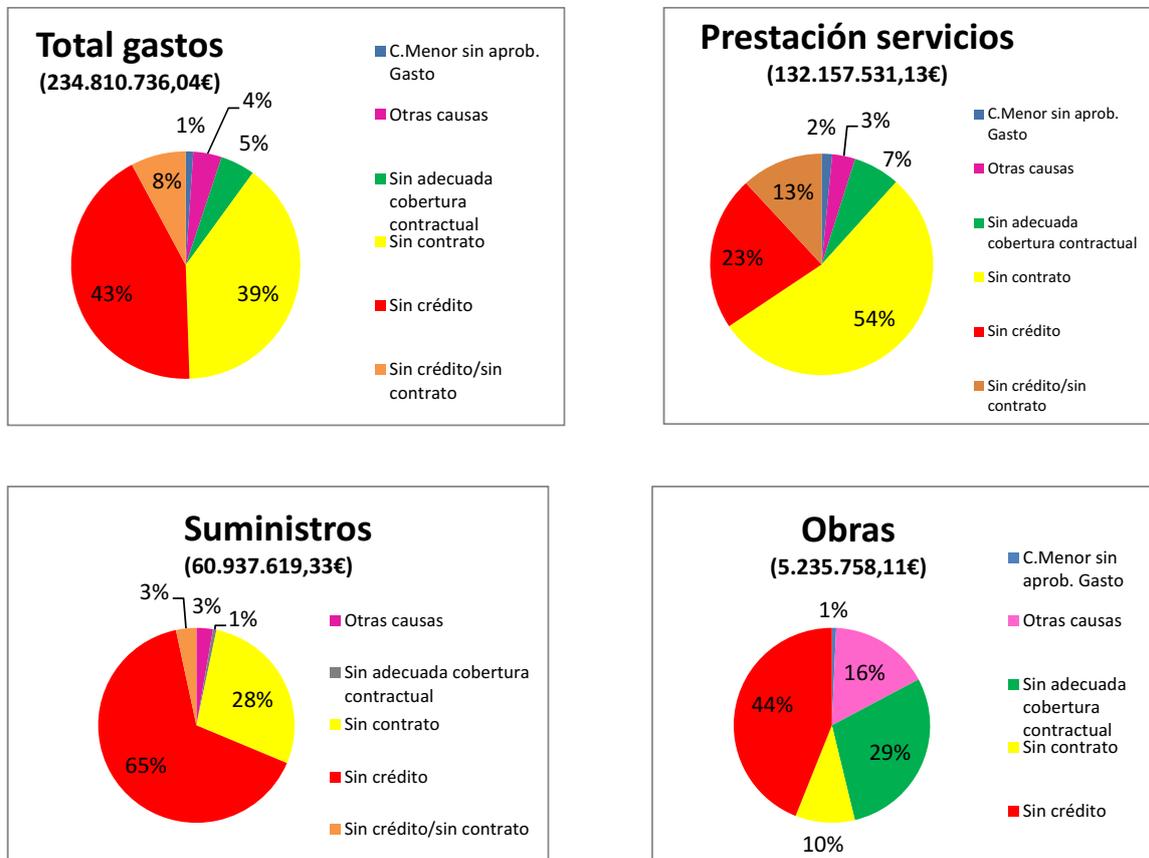
Análisis combinado de las obligaciones comprometidas irregularmente relacionando el tipo de gasto con la causa por la que no se imputaron de forma ordinaria al presupuesto

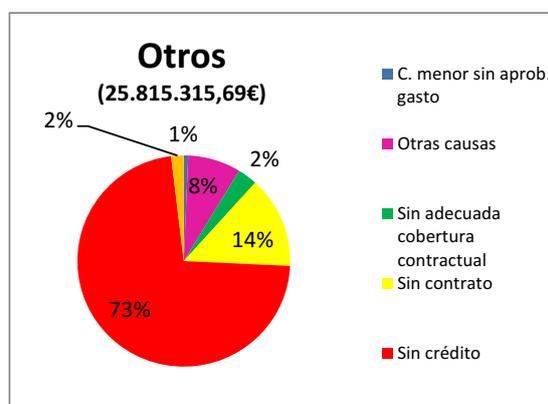
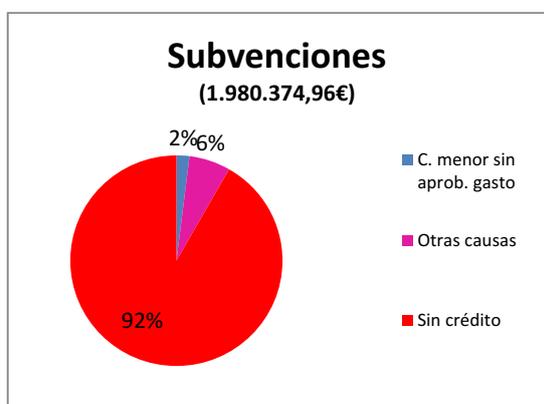
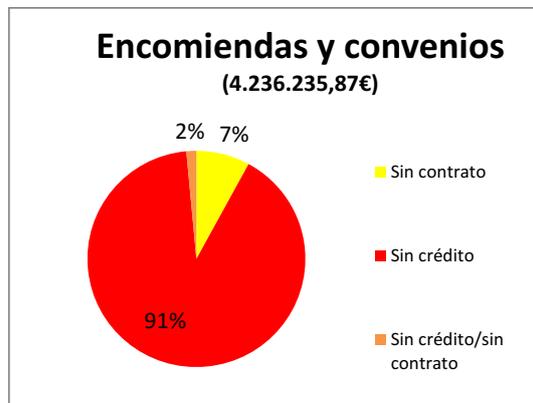
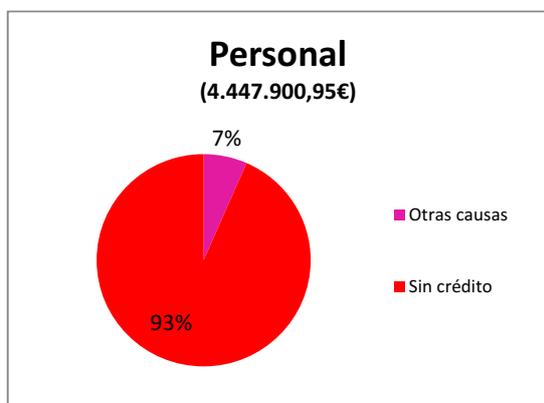
En este subepígrafe se exponen los resultados de un análisis combinado entre las irregularidades y los diferentes tipos de gasto de las obligaciones que se han imputado al presupuesto de 2018, con el objeto de determinar qué tipo de incidencia se produce con mayor prevalencia para cada uno de los gastos.

Los siguientes gráficos permiten poner en relación los gastos con las irregularidades que, con mayor frecuencia, derivan en que las correspondientes obligaciones no se imputen a presupuesto mediante una tramitación ordinaria, sino que se reconozcan a través de reconocimientos extrajudiciales.

Se ha elaborado un gráfico de sectores para el total de obligaciones llevadas a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito –los 234.810.736,04 analizados– y uno para cada una de las modalidades de gastos.

Gráfico 2 Causas de irregularidad para cada tipo de gasto imputado a través de REC



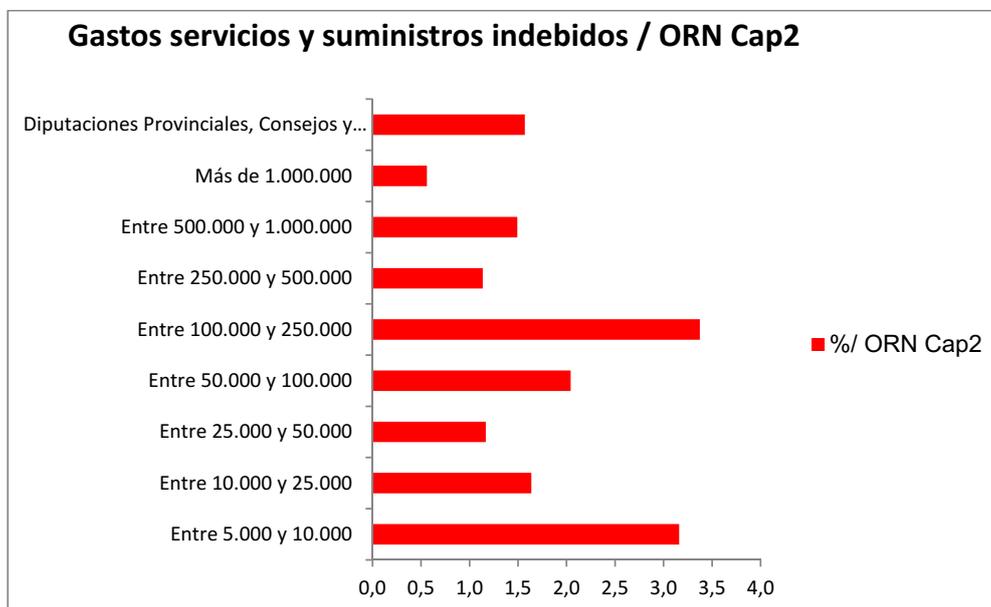


Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Del análisis anterior se deduce que la mayor parte de las obligaciones imputadas a presupuesto a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito derivan de gastos de suministros y de servicios, y que las dos irregularidades que con mayor frecuencia se producen son la ausencia de contrato y la falta de crédito adecuado y suficiente.

En el gráfico siguiente se muestra, por tramos de población y tipo de entidad, el porcentaje que han representado los gastos de servicios y suministros imputados al presupuesto de 2018 a través de REC para los que no se dispuso de crédito adecuado y suficiente en el momento de su compromiso, siendo este procedente, o no se había licitado contrato.

Gráfico 3 Porcentaje de servicios y suministros indebidamente comprometidos respecto las ORN del capítulo 2



Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Del análisis efectuado no deriva una tendencia definida continuada según va aumentando el tamaño de las entidades –ni tampoco según las diferentes CCAA– resultando que el porcentaje medio de los tramos de población deriva fundamentalmente de que determinadas entidades de los diferentes intervalos sí presentan ratios de imputación de gastos indebidamente comprometidos al capítulo 2 muy elevados respecto del total de obligaciones de este capítulo. Como se aprecia en el gráfico, ningún tramo de población alcanza de forma conjunta el 4 % de la ratio analizada.

No obstante, con el objetivo de profundizar en el alcance del análisis, se ha calculado el porcentaje de forma individualizada para cada uno de los municipios de la muestra tomando el 5 % como umbral significativo de gastos indebidamente comprometidos imputados al capítulo 2 respecto del total del mismo.

De este análisis ha resultado que los municipios de mayor población son los que en menor medida superan el umbral indicado del 5 %; no ha habido ningún ayuntamiento de más de 250.000 habitantes que haya imputado al capítulo 2 más del 5 % de obligaciones a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, siendo estas obligaciones irregularmente comprometidas por haberse generado sin crédito o sin contrato.

En el Anexo III se detallan las entidades que imputaron obligaciones por gastos de servicios y suministros comprometidos sin crédito o sin contrato y, por lo tanto, susceptibles de nulidad de pleno derecho, en un porcentaje superior al 5 % del total de obligaciones reconocidas netas del capítulo 2.

Entre las entidades de hasta 100.000 habitantes los porcentajes más elevados corresponden a las siguientes entidades: La Puebla de Alfindén (21 %), Manzanares el Real (16 %), El Álamo (15 %), Utebo (17 %), Cuarte de Huerva (16 %), San Andrés del Rabanedo (26 %) y Mollet del Valles (15 %).

Entre las entidades de población entre 100.000 y 250.000, las que presentan ratios más elevados son Marbella (36 %), Jaén (23 %), Burgos (12 %) y Santander (11 %). Entre las Diputaciones

Provinciales y Consejos y Cabildos Insulares la entidad que mayor porcentaje presenta es la Diputación Provincial de Burgos, un 30 %.

Análisis específico obligaciones comprometidas sin contrato

Se ha realizado un estudio particular de las obligaciones imputadas a presupuesto a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito que habían sido comprometidas sin cobertura contractual. La cuantía global de estas obligaciones es de 111.125.900,22 euros, e incluye tanto las obligaciones con la irregularidad “sin contrato”, como “sin crédito y sin contrato”.

En el cuadro siguiente se ha realizado la distribución de estas obligaciones según el año de finalización de los contratos que deberían haberles dado cobertura y agrupando aquellas para las que no constaba contrato en vigor con anterioridad al análisis.

Cuadro 12. Obligaciones comprometidas sin cobertura contractual por tipo de gasto y pérdida de vigencia del contrato

Ejercicio perdida vigencia contrato	Prestación servicios		Suministros		Obras		Encomiendas y convenios		Otros		Total general	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Sin contrato anterior	33.948.877,77	74,55	8.609.639,57	18,91	256.695,24	0,56	316.985,60	0,70	2.404.686,95	5,28	45.536.885,13	40,10
De 2003 a 2014	3.622.026,17	98,38	0	0,00	0	0,00	59.582,03	1,62	0	0,00	3.681.608,20	3,24
2015	1.067.872,78	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.067.872,78	0,94
2016	3.213.724,56	78,44	882.650,05	21,54	0	0,00	774,19	0,02	0	0,00	4.097.148,80	3,61
2017	10.323.539,27	80,44	2.268.677,34	17,68	0	0,00	0	0,00	241.036,66	1,88	12.833.253,27	11,30
2018	8.951.737,30	86,69	1.370.730,42	13,27	0	0,00	0	0,00	3.570,00	0,03	10.326.037,72	9,09
Sin datos	25.898.889,24	77,12	5.932.923,00	16,48	255.697,49	0,71	0	0,00	1.495.584,59	4,15	35.583.094,32	31,71
TOTAL	87.026.667,09	78,31	19.064.620,38	16,79	512.392,73	0,45	377.341,82	0,33	4.144.878,20	3,65	111.125.900,22	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

El 78 % de las obligaciones que se comprometieron sin contar con cobertura contractual tuvieron su origen en prestación de servicios. Para el 39 % de ellas (33.948.877,77), no se había licitado con anterioridad un contrato que pudiera haber perdido su vigencia en el momento de las prestaciones.

Además del incumplimiento de la normativa contractual que supone la falta de tramitación de los correspondientes expedientes, estos datos ponen de manifiesto una debilidad en el sistema de control interno en relación con la contratación, caracterizada por la falta de vigilancia del lapso de tiempo transcurrido entre la finalización de un contrato y el inicio del expediente para la licitación del siguiente. Además, el no licitar los contratos permitiendo la falta de concurrencia origina un posible perjuicio para las entidades, ya que la existencia de varios licitadores debiera conllevar una reducción del coste de la prestación.

II.1.2. Infracciones normativas y exigencia de responsabilidades

A lo largo del presente Informe se han puesto de manifiesto diversas irregularidades en la tramitación administrativa del presupuesto de gastos que suponen incumplimientos graves de normativa en materia de gestión económico-presupuestaria y la nulidad de pleno derecho de los correspondientes actos administrativos.

Así, el artículo 173 del TRLRHL determina la nulidad de pleno derecho de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos por los que se adquieran compromisos de gastos por cuantía

superior al importe de los créditos autorizados, y añade expresamente, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

El compromiso de gastos sin crédito adecuado y suficiente está, asimismo, tipificado como infracción grave en el artículo 28 de la LTAIPBG cuando las conductas sean culpables.

Por otra parte, el artículo 39 de la LCSP establece las causas de nulidad de los contratos administrativos, y además de citar la carencia o insuficiencia de crédito, se remite al artículo 47.1 de la LPAC, entre cuyos supuestos se recoge como causa de nulidad el que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, circunstancia que concurre en los casos de prestaciones sin la licitación de contrato cuando este es preceptivo.

Respecto de las responsabilidades que puedan ser exigibles, la disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.

Por lo tanto, ante la existencia de actos que adolecen de nulidad, procede valorar la posible aplicación del artículo 106 de la LPAC, que determina la obligación de las Administraciones Públicas, previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, a declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 47.1, salvo que ésta resulte contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, según determina el art. 110 LPAC.

En esta misma línea el artículo 28.2.e) del RCI prevé que el órgano de Intervención de la entidad, al conocer de un expediente con omisión de fiscalización previa, se pronuncie en el informe que ha de emitir al efecto, acerca de la posibilidad y conveniencia de revisar los actos nulos, en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de estas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. El mismo precepto establece que solo sería procedente instar la revisión de oficio, por razones de economía procesal, cuando sea presumible que el importe de la indemnización que correspondería a quien haya realizado las prestaciones una vez tramitado el procedimiento de revisión sea inferior al pago que se propone.

En cualquier caso, la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito en ningún caso subsana por sí misma los defectos habidos en un expediente de los cuales deriva la nulidad del mismo. El reconocimiento extrajudicial no es sino el instrumento que habilita la imputación al presupuesto de la obligación del pago de la indemnización a quien materialmente ha realizado de buena fe las prestaciones en favor de la Administración, tanto si se tramita la revisión de oficio, como si, por concurrir las circunstancias que la excluyen conforme a los arts. 110 de la LPAC y 28.2.e) del RCI, se opta por el pago directo de las prestaciones materialmente realizadas.

En el 80 % de los 265.198.562,29 euros imputados a presupuesto a través de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito se produjeron las irregularidades de carecer de contrato o de crédito adecuado y suficiente para el compromiso de la obligación. De estos 211.475.798,26 euros, únicamente se instó la revisión de oficio en seis expedientes por un importe conjunto de 773.478,19 euros, declarándose en todos ellos la nulidad de oficio de las actuaciones, sin perjuicio del pago de las obligaciones. El detalle es el siguiente:

- El Ayuntamiento de Oviedo declaró la nulidad de cuatro expedientes -595.781 euros- relativos a prestaciones de servicios y suministros por carecer de contrato.

- La Diputación Provincial de Zaragoza declaró la nulidad de dos expedientes relativos también a servicios y suministros. Determinó la nulidad de un expediente de 11.788,02 euros por insuficiencia de crédito y de otro expediente de 165.909,17 euros por no contar con crédito adecuado y suficiente y no disponer tampoco de contrato licitado.

En ningún caso de las 410 entidades de la muestra, se iniciaron procedimientos para la exigencia de responsabilidades, a pesar de que, como se ha señalado, 211.475.798,26 fueron imputados a los presupuestos sin contar con consignación presupuestaria o contrato válidamente celebrado.

II.2. ANALISIS ESPECÍFICO DE LAS ENTIDADES DE LA MUESTRA

Con objeto de examinar las causas por las que las entidades utilizan con frecuencia la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos para imputar a presupuestos sus gastos, a pesar de configurarse como un procedimiento excepcional, se ha seleccionado una muestra de siete entidades para su análisis, dando así cumplimiento a los objetivos segundo y tercero de la fiscalización.

Estos trabajos se han realizado sobre entidades de territorios que no cuentan con órgano de control externo propio. Integran la muestra los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan, Cáceres, Jumilla, Logroño, Mazarrón, Santander y Toledo.

Las entidades se han seleccionado teniendo en cuenta dos criterios: la distribución territorial y el incluir casuística diferente en los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, tanto la inclusión de obligaciones debida e indebidamente comprometidas, como el que los conformen obligaciones con distintas irregularidades.

En el cuadro siguiente se muestra, para cada una de las siete entidades, el porcentaje de obligaciones que fueron imputadas al presupuesto de 2018 a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito respecto del total de obligaciones reconocidas netas.

Cuadro 13. Porcentaje de las ORN tramitadas a través de REC

Entidad	Población a 31/12/2018	REC aprobados		ORN	
		Nº	Importe	Importe	%
Alcázar de San Juan	30.686	3	1.058.997,09	32.177.338,43	3,29 %
Cáceres	96.068	5	136.502,71	68.799.143,13	0,20 %
Jumilla	25.547	34	1.396.204,08	22.646.272,30	6,17 %
Logroño	151.113	129	4.663.441,10	146.503.789,95	3,18 %
Mazarrón ⁽¹⁾	31.562	3	425.116,82	25.266.695,39	1,68 %
Santander	172.044	3	8.715.905,97	181.868.976,99	4,79 %
Toledo	84.282	42	3.020.263,61	86.807.396,04	3,48 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

(1) El Ayuntamiento de Mazarrón no ha rendido la Cuenta General del ejercicio 2018. Los datos incluidos en el cuadro han sido comunicados por la entidad en el transcurso de esta fiscalización.

Para cada una de las entidades se han analizado cinco áreas de gestión, en las que, tanto el cumplimiento de la normativa, como la aplicación de buenas prácticas, tienen incidencia en la imputación adecuada de las obligaciones a presupuesto:

- Configuración del órgano de Intervención.
- El procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto
- Procedimientos de contratación

- Registro en contabilidad de las operaciones
- Registro de facturas

Configuración del órgano de Intervención

El ejercicio del control interno en el ámbito local se realiza mediante la función interventora -control de legalidad llevado a cabo con carácter previo a la realización del gasto- y el control financiero -efectuado con posterioridad a la realización del gasto-, según disponen los artículos 213 y siguientes del TRLRHL.

La función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos, con las exenciones previstas en la normativa y que son relativas al ejercicio de la fiscalización previa en relación con los contratos menores, gastos de material no inventariable, periódico y de tracto sucesivo, una vez fiscalizados los actos iniciales, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

Por su parte, el control financiero, que tiene por objeto comprobar el funcionamiento, en el aspecto económico-financiero, de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, ha sido objeto de una mayor regulación con la aprobación del RCI, que pone de relevancia la importancia del control financiero en aras de un control más efectivo de la entidad.

El ejercicio adecuado del control requiere de una suficiente dotación de recursos, en este sentido, el artículo 4 del RCI señala el órgano de Intervención habrá de ser dotado de los medios adecuados y suficientes.

Se ha analizado la estructura del órgano de Intervención en las siete entidades de la muestra así como las modalidades de control llevadas a cabo; además, se ha comprobado el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información prevista en el artículo 218.3 del TRLRHL y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020, relativa a acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización y anomalías de ingresos.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El presupuesto está regulado en el Título VI del TRLRHL -artículos 162 y siguientes- y en su desarrollo normativo realizado por el RD 500/1990, de 20 de abril.

Se rige por el principio de especialidad en sus tres acepciones: cualitativa, cuantitativa y temporal, que se establecen respectivamente en los artículos 172 y 176 del TRLRHL.

El Presupuesto General de la entidad debe ser aprobado por el Pleno, estableciéndose como fecha límite para que el Presidente de la entidad -o la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población- lo remita a este órgano, el 15 de octubre del año anterior al que se refiera.

Entre la documentación que ha de unirse al presupuesto de forma previa a su elevación al Pleno, consta, según determina el artículo 18 del RD 500/90, una memoria explicativa de su contenido y un informe económico-financiero en el que, entre otros extremos, se habrá de justificar la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios.

Además, según establece el artículo 9 del RD 500/90, se integran en el Presupuesto general de la entidad las Bases de Ejecución, que son la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, pudiendo incluirse en este documento otras normas que considere para su mejor gestión.

El Presupuesto general debe ser informado por el órgano de Intervención, que habrá de disponer de la documentación correspondiente no más tarde del 1 de octubre, según los plazos establecidos en el artículo 18.4 del RD 500/90.

La fecha límite para la aprobación definitiva por el Pleno del presupuesto es el 31 de diciembre del año anterior, según dispone el artículo 169 del TRLRHL; no obstante, se establece, de forma excepcional, la prórroga del presupuesto del año anterior, si el primer día del ejercicio económico no se hubiera aprobado el presupuesto correspondiente. Una vez aprobado definitivamente, debe permanecer a disposición del público a efectos informativos hasta la finalización del ejercicio.

El presupuesto se configura así como instrumento de gestión, planificación y toma de decisiones, además de ser la expresión económica del mandato del Pleno, como órgano de representación de los ciudadanos.

Una adecuada tramitación de las fases de elaboración del presupuesto, con la necesaria comunicación e información procedente de los departamentos que van a hacer uso de los recursos reflejados en las diferentes partidas presupuestarias, facilita una presupuestación más realista y útil para la gestión de la entidad y permite una imputación adecuada de las obligaciones a presupuesto.

Se ha verificado la fecha de aprobación definitiva del presupuesto en las diferentes entidades, así como la regulación contenida en las Bases de Ejecución en relación con la materia fiscalizada.

Procedimientos de contratación

El modo en el que está organizado el departamento de contratación y un adecuado control interno en relación con los suministros y con la prestación de servicios, de forma que se evite un lapso de tiempo entre la finalización de un contrato y la entrada en vigor del siguiente, son aspectos que inciden de forma relevante en una adecuada gestión contractual y de los gastos en la entidad.

En diversas fiscalizaciones llevadas a cabo, tanto por el Tribunal de Cuentas como por el resto de órganos de control externo, se ha constatado la contratación menor como área de riesgo, fundamentalmente por dos razones: por su utilización para llevar a cabo prestaciones de servicios y realización de suministros que hubieran requerido la licitación de un contrato y por otra, por generar facturas para las que no se disponía de crédito en el momento de imputarlas a presupuesto.

La entrada en vigor de la LCSP –9 de marzo de 2018–, en su objetivo de erradicar adjudicaciones directas y corrupciones, ocasionó un cambio sustancial en la contratación menor, puesto que además de rebajar los umbrales de cuantía, vino a exigir, según se determina en el artículo 118.2, un informe de necesidad de la contratación y de que no se altera el objeto del contrato para eludir la aplicación de los umbrales de la contratación menor previo a la aprobación del gasto, lo que conlleva la tramitación de un expediente con anterioridad al compromiso de la obligación; mientras que con anterioridad a la normativa actual, la práctica habitual era formar el expediente de la contratación menor una vez que se disponía de la factura, a pesar de la obligatoriedad legal de contar con la aprobación previa del gasto

En relación con la contratación menor, en los Informes de Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura, Castilla – La Mancha, La Rioja, Murcia y Canarias, aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas lo largo de los años 2018 y 2019, se incluyó la siguiente recomendación: *“Deberían establecerse por las entidades locales procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía. En caso de que estos sean tramitados a través de contratos menores, el órgano responsable del gasto, una vez que se acuerde la realización del mismo, debería tramitar la correspondiente propuesta de retención de crédito validada por Intervención, de forma que se evite la falta de consignación presupuestaria cuando se genere la obligación. Asimismo, las Bases de*

Ejecución del presupuesto deberían prever mecanismos de gestión de los gastos de menor cuantía para los que no se considere conveniente la celebración de un contrato menor, pudiendo materializar aquellos a través de anticipos de caja fija, con las condiciones y cuantías mínimas que las entidades consideren operativas”.

Se ha analizado la configuración del departamento de contratación en las siete entidades de la muestra, así como los procedimientos de contratación y de tramitación de los gastos de menor cuantía.

Registro en contabilidad de las operaciones

La Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, es aplicable a todas las entidades analizadas, puesto que todas ellas son de población superior a 5.000 habitantes.

De las siete entidades analizadas, tres tienen la consideración de municipios de gran población, según se determina en las correspondientes leyes autonómicas. Esta calificación implica la aplicación del Título X de la LRBRL, que en el artículo 133 establece la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.

Según la Orden ministerial citada, las fases contables pueden ser objeto de desconcentración o estar todas residenciadas en el mismo departamento, lo que podría conllevar ventajas derivadas de la centralización de documentos; si bien, implica una mayor carga de trabajo en el mismo departamento e impide, por ejemplo, que los diferentes órganos gestores de gasto puedan formalizar retenciones de crédito.

Se ha analizado si en las siete entidades de la muestra se han establecido instrucciones concretas respecto de la operatoria contable en aspectos relativos a la relación entre los departamentos, el reparto de funciones y la separación entre las diferentes fases de gasto.

Por lo que se refiere a la segregación de funciones, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RDFHN), establece que debe ser la Tesorería local el órgano que asegure el cumplimiento de la normativa sobre morosidad y la adecuación de los flujos al Plan de Disposición de Fondos, por lo que resulta una práctica adecuada que las fases presupuestarias posteriores al reconocimiento de la obligación estén residenciadas en el departamento de Tesorería.

Respecto de las instrucciones contables, y en relación con la imputación a presupuesto de las obligaciones que se generan en el ejercicio, adquieren especial relevancia las relativas a las operaciones de cierre de ejercicio, que se configuran como una herramienta básica para hacer cumplir los principios de presupuesto anual.

En este sentido, en el Informe de Fiscalización sobre rendición de cuentas de las entidades locales, ejercicio 2106, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de septiembre de 2018, se recomendó que *“todas las entidades locales deberían elaborar y aprobar una instrucción que regule las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y establecer las fechas límite para realizar los trámites de imputación de gastos e ingresos al presupuesto del ejercicio corriente, estableciendo las condiciones adecuadas para que los gastos e ingresos ejecutados se apliquen al presupuesto del ejercicio corriente, de modo que se garantice la correcta aplicación de los principios de imputación presupuestaria, de devengo y anualidad presupuestaria”*

Registro de facturas

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, expone como objetivo en su Preámbulo el agilizar los procedimientos de pago a los proveedores y dar certeza de las facturas pendientes de pago existentes.

Se estableció, a partir del 15 de enero de 2015, la obligación de tramitar por medios electrónicos las facturas emitidas por los proveedores cuando el destinatario del bien o servicio fuese una administración pública, salvo cuando el importe de la factura sea inferior a 5.000 euros.

Para facilitar esta obligación se creó el punto general de entrada de facturas electrónicas, permitiendo que las entidades locales pudiesen adherirse a la utilización del Punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado, la Comunidad Autónoma, Diputación Provincial, Consejo Insular o Cabildo Insular correspondiente, o bien, crear un punto de entrada propio.

Por otro lado, la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, modificada por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y también la LCSP en su artículo 198.4, establecen un plazo de treinta días para el pago de las facturas presentadas por registro desde su aprobación, debiendo para ello el contratista, a su vez, haber registrado la factura como máximo treinta días después de la realización de la prestación.

Esta regulación, queda reforzada por la obligación –establecida en el artículo cuarto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales– de las Tesorerías locales de informar trimestralmente al Pleno sobre el cumplimiento del plazo de pago de las obligaciones, incluyendo número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo el plazo.

La normativa referida guarda estrecha relación con las obligaciones contabilizadas en la cuenta 413. *Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto*, donde se habrán de registrar todas las facturas, tanto electrónicas como en papel, aceptadas por la Administración para las que no se haya imputado la obligación a presupuesto, y además, con la cuenta 555. *Pagos pendientes de aplicación*, que registra las salidas de fondo cuando, de manera excepcional y con carácter transitorio, no se conoce su origen, de manera que no es posible, en el momento del pago, identificarlo con una obligación presupuestaria contraída o, en su caso, una operación no presupuestaria, que justifiquen la realización del referido pago.

En relación con las obligaciones que derivan de actos debidamente adquiridos y que no se imputaron al presupuesto por retrasos en la tramitación de la justificación documental –tanto por la tardanza en la presentación de la factura imputable al acreedor, como por demoras en la tramitación interna–, las siguientes prácticas facilitan que se cumpla con el plazo establecido para su reconocimiento y pago:

- La tenencia de un sistema de información contable actualizado y vinculado con los registros de facturas, de forma que se automatice su anotación.
- El contar con procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, facilitando, en su caso, la reclamación de las facturas a terceros.

En este sentido, en el Informe de Fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario, ejercicio 2013, aprobado por el Pleno del Tribunal el 22 de julio de 2016, se realizaba la siguiente recomendación: *“Habrían de implementarse las acciones necesarias por parte de las entidades locales para mejorar la calidad de los registros contables al objeto de que puedan identificarse correctamente y recogerse íntegramente en ellos los acreedores, los importes de las obligaciones y las fechas en las que se registren los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto y los pagos pendientes de aplicación. Las entidades locales deberían mejorar, asimismo, los procedimientos de gestión y contabilización de gastos y pagos para identificar el origen de los pagos realizados por la entidad local, evitando en consecuencia la acumulación de operaciones pagadas sin aplicar al cierre del ejercicio”*.

Por otra parte, en el Informe de Fiscalización sobre rendición de cuentas de las entidades locales, ejercicio 2106, ya citado, se realizaba asimismo la siguiente recomendación: “Sería conveniente que las entidades locales implementaran los mecanismos apropiados para garantizar la adecuada conexión entre los registros administrativos a través de los que se reciben facturas, con el registro contable de facturas, para reducir el riesgo de errores, retrasos o incidencias en la anotación de las mismas, que pudieran afectar a la fiabilidad de la información contable”.

A continuación se exponen los resultados obtenidos en cada una de las entidades analizadas.

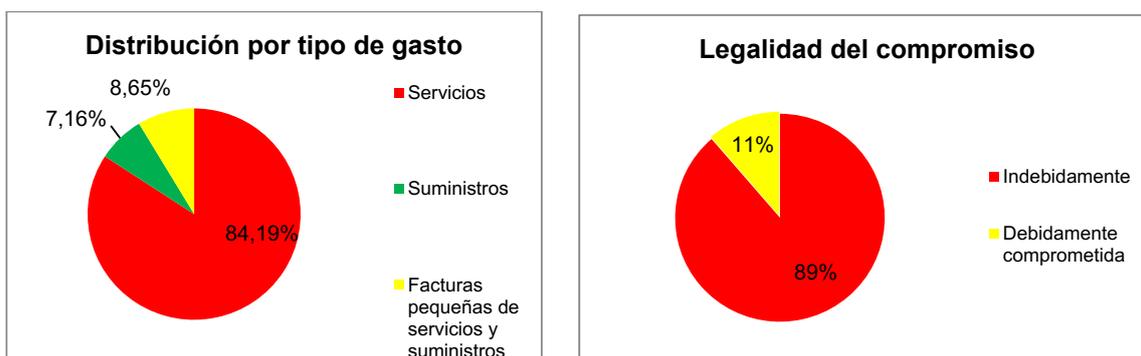
II.2.1. Alcázar de San Juan

Alcázar de San Juan aprobó tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en 2018 por un importe agregado de 1.058.997,09 euros, lo que supone el 3,29 % de obligaciones reconocidas netas liquidadas en dicho ejercicio.

Ha formado parte de la muestra uno de estos expedientes, cuyo importe es de 1.048.171,72 euros.

Todas las obligaciones del expediente analizado fueron generadas en ejercicios anteriores a 2018. En los dos siguientes gráficos se muestra su distribución según el tipo de gasto y de acuerdo con la distinción entre obligaciones debidamente comprometidas e indebidamente comprometidas que se ha expuesto en el Apartado II.1.1 de este Informe.

Gráfico 4 Obligaciones incluidas en el REC. Ayuntamiento de Alcázar de San Juan



Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

La combinación de las dos tipologías anteriores da como resultado los datos que se muestran en el siguiente cuadro. Se especifican, además, las irregularidades que se produjeron en relación con las obligaciones indebidamente comprometidas y la causa por la que las obligaciones comprometidas de acuerdo con el ordenamiento jurídico, no se imputaron al presupuesto del ejercicio en el que se generaron.

Cuadro 14. Detalle obligaciones REC. Alcázar de San Juan

		Servicios	Suministros	Facturas de página importe de serv. y sum.	Total
Debidamente comprometidas	Presentación de la factura en ejercicio posterior	118.720,69	—	—	118.720,69
Indebidamente comprometidas	Sin crédito	588.188,03		90.706,30	678.894,33
	Sin crédito y sin contrato	175.557,38	74.999,32	--	250.556,70
Total		882.466,10	74.999,32	90.706,30	1.048.171,72

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

La totalidad de obligaciones que conforman el expediente analizado se han imputado al capítulo 2 del presupuesto de gastos, lo que ha supuesto el 12 % de las obligaciones reconocidas netas en este capítulo en 2018.

Del total de obligaciones que conforman el REC analizado, el 89 % –929.451,03 euros– adolecían de vicios de nulidad de pleno derecho. En relación con estas obligaciones el órgano de Intervención formuló reparo respecto de gastos por importe de 764.355,61 euros, que fue levantando por el Pleno de la entidad, sin que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

En los apartados siguientes se analizan las áreas de gestión que se han considerado relevantes en relación con la imputación de facturas a presupuesto a través de los reconocimientos extrajudiciales de crédito y al margen de la tramitación ordinaria.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

Desde el 10 de junio de 2013 y hasta el cierre de los trabajos de la fiscalización, la plaza de Intervención no se encuentra cubierta de forma definitiva, sino mediante nombramiento provisional.

El Interventor de la entidad estaba asistido en el ejercicio fiscalizado de un técnico A2, cuatro administrativos y cuatro auxiliares administrativos, mientras que a la fecha de los trabajos de campo los efectivos se habían reducido, además del Interventor, a cuatro administrativos y tres auxiliares.

Con fecha 29 de abril de 2019 –cumpliendo el plazo de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 10 de julio de 2015–, se envió la información relativa a los acuerdos contrarios a reparos tramitados durante 2018, que establece el artículo 218.3 del TRLRHL. El órgano de Intervención informó de 247 acuerdos contrarios a reparos y ningún expediente con omisión de fiscalización previa ni relativo a anomalías en materia de ingresos.

La entidad aplica un sistema de fiscalización previa plena, que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

El órgano interventor remitió la información sobre el ejercicio de Control Interno en el ejercicio 2019 el 24 de julio de 2020 –cumpliendo así el plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020, ampliado en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020 hasta el 7 de agosto–. Se han comunicado 236 acuerdos contrarios a reparos y se ha emitido certificación negativa respecto de expedientes con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos.

No se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2018 y 2019, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, si bien el artículo 29.2 del RCI, entró en vigor a mediados del ejercicio fiscalizado –el 1 de julio de 2018– y la realización de las auditorías de cuentas es exigible en las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019.

La carencia de un control financiero supone, además, una debilidad en el ejercicio del control, al no comprobarse si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Alcázar de San Juan aprobó el presupuesto para 2018 de modo extemporáneo, el 14 de junio del mismo año, por lo que durante seis meses únicamente se dispuso del presupuesto prorrogado del ejercicio anterior. La entidad no aprobó presupuesto para 2019 por lo que durante todo el ejercicio tuvo prorrogado el del año anterior. El presupuesto para 2020 se aprobó de modo extemporáneo el 28 de enero de dicho ejercicio.

Para la elaboración del presupuesto los distintos departamentos gestores remiten con antelación a la Presidencia de la entidad las previsiones de gastos e ingresos de sus respectivas áreas. No obstante, una vez formado el Presupuesto general de 2018, el Presidente de la entidad no lo envió con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90, lo que tampoco se ha realizado en relación con el presupuesto de 2020, que fue aprobado el 29 de enero.

En las Bases de ejecución del presupuesto no se incluye regulación específica sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria ni sobre la tramitación de los expedientes REC, más allá de recoger algunos de los preceptos legales de obligado cumplimiento.

La falta de un presupuesto aprobado en tiempo y adecuado a las necesidades concretas del ejercicio corriente, que se utilice como herramienta de gestión conlleva que, con mayor facilidad, se puedan generar obligaciones que, si bien disponen de cobertura contractual, no cuenten con crédito adecuado y suficiente para su imputación presupuestaria.

En concreto, en los 588.188,03 euros que en el cuadro 2 constan como obligaciones comprometidas sin crédito, se incluyen 556.645 euros de facturas de los contratos de limpieza viaria y de mantenimiento complementario de zonas verdes, para las que, una buena práctica en la elaboración del presupuesto hubiera podido evitar su compromiso sin crédito, máxime disponiendo de contrato en vigor.

Procedimientos de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan contaba en 2018 con dos personas dedicadas a la preparación, elaboración y formalización de los contratos. Esta dotación de personal se incrementó, y en el momento de realización de los trabajos de campo –junio de 2020–, trabajan dos personas más.

En el ejercicio 2018 se licitaron y formalizaron dieciocho contratos y se tramitaron otros 96 contratos menores.

El Ayuntamiento cuenta con un tramitador electrónico de expedientes, según establece el artículo 70.2 de la LPAC, sin embargo no está vinculado con contabilidad, por lo que no se produce el registro automático de los asientos.

La entidad en cumplimiento de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018 remitió, el 27 de febrero de 2019, la relación anual de contratos celebrados al amparo de la LCSP durante 2018.

En relación con las obligaciones de transparencia, el artículo 8.1 de la LTAIPBG exige la publicación de determinados datos relativos a los contratos que formalicen las entidades –entre otros, objeto y duración del contrato, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado, información sobre la publicidad de la licitación y modificaciones– y, a su vez, artículo 347 de la LCSP establece la obligatoriedad de incluir en la página web institucional de la entidad un enlace a los perfiles de contratante de sus órganos de contratación situados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan únicamente están disponibles los contratos formalizados por el perfil correspondiente a una Concejalía, sin constar el perfil de contratante de otros órganos del Ayuntamiento. Tampoco se publica la relación de contratos menores, cuya actualización de información debe ser trimestral.

Contratación menor

La entidad tiene regulados en las Bases de ejecución los procedimientos de anticipos de caja fija y de pagos a justificar, aunque estos no se utilizan de forma habitual, sino que los gastos pequeños se tramitan a través de la contratación menor, para la cual se exige la aprobación del gasto previa a su ejecución y, además, la solicitud de tres ofertas en caso de gastos mayores de 2.000 euros, salvo que se justifique la necesidad de adjudicación directa.

En el REC analizado se incluyeron 270 facturas por importe conjunto de 90.706,30 euros para las que no se dispuso de crédito en el ejercicio en el que se generaron y, por lo tanto, no se imputaron al presupuesto en el momento debido. La cuantía individualizada de las facturas es, en todos los casos, de pequeño importe, por lo que la utilización del sistema de anticipos de caja fija o la concertación de contratos menores con la retención de crédito y aprobación del gasto previas a ejecutar la prestación, hubiera evitado el compromiso de gasto sin consignación presupuestaria.

Licitación de contratos

Además, a través del expediente analizado se imputaron 250.556,70 euros al presupuesto de 2018 que se habían comprometido en 2017 sin contar con cobertura contractual. El detalle de las prestaciones es el siguiente:

**Cuadro 15. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en el REC.
Alcázar de San Juan**

Prestación	Nº de Facturas	Importe
Servicio vigilancia de edificios públicos	24	132.550,68
Suministro electricidad	38	74.999,32
Mantenimiento aplicaciones informáticas	1	43.006,70
Total	63	250.556,70

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

El servicio de vigilancia de edificios públicos referido en el cuadro anterior engloba las siguientes prestaciones diferenciadas:

- Servicio de vigilancia de centros de barrio y centro cívico. La licitación y formalización del contrato correspondiente se produjo en 2020, por lo que la prestación se mantuvo sin cobertura contractual durante 7 años, puesto que el contrato anterior había perdido la vigencia en 2012. En 2018 se facturaron por estos conceptos 145.565,01 euros.
- Servicio de ordenanzas en museos, cuya finalización de contrato tuvo lugar el 29 de junio de 2012 y no se ha vuelto a licitar. Por este servicio en 2018 se facturaron 81.721,56 euros.

Tampoco se han licitado los contratos correspondientes al suministro de electricidad y al servicio de mantenimiento de aplicaciones. Su facturación en el ejercicio 2018 fue, respectivamente, de 1.407.816,62 euros y 46.521,58 euros.

La ausencia de contrato válidamente constituido, junto con la continuidad del servicio al margen del procedimiento legalmente establecido, da lugar a la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 39 de la LCSP por remisión al artículo 47 de la LPAC.

Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades, con práctica de prestaciones que se alargan en el tiempo sin contar con contrato formalizado, y que durante 2018 y en relación con las prestaciones analizadas alcanzaron 1.681.624,77 euros. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública, ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

La disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

El Ayuntamiento de Alcázar de San Juan no tiene la consideración de municipio de gran población, por lo que no es obligatoria la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera. Esta segregación tampoco se ha realizado de forma voluntaria, concentrándose ambas funciones en un mismo departamento.

En cuanto a la distribución de funciones en materia del gasto, el departamento de Intervención se encarga de formalizar las retenciones de crédito, así como las fases de aprobación, compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación, previa conformidad de las facturas con el departamento correspondiente. Las fases de la ordenación y realización del pago material están residenciadas en el departamento de Tesorería. Esta organización supone una adecuada segregación de funciones; puesto que permite más fácilmente la verificación del cumplimiento de la normativa en materia de morosidad y la adecuación de los pagos al plan de disposición de fondos por el departamento de Tesorería.

En el REC analizado se incluyeron obligaciones debidamente adquiridas en 2017 por importe de 118.720,69 euros, siendo el motivo de la inclusión en el expediente la presentación de modo extemporáneo de los justificantes de pago. Al margen del retraso imputable al acreedor, esta circunstancia está relacionada con la carencia de una operativa contable adecuada para las

operaciones de cierre de ejercicio, tanto en 2018 como en el año en el que se están llevando a cabo los trabajos –2020–, la entidad ha excedido el plazo máximo de tramitación de las facturas en gastos corrientes y de inversión, lo que supone un incumplimiento del artículo 198 de la LCSP.

Esta situación se produjo a pesar de contar con registro electrónico de facturas –el Ayuntamiento está adherido al sistema estatal FACe– y estar el registro vinculado a la contabilidad. Además, respecto de las facturas menores de 5.000 euros que se presentan en papel –para estas facturas la norma no exige su presentación telemática– tras causar entrada en el registro general de la entidad tenían que ser posteriormente registradas en contabilidad. Esta falta de interrelación automática puede ocasionar retrasos en la tramitación de los gastos.

Además, la entidad superó el periodo medio de pago a proveedores recogido en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los trimestres del ejercicio fiscalizado. A pesar de ello, no se formuló la preceptiva advertencia al Pleno de dicho incumplimiento por parte de Tesorería o Intervención.

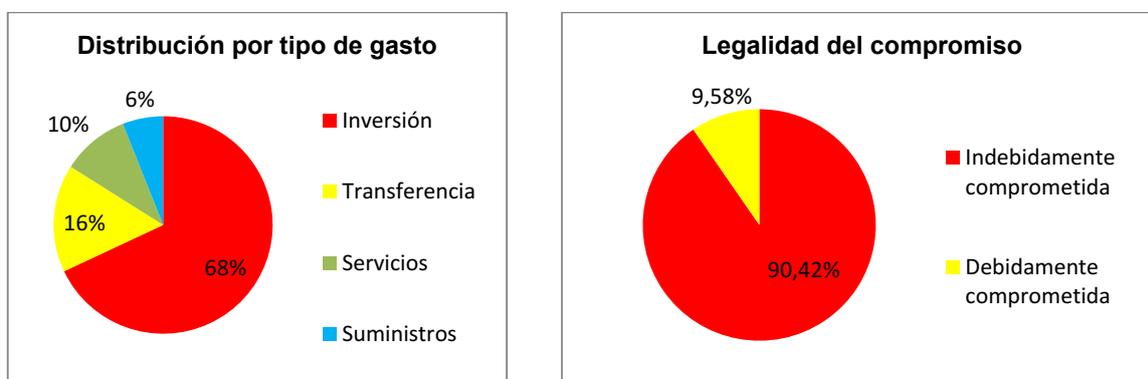
Del examen realizado se aprecia que las incidencias más significativas que han influido en el uso de expedientes extrajudiciales de crédito han sido la falta de utilización del presupuesto como herramienta de gestión económico-presupuestaria –lo que requiere de una adecuada elaboración del presupuesto ajustada a las necesidades del ejercicio al que se va a aplicar–, así como la ausencia de retenciones de crédito previas al compromiso de las obligaciones en la contratación menor. Además, se ha detectado la práctica de prestaciones continuadas en el tiempo sin la adecuada cobertura contractual. Por otra parte, la falta de vinculación entre los registros administrativo y contable en relación con las facturas de importe inferior a 5.000 euros y la ausencia de instrucciones de cierre suponen riesgos en relación con la tramitación de la justificación documental de las obligaciones.

II.2.2. Cáceres

El Ayuntamiento de Cáceres aprobó en 2018 tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe agregado de 131.490,69 euros, de los que se ha analizado uno, cuya cuantía es de 104.124,64 euros. El porcentaje de los REC aprobados sobre las obligaciones totales (0,20 %) resulta sensiblemente inferior al resto de entidades analizadas.

Todas las obligaciones que conforman el expediente analizado fueron generadas en ejercicios anteriores a 2018. En los dos siguientes gráficos se muestra su distribución según el tipo de gasto y la clasificación de obligaciones entre debida e indebidamente comprometidas:

Gráfico 5 Obligaciones incluidas en el REC. Ayuntamiento de Cáceres



Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

De la combinación de estas dos clasificaciones resultan los datos que se incluyen en el siguiente cuadro, donde también se especifican las irregularidades en las que incurrieron las obligaciones indebidamente comprometidas y la causa por la que las obligaciones debidamente comprometidas no se imputaron al presupuesto del ejercicio en el que se generaron.

Cuadro 16. Detalle de obligaciones REC. Ayuntamiento de Cáceres

		Inversión	Transferencia	Servicios	Suministros	Total
Debidamente comprometidas	Presentación de la factura en ejercicio posterior	—	—	9.647,08	329,12	9.976,20
Indebidamente comprometidas	Sin crédito	70.745,98	16.413,65	876,78	6.112,03	94.148,44
Total		70.745,98	16.413,65	10.523,86	6.441,15	104.124,64

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Ninguna de estas obligaciones fue objeto de reparo por parte de la Intervención.

En los apartados siguientes se analizan las áreas de gestión que se han considerado relevantes en relación con la materia fiscalizada.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

La plaza de Intervención se encuentra cubierta por nombramiento definitivo como consecuencia de la Resolución de 8 de marzo de 2013, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se resuelve el concurso unitario de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal.

El departamento de Intervención cuenta con tres puestos de técnicos A1/A2 y tres puestos de administrativos/auxiliares –uno de ellos vacante– de los subgrupos C1/C2.

El órgano de Intervención remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 26 de abril de 2019, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Se informó de un único acuerdo contrario a reparo y de un expediente con omisión de fiscalización previa, sin que existiesen anomalías en materia de ingresos.

A su vez, el 26 de octubre de 2020, se ha remitido la información de control interno –con la que también se da cumplimiento al artículo 218 del TRLRHL– regulada en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020. Se ha comunicado un acuerdo contrario a reparo y se ha emitido certificación negativa respecto de expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos. La remisión se hizo de forma extemporánea en relación con la ampliación que del mismo se realizó en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020, hasta el 7 de agosto de 2020.

En la entidad se aplica un sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, comprobando extremos adicionales a la existencia de crédito presupuestario y competencia del órgano.

No se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2018 y 2019, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, si bien el artículo 29.2 del RCI, entró en vigor a mediados del ejercicio fiscalizado –el 1 de julio de 2018– y la realización de las auditorías de cuentas es exigible en las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019. A pesar de la obligatoriedad del control financiero, durante 2019 solo se ha informado de la constatación del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 16 del Real Decreto 1463/2007.

La carencia de un control financiero supone, además, una debilidad en el ejercicio del control, al no comprobarse si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Cáceres aprobó el Presupuesto general para 2018 el 27 de diciembre de 2017, por lo tanto, dentro del plazo previsto en el artículo 169 del TRLRHL, que establece como fecha límite el 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

El 19 de diciembre de 2018 aprobó el correspondiente a 2019; sin embargo el relativo a 2020 se aprobó de modo extemporáneo el 16 de enero de dicho ejercicio.

Para la elaboración del presupuesto los distintos departamentos gestores remiten con antelación a la Presidencia de la entidad las previsiones de gastos e ingresos de sus respectivas áreas. Además, se ha comprobado que, una vez formado el Presupuesto general de 2018, éste se envió con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90.

Las Bases de ejecución del presupuesto no incluyen normativa sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria. En relación con la tramitación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, se atribuye su aprobación a la Junta de Gobierno Local al señalar que le compete a este órgano la aprobación de obligaciones que sean *“consecuencia necesaria de la efectiva realización de un gasto en ejercicios anteriores, sin que se hubiera autorizado el compromiso de los mismos, en el ejercicio de su realización”*.

Esta regulación interna no resulta contraria a la normativa de aplicación siempre y cuando bajo la competencia referida no se incluya el supuesto de que no exista dotación presupuestaria y sea necesario realizar la correspondiente modificación de crédito, puesto que en este caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 60.2 del RD 500/90, la aprobación del expediente corresponde al Pleno de la entidad. En todo caso, los tres expedientes tramitados en el ejercicio 2018 fueron aprobados por el Pleno, aunque en uno de ellos no fue necesario tramitar modificación presupuestaria para su financiación.

En el REC analizado, que alcanza el 79 % del importe de los tramitados durante 2018, se incluyen 94.148,44 euros que no habían sido presupuestados. De este importe, el 18 % es relativo a facturas de servicios y suministros (6.988,81) y el 82 % (76.858,01) responde a cuotas de participación en una agrupación de interés urbanístico y a una deuda con el Organismo de Recaudación de Cáceres por cuotas de aportación municipal al Plan Provincial de Obras de los años 2015 y 2016.

Procedimientos de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Cáceres contaba en 2018 con cinco personas encargadas de la preparación, elaboración y formalización de los contratos, contando con un efectivo más en la fecha de realización de los trabajos de fiscalización. La entidad no dispone de un tramitador electrónico de expedientes, en contra de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la LPAC.

Estas dotaciones son consideradas insuficientes por el órgano de Intervención en relación con el número de expedientes tramitados, lo que ha sido comunicado en diversas ocasiones a la Jefatura

de personal. En 2018 se formalizaron 44 contratos y se tramitaron 133 contratos menores, para estos últimos se ha establecido el requisito de solicitar tres ofertas cuando el gasto es superior a 1.000 euros.

La entidad ha dado cumplimiento en plazo a la obligación de remisión de los contratos celebrados al amparo de la LCSP según se establece en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018. Así como a las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 8.1 de la LTAIPBG y en el 347 de la LCSP en relación con la contratación pública.

Para los gastos corrientes de pequeña cuantía se utiliza el sistema de anticipos de caja fija, que, según la regulación contenida en las Bases de ejecución, puede alcanzar un límite máximo de 12.000 euros anuales con reposiciones de hasta 3.000 euros.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

El Ayuntamiento de Cáceres cuenta con una unidad dedicada exclusivamente a la contabilidad que está integrada en Intervención, sin que exista segregación de funciones con jefatura diferenciada, lo que resulta conforme a la normativa puesto que la ciudad no tiene la consideración de municipio de gran población.

Esta unidad contabiliza las retenciones de crédito, las fases de aprobación y disposición del gasto y reconocimiento de la obligación, correspondiendo a Tesorería la ordenación del pago y el pago material, lo que resulta una adecuada segregación de funciones, sin perjuicio de la posible conveniencia, en caso de adecuada conexión entre las correspondientes aplicaciones informáticas, de que los órganos gestores de gasto puedan realizar las correspondientes retenciones de crédito.

Respecto a la regulación de las operaciones de cierre de ejercicio, en las Bases de ejecución de presupuesto se establece la posibilidad de contabilizar gastos de tracto sucesivo hasta el 15 de enero del ejercicio siguiente al de su devengo.

Además, el Ayuntamiento de Cáceres cuenta con registro electrónico de facturas vinculado a la contabilidad, lo que facilita su llevanza.

No obstante, once facturas por importe agregado de 9.976,20 euros relativas a publicidad en radio y otros medios, reparación de vehículos y revisión de ascensores, que habían sido tramitadas a través de contratos menores, se presentaron con posterioridad al ejercicio de su devengo y se imputaron a 2018 a través del expediente REC analizado.

La entidad dio adecuado cumplimiento al periodo medio de pago a proveedores establecido en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

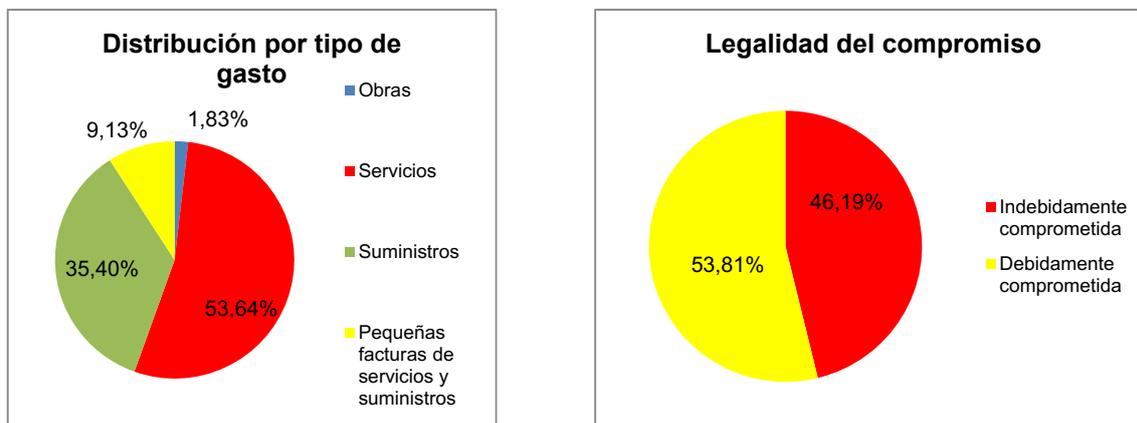
El Ayuntamiento de Cáceres hizo, durante el ejercicio 2018, una utilización muy limitada de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, acorde con la naturaleza excepcional de la figura. En relación con las áreas de gestión examinadas se ha comprobado la adecuada configuración del órgano de control interno, la aprobación en plazo del presupuesto de la entidad, así como la tenencia de instrucciones de cierre de contabilidad y la vinculación del registro de facturas con su registro contable, aspectos que inciden en la minoración de los riesgos de seguimiento de las prestaciones. Todo ello, sin perjuicio de las incidencias puestas de manifiesto en el examen de los expedientes analizados.

II.2.3. Jumilla

Jumilla aprobó 34 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito (REC) por un importe total de 1.396.204,08 euros, con lo que el 6,17 % de las obligaciones reconocidas netas de 2018 se tramitó a través de un REC. Han formado parte de la muestra tres expedientes por importe agregado de 627.901,35 euros.

Todas las obligaciones que conforman los expedientes analizados fueron generadas en ejercicios anteriores a 2018. En los dos siguientes gráficos se muestra su distribución según el tipo de gasto y de acuerdo con la distinción entre obligaciones debida e indebidamente comprometidas.

Gráfico 6. Obligaciones incluidas en los REC. Ayuntamiento de Jumilla



Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

De la combinación de las dos tipologías anteriores se obtienen los datos que se incluyen en el siguiente cuadro. Se especifican, además, las irregularidades que se produjeron en relación con las obligaciones indebidamente comprometidas y la causa por la que, a pesar de ser obligaciones comprometidas de acuerdo con el ordenamiento jurídico no se imputaron al presupuesto del ejercicio en el que se generaron.

Cuadro 17. Detalle obligaciones REC. Ayuntamiento de Jumilla

		Servicios	Suministros	Obras	Facturas de pequeño importe de servicios y sum.	Total
Debidamente comprometidas	Presentación de la factura en ejercicio posterior	185.897,77	92.743,88	11.510,49	47.700,65	337.852,79
Indebidamente comprometidas	Sin crédito	30.446,33	124.773,57	--	9.644,00	164.863,90
	Sin contrato	120.444,17	4.740,49	--	--	125.184,66
Total		336.788,27	222.257,94	11.510,49	57.344,65	627.901,35

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Del total de obligaciones del expediente, el 98 % se imputó al capítulo 2 del presupuesto de gastos, adoleciendo de vicios de posible nulidad de pleno derecho el 47 % de la mismas, 290.048,56 euros. En relación con estas obligaciones, el órgano de Intervención formuló reparo respecto de la totalidad de los gastos, que fue levantando por el Pleno de la entidad en el mismo acto de aprobación de los REC, sin que conste que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

En los apartados siguientes se analizan las áreas de gestión que se han considerado relevantes en relación con la imputación de facturas a presupuesto a través de los reconocimientos extrajudiciales de crédito y al margen de la tramitación ordinaria.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento de Jumilla está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

La plaza de Intervención no se encuentra cubierta de forma definitiva. Desde junio de 2018 la plaza es objeto de nombramiento accidental –ha sido ocupada por al menos cinco personas durante 2019–. El último y vigente actualmente fue formalizado el 30 de octubre de 2019.

El órgano de Intervención tiene adscritos otros cuatro puestos: tres de los subgrupos C1/C2 y un puesto de técnico A1/A2, el cual estuvo vacante hasta agosto de 2018.

El órgano de Intervención remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2018, el 29 de abril de 2019, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Se informó de 27 acuerdos en contra del criterio de la intervención con certificación negativa respecto de los expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y las anomalías en materia de ingresos.

A su vez, el 29 de abril de 2020, se ha remitido la información de control interno correspondiente a 2019 –con la que también se da cumplimiento al artículo 218 del TRLRHL– regulada en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020. Se han comunicado 45 acuerdos contrarios a reparo y se ha emitido certificación negativa respecto de expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa y anomalías en materia de ingresos. La remisión se hizo con anterioridad al plazo máximo según la ampliación que del mismo se realizó en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020, hasta el 7 de agosto de 2020.

En la entidad se aplica un sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, comprobando extremos adicionales a la existencia de crédito presupuestario y competencia del órgano.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2018, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, si bien el artículo 29.2 del RCI, entró en vigor a mediados del ejercicio fiscalizado –el 1 de julio de 2018– y la realización de las auditorías de cuentas es exigible en las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019.

La carencia de un control financiero supone, además, una debilidad en el ejercicio del control, al no comprobarse si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

En 2019 sí se llevaron a cabo actuaciones de control financiero, habiéndose realizado la verificación definida en el artículo 32.1 f) RCI y la auditoría de la Sociedad Mercantil Aguas de Jumilla, S.A., además, el órgano de Intervención, en cumplimiento del artículo 37 del RCI, ha elaborado el informe resumen anual de resultados de Control Interno, que se ha puesto en conocimiento del Pleno y de la IGAE.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Jumilla aprobó el presupuesto para 2018 de modo extemporáneo el 20 de julio del mismo año, por lo que durante casi siete meses únicamente se dispuso del presupuesto prorrogado del ejercicio anterior. A su vez, el 15 de abril de 2019 aprobó su presupuesto para ese

ejercicio, y el mismo se vio prorrogado hasta la aprobación extemporánea, el 24 de abril de 2020, del presupuesto del ejercicio actual.

Para la elaboración del presupuesto los distintos departamentos gestores remiten a la Presidencia de la entidad las previsiones de gastos e ingresos de sus respectivas áreas. No obstante, una vez formado el Presupuesto general de 2018, el Presidente de la entidad no lo envió con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90, lo que tampoco se ha realizado en relación con el presupuesto de 2020, que fue aprobado el 9 de marzo de 2020.

En las Bases de ejecución del presupuesto no se incluye regulación específica sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria.

La falta de un presupuesto aprobado en tiempo y adecuado a las necesidades concretas del ejercicio corriente posibilita, en mayor medida, generar obligaciones que no cuenten con crédito adecuado y suficiente para su imputación.

En concreto, los 164.863,90 euros que constan en el cuadro anterior como obligaciones comprometidas sin crédito, incluyen 142 facturas (124.773,57 euros) correspondientes a los contratos de suministros de gas y electricidad y ocho facturas (30.446,33 euros) del contrato para la gestión y transporte de residuos que una buena práctica en la elaboración del estado de gastos del presupuesto habría podido evitar.

El resto del importe, 9.644 euros, corresponde a 35 facturas de pequeña cuantía correspondientes a compra de material diverso y trabajos de fontanería, pintura y jardinería, a las que se hace referencia posteriormente al examinar la gestión contractual.

En las Bases de Ejecución se contempla un procedimiento específico para la tramitación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito. Se limita su utilización para aquellos gastos tramitados sin crédito presupuestario o que adolezcan de cualquier otra causa de nulidad de pleno derecho, exigiéndose, además, la siguiente documentación:

- Informe justificativo del servicio gestor, con motivación de la actuación y una propuesta de indemnización a favor del interesado que recoja exclusivamente el valor de los gastos ocasionados por la realización de la prestación.
- Informe de la Secretaría del Ayuntamiento en el que aprecie la concurrencia de vicios de nulidad de pleno derecho.

La competencia para la aprobación del expediente se confiere a la Junta de Gobierno local en caso de que se pueda habilitar crédito en el ejercicio corriente y al Pleno en caso contrario.

La regulación contenida en las Bases no hace referencia a instar la revisión de oficio de los actos sobre los que se ha valorado su nulidad, no habiéndose iniciado ningún procedimiento de revisión ni de exigencia de responsabilidades durante el periodo fiscalizado.

En los supuestos en los que la única deficiencia apreciada sea la presentación fuera de plazo de las facturas, las Bases de Ejecución establecen la procedencia de tramitar un procedimiento distinto, denominado reconocimiento de facturas por extemporaneidad, cuya aprobación compete a Alcaldía o a la Junta de Gobierno Local, en función de la competencia para el gasto.

Procedimiento de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Jumilla contaba en 2018 con dos personas para la preparación, elaboración y formalización de los contratos. Desde enero de 2020 se ha incluido una persona más y modificado el funcionamiento del departamento, implantándose la

tramitación electrónica de los expedientes exigida en el artículo 70.2 de la LPAC, además, se ha delegado en cada servicio municipal la gestión de los contratos menores.

En 2018 se formalizaron 24 contratos y se tramitaron 441 contratos menores, además se inició la licitación de otros 21 contratos.

El Ayuntamiento de Jumilla remitió el 5 de marzo de 2019 la relación anual de contratos celebrados al amparo de la LCSP durante 2018 fuera del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018 que se concreta en los dos primeros meses de cada ejercicio en relación con los contratos celebrados en el ejercicio precedente.

La entidad sí ha dado adecuado cumplimiento a las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 8.1 de la LTAIPBG y en el 347 de la LCSP en relación con la contratación pública.

Por lo que se refiere a la contratación menor, a mitad del año 2018 se cambió la regulación interna y se exigió que para todos los contratos, independientemente de su cuantía (anteriormente solo se exigía para los gastos superiores a 3.000 euros), se emitiera informe de necesidad y se aprobara el gasto de forma previa a su ejecución, lo que resulta acorde con la LCSP. Además, si el contrato es de importe superior a 3.000 euros se solicita presupuesto a tres empresas.

En los expedientes analizados se incluyen facturas por importe de 9.644 euros que responden a contratación menor y para las que no se dispuso de crédito en el momento de su compromiso. Estas facturas son procedentes de 2017 y fueron tramitadas según la regulación previa a la modificación indicada.

La entidad también utiliza el sistema de anticipos de caja fija para, entre otros gastos, pequeños suministros o servicios, gastos protocolarios y atenciones benéficas y asistenciales. Estos anticipos deben contar con retención de crédito previa y tienen una cuantía máxima por habilitado de 8.000 euros y conjunta de 15.000 euros.

Además, a través de dos de los expedientes examinados se imputaron al presupuesto de 2018 125.184,66 euros comprometidos en 2017 sin contar con adecuada cobertura contractual. El detalle de las prestaciones es el siguiente:

Cuadro 18. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en los REC. Ayuntamiento de Jumilla

Prestación	Nº de Facturas	Importe
Asistencia y defensa letrada	2	6.490,00
Equipos producción documental	4	3.876,21
Conserjería y control de accesos	3	41.610,32
Socorrismo	6	50.361,15
Transporte de residuos	4	21.982,70
Compra de vestuario	2	864,24
Total	21	125.184,66

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

El nuevo contrato de conserjería y control de accesos a edificios municipales se adjudicó en mayo de 2018, por lo que, al haber finalizado el contrato anterior en septiembre de 2017, la prestación se realizó durante nueve meses sin cobertura contractual por un importe de 125.584,91 euros.

La posibilidad de que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente se ha recogido por primera vez en el artículo 29 de la LCSP, que, como se ha señalado, entró en vigor el 9 de marzo de 2018; para su aplicación se exige que la falta de formalización del nuevo contrato se deba a incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación, y que además, existan razones, de interés público para no interrumpir la prestación. Además, la prórroga se limita a un periodo máximo de nueve meses, y exige que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

Aunque la nueva normativa contractual no resulta de aplicación al expediente analizado, sí se producían las circunstancias que son actualmente requeridas para prorrogar el contrato, puesto que el expediente se había iniciado en mayo de 2017 –cuatro meses antes de la finalización del anterior– y el retraso en la licitación se debió a la interposición de un recurso especial en materia de contratación.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

El Ayuntamiento de Jumilla no tiene la consideración de municipio de gran población, por lo que no es obligatoria la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.

Esta unidad contabiliza las fases de retención de crédito, aprobación y disposición del gasto y reconocimiento de la obligación, correspondiendo a Tesorería la ordenación y realización del pago material, lo que supone una adecuada segregación de funciones puesto que facilita la verificación del cumplimiento de la normativa en materia de morosidad y la adecuación de los pagos al plan de disposición de fondos por el departamento de Tesorería.

El Ayuntamiento de Jumilla cuenta con registro electrónico de facturas al estar adherida al sistema estatal FACe, teniendo el registro de facturas vinculado con contabilidad. En relación con las facturas presentadas en papel, una vez registradas, se requiere la conformidad de las prestaciones por parte de los responsables de los servicios y se cargan en el registro electrónico.

Uno de los tres REC analizados está conformado por obligaciones debidamente adquiridas en 2017 por importe de 337.852,79 euros, siendo el motivo de la inclusión en el expediente la presentación de modo extemporáneo de los justificantes de pago, según ha informado el órgano de Intervención.

La existencia de procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, con la correspondiente reclamación de las facturas cuando sea pertinente, hubiera facilitado la tramitación de la documentación justificativa. Asimismo, una adecuada operatoria contable regulada por instrucciones de cierre elaboradas al efecto facilita la correcta imputación de los gastos e ingresos al presupuesto del ejercicio en el que se generan, al limitar las fechas en las que es posible iniciar procedimientos de gasto.

Este expediente no es propiamente un reconocimiento extrajudicial de crédito, aunque la entidad lo ha denominado como tal, sino un expediente de reconocimiento extemporáneo de facturas que ha sido tramitado según la regulación interna de la entidad relativa a este tipo de expedientes.

La Intervención ha puesto en conocimiento del Pleno el incumplimiento de la entidad del plazo legal de pago de las obligaciones, tal y como le exige el artículo cuarto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

A partir de la entrada en vigor del presupuesto para 2020, el Ayuntamiento de Jumilla únicamente admite las facturas presentadas por vía electrónica, ajustándose de forma anticipada a lo dispuesto por la LPAC.

Del examen de los expedientes se aprecia que las incidencias más significativas que han influido en el uso de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito han sido la falta de utilización del presupuesto como herramienta de gestión económico-presupuestaria –lo que requiere de una adecuada elaboración del presupuesto ajustada a las necesidades del ejercicio al que se va a aplicar–, así como deficiencias en la gestión de la contratación menor, aspecto en el que podrá incidir favorablemente la nueva regulación que se ha dado la entidad. Además, la falta de vinculación entre los registros administrativo y contable en relación con las facturas de importe inferior a 5.000 euros, la ausencia de instrucciones de cierre y la falta de procedimientos de gestión que permitan realizar un seguimiento de las prestaciones y de las correspondientes facturas, suponen riesgos en relación con la tramitación de la justificación documental de las obligaciones.

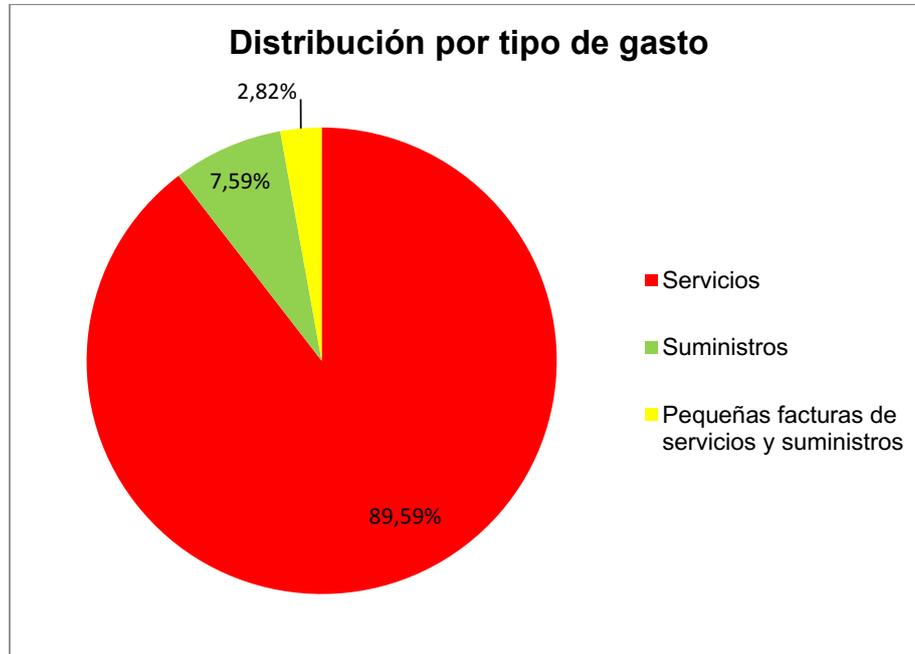
II.2.4. Logroño

Logroño aprobó 129 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en 2018 por un importe conjunto de 4.663.441,11 euros, lo que supone el 3,18 % de obligaciones reconocidas netas liquidadas en dicho ejercicio.

Han formado parte de la muestra dos de estos expedientes, cuyo importe agregado es de 774.869,01 euros.

Todas las obligaciones de los expedientes analizados fueron generadas en ejercicios anteriores a 2018, y de acuerdo con la distinción entre obligaciones debidamente comprometidas e indebidamente comprometidas que se ha expuesto en el Apartado II.1.1 de este Informe, derivan de gastos indebidamente comprometidos obligaciones por importe de 708.880,42 euros, y 65.988,59 fueron obligaciones debidamente adquiridas.

En el siguiente gráfico se muestra su distribución según el tipo de gasto:

Gráfico 7. Obligaciones incluidas en los REC. Ayuntamiento de Logroño

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Los gastos no fueron tramitados por la vía ordinaria por carecer de adecuada y suficiente consignación presupuestaria en el momento en que se produjeron. El órgano de Intervención emitió informe de omisión de la preceptiva fiscalización respecto de la totalidad de estos gastos, sin que se hayan iniciado actuaciones tendentes a depurar las posibles responsabilidades.

En los apartados siguientes se analizan las áreas de gestión que se han considerado relevantes en relación con la materia fiscalizada.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento de Logroño está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

La plaza de Intervención se encuentra cubierta por nombramiento definitivo mediante libre designación desde el 18 de febrero de 1997.

Durante el ejercicio fiscalizado el órgano de Intervención estaba asistido por un técnico A1, un técnico A2 y 16 administrativos. En la actualidad el número de administrativos se ha reducido a tres.

Se ha remitido la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2018, el 8 de mayo de 2019. Se informó de un único acuerdo contrario a reparo de la intervención y 129 expedientes con omisión de fiscalización previa sin que se haya apreciado ninguna anomalía en materia de ingresos.

El órgano de Intervención ha enviado la información relativa al control interno del ejercicio 2019 durante el trámite de alegaciones., incumpliendo la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020, que establece el 30 de abril del año siguiente al que se refiere como plazo máximo para su remisión. Se ha emitido certificación negativa respecto de los tres tipos de expedientes sobre los que se solicita información.

En la entidad se aplica un sistema de fiscalización previa plena, que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

No se realizaron actuaciones de control financiero en los ejercicios 2018 y 2019, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, si bien el artículo 29.2 del RCI, entró en vigor a mediados del ejercicio fiscalizado –el 1 de julio de 2018– y la realización de las auditorías de cuentas es exigible en las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019. Durante 2019 solo se ha informado de la constatación del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 16 del Real Decreto 1463/2007.

La carencia de un control financiero supone, además, una debilidad en el ejercicio del control, al no comprobarse si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Logroño aprobó el presupuesto para 2018 el 29 de diciembre de 2017, por lo tanto, dentro del plazo previsto en el artículo 169 del TRLRHL, que establece como fecha límite el 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. Este presupuesto se prorrogó durante 2019 y hasta la aprobación extemporánea del presupuesto de 2020 el 20 de febrero de dicho año.

Para la elaboración del presupuesto los distintos departamentos gestores remiten con antelación a la Presidencia de la entidad las previsiones de gastos e ingresos de sus respectivas áreas. No obstante, una vez formado el Presupuesto general de 2018, el Presidente de la entidad no lo envió con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90, lo que tampoco se ha realizado en relación con el presupuesto de 2020, el cual fue aprobado de modo extemporáneo el 20 de febrero.

En las Bases de ejecución del presupuesto no se incluye regulación específica sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria ni sobre la tramitación de los expedientes REC, más allá de recoger algunos de los preceptos legales de obligado cumplimiento. Durante el trámite de alegaciones la entidad ha informado de la aprobación, en 2019 y 2020, de instrucciones para la regulación de los procedimientos de reconocimiento extrajudicial de crédito, revisión de oficio y convalidación de gastos anulables.

El motivo de la inclusión de todos los gastos por la vía extraordinaria del REC fue la falta de crédito, alcanzando un importe de 708.880,42 euros, de los cuales, el 89 % se refiere a gastos de servicios. Además, en el transcurso de esta fiscalización se ha observado la falta de adecuación al procedimiento de contratación de alguna de ellas, cuyos resultados se exponen en el apartado correspondiente.

Procedimiento de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Logroño cuenta con doce personas para la preparación, elaboración y formalización de los contratos y dispone del tramitador electrónico de expedientes exigido en el artículo 70.2 de la LPAC, si bien este tramitador no está vinculado con la contabilidad.

En el ejercicio 2018 se formalizaron 318 licitaciones y se tramitaron 289 contratos.

La entidad ha dado cumplimiento a la obligación de remisión de los contratos celebrados al amparo de la LCSP que establece el artículo 335 del mismo texto legal, en el plazo requerido por la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018. Así como a las obligaciones de

transparencia establecidas en el artículo 8.1 de la LTAIPBG y en el 347 de la LCSP en relación con la contratación pública.

La contratación menor se utiliza para supuestos excepcionales de necesidades no repetitivas cuya cobertura es urgente y previa motivación del órgano gestor. Se aplica un procedimiento distinto en función del importe:

- Gastos inferiores a 3.000 euros: su contratación está descentralizada en las unidades gestoras y se exige un informe que verifique el cumplimiento del artículo 118.3 LCSP –derogado posteriormente por el Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero–. A tal efecto, se incluía un contador que indicaba, por contratista y tipo de contratos, el importe acumulado de facturas registradas en el ejercicio. A pesar de la pérdida de vigencia del precepto, actualmente se mantiene el contador a efectos informativos.
- Contratos menores de importe superior a 3.000 euros: su gestión se realiza desde el área de contratación previa solicitud de retención de crédito. Cuando el valor estimado del contrato supera los 15.000 euros –para contrato de obras– y los 6.000 euros –para servicios y suministros– se incluyen en el expediente al menos tres ofertas, facilitando el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en la contratación.

Los REC analizados incluyen gastos inferiores a 3.000 euros por una cuantía agregada de 146.205,37 euros para los que no se dispuso de crédito adecuado y suficiente en el momento en el que procedía su imputación a presupuesto, lo que hubiera podido evitarse mediante la correspondiente retención de crédito.

Por otro lado, y a pesar de que en los informes de Intervención únicamente consta como irregularidad de estas obligaciones la falta de consignación presupuestaria, en el transcurso de la fiscalización se ha constatado que algunos de los gastos incluidos en los REC provenían de contratos cuya vigencia había concluido sin tramitar, en su caso, una prórroga o licitar un nuevo contrato. El detalle es el siguiente:

Cuadro 19. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en los expedientes REC. Ayuntamiento de Logroño

Tipo de obligación	Importe
Atención domicilio-dependencia-autonomía	256.787,02
Actividades socioculturales	47.539,73
Total	304.326,75

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Durante 2018 el importe total de estas prestaciones facturadas sin contrato fue el que se detalla en el siguiente cuadro. Se indican, además, las fechas de tramitación de los contratos que sustituyeron a los anteriores:

Cuadro 20. Licitación de las prestaciones de los REC sin cobertura contractual en 2018. Ayuntamiento de Logroño.

Prestaciones	Fecha finalización contrato anterior	Fecha de aprobación del expediente	Importe licitado (IVA incluido)	Periodo durante el cual se facturó sin contrato	Importe facturado en el ejercicio 2018 sin contrato
Atención domicilio dependencia-autonomía	30-6-2018	23-1-2019	17.521.720,26	13 meses	545.832,50
Actividades socioculturales	10-9-2018	04-7-2018	969.526,00	5 meses	88.440,58
Total					634.273,08

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

La ausencia de contrato válidamente constituido, junto con la continuidad del servicio al margen del procedimiento legalmente establecido, da lugar a la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 39 de la LCSP por remisión al artículo 47 de la LPAC.

Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades, con práctica de prestaciones que se alargan en el tiempo sin contar con contrato formalizado. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública, ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

La disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

Mediante la Ley 1/2004, de 16 de febrero, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se otorgó a Logroño la consideración de municipio de gran población por su condición de capital autonómica – como prevé el artículo 121 de la LRBRL–, por lo que se le aplica el régimen de organización previsto en el Título X de la norma citada. Por ello, es obligatoria la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.

En el departamento de contabilidad prestaban sus servicios en 2018 cuatro personas –actualmente trece–, que tienen encomendada la contabilización de todas las fases del gasto, con excepción del pago material que lo efectúa y contabiliza Tesorería. Esta segregación de funciones, al no tener el Departamento de Tesorería asignada la ordenación del pago dificulta, a priori, la verificación del cumplimiento de la normativa en materia de morosidad y la adecuación de los pagos al plan de disposición de fondos que el Real Decreto 128/2018 atribuye a la Tesorería de la entidad.

El Ayuntamiento de Logroño no cuenta con registro electrónico de facturas. En la fecha de realización de los trabajos –julio de 2020– se encuentra en fase de preparación de la licitación de un *programa global de administración electrónica*, que pretende aglutinar todos los procedimientos de relación con terceros e internos de la organización, integrando todos los registros y estableciendo su vinculación con el sistema contable.

Al no estar vinculados los registros administrativo y contable, las facturas que se presentan en papel –las de importe inferior a 5.000 euros– no llegan al departamento de contabilidad hasta que no han sido conformadas por los gestores y fiscalizadas, tras lo cual son enviadas físicamente para su contabilización, por lo que hay una mayor debilidad en su control y riesgo de retraso en la tramitación de facturas.

En los expedientes analizados se incluyeron facturas por importe de 65.988,59 euros procedentes de 2017 cuya tramitación se realizó de modo extemporáneo, que fueron imputadas a través de REC al presupuesto para 2018

Logroño contaba en 2018 con una instrucción de cierre que estableció el 28 de diciembre como fecha límite para la contabilización de la fase de reconocimiento de la obligación. Se establecieron algunas excepciones como los gastos de nóminas y seguros sociales de diciembre, las certificaciones de obra correspondientes a noviembre y que causasen entrada en los 10 primeros días de diciembre y algunos gastos financieros. Sin embargo, en la fecha de realización de los trabajos, esta instrucción no se encontraba vigente y no ha sido sustituida por otra, con el consiguiente riesgo de demora en la tramitación interna de los gastos de fin de ejercicio.

La entidad cumplió en el ejercicio fiscalizado el periodo medio de pago a proveedores establecido en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Del examen realizado se aprecia que las incidencias más significativas que han influido en el uso de expedientes de reconocimiento extrajudiciales de crédito han sido la realización de prestaciones, fundamentalmente de servicios, sin la adecuada cobertura contractual y la falta de retención de crédito previamente al compromiso de las obligaciones en la contratación menor.

II.2.5. Mazarrón

El Ayuntamiento de Mazarrón aprobó tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe agregado de 425.116,82 euros. Liquidó su presupuesto de gastos de ese ejercicio con 25.266.695,39 euros de obligaciones reconocidas netas, por lo que las obligaciones tramitadas a través de REC alcanzaron el 1,68 % de las totales.

Se ha analizado uno de los tres expedientes, cuyo importe es de 278.229,24 euros.

No obstante, este importe, aprobado a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito forma parte de otro expediente mayor, que agrupaba dos procedimientos distintos:

- Por un lado, los 278.229,24 euros mencionados, que se desglosan en nueve relaciones de facturas y se imputaron al presupuesto como REC. Todas estas obligaciones fueron debidamente comprometidas.
- Y, por otro, 29 relaciones de facturas, cuyo importe conjunto es de 732.564,43 euros, y que se imputaron al presupuesto tras reconocer una indemnización al contratista al ser los actos nulos de pleno derecho según se indicaba en informe jurídico emitido al efecto. Esta parte del expediente no se denominó reconocimiento extrajudicial de crédito.

Todas las obligaciones del expediente global, tanto las que se aplicaron a presupuesto mediante la aprobación del REC, como las nulas de pleno derecho, fueron generadas en ejercicios anteriores a 2018.

En el siguiente cuadro se muestra la totalidad de las obligaciones incluidas en el expediente distribuidas en función del tipo de gasto y de la incidencia:

Cuadro 21. Detalle obligaciones REC. Ayuntamiento de Mazarrón.

		Servicios	Suministros	Facturas de pequeño importe de servicios y suministros	Total
Debidamente comprometidas	Conformidad del gestor en el ejercicio siguiente	113.091,19	131.622,32	33.515,73	278.229,24
Indebidamente comprometidas	Sin contrato	312.280,51	357.358,70	62.925,22	732.564,43
Total		425.371,70	488.981,02	96.440,95	1.010.793,67

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Ninguna de las obligaciones ha sido objeto de reparo por parte de la Intervención, sin perjuicio de que este órgano ha informado de las obligaciones indebidamente comprometidas según los procedimientos establecidos en la entidad y que son explicados en los apartados siguientes. No consta el inicio de actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

En los apartados siguientes se analizan las áreas de gestión que se han considerado relevantes en relación con la imputación de facturas a presupuesto a través de los reconocimientos extrajudiciales de crédito y al margen de la tramitación ordinaria.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento de Mazarrón está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

Desde abril de 2019, el puesto de Interventor está ocupado mediante el sistema de acumulación de funciones, previsto en el artículo 50 del RDFHN, y se encuentra asistido por dos personas de los subgrupos C1/C2.

Con fecha 30 de octubre de 2019 –incumpliendo el plazo de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 10 de julio de 2015 que se establece hasta el 30 de abril del ejercicio siguiente al que se refiere–, se envió la información relativa a los acuerdos contrarios a reparos tramitados durante 2018, que establece el artículo 218.3 del TRLRHL.

El órgano interventor remitió la información sobre el ejercicio de Control Interno en el ejercicio 2019 el 13 de octubre de 2020 –incumpliendo así el plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020, ampliado en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020 hasta el 7 de agosto–.

En ambos ejercicios, el interventor emitió certificación negativa con relación a acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización y anomalías en materia de ingresos.

En la entidad se aplica un sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, sin comprobar, en el ejercicio 2018, extremos adicionales a la existencia de crédito presupuestario y competencia del órgano.

No se realizaron actuaciones de control financiero en el ejercicio 2018, lo que supone un incumplimiento del artículo 220 del TRLRHL, si bien el artículo 29.2 del RCI, entró en vigor a mediados del ejercicio fiscalizado –el 1 de julio de 2018– y la realización de las auditorías de cuentas es exigible en las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019.

Durante 2019 como control permanente se ha informado de la constatación del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 16 del Real Decreto 1463/2007 y se ha realizado la verificación definida en el artículo 32.1 f) RCI.

La carencia de un control financiero supone, además, una debilidad en el ejercicio del control, al no comprobarse si se cumplían los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) en la gestión de la entidad.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Mazarrón aprobó el presupuesto para 2018 de modo extemporáneo, el 6 de septiembre del mismo año, por lo que durante casi tres cuartas partes del ejercicio únicamente se dispuso del presupuesto prorrogado del ejercicio anterior. La aprobación del presupuesto para 2020 ha sido igualmente extemporánea, el 7 de febrero. Este presupuesto se prorrogó durante 2019 y hasta la aprobación extemporánea del presupuesto de 2020 el 20 de febrero de dicho año.

Los distintos departamentos gestores remiten a la Presidencia sus previsiones de estados de gastos e ingresos correspondientes a sus respectivas áreas con antelación. No obstante, el Presupuesto formado no se envió con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90, lo que tampoco se ha realizado en relación con el presupuesto de 2020.

En las Bases de ejecución del presupuesto no se incluye regulación específica sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria. Se regula, en cambio, la tramitación de los expedientes REC, reservando este procedimiento únicamente para los gastos que no incurran en nulidad de pleno derecho. Para su aplicación a presupuesto se exige que el órgano gestor motive la falta de tramitación ordinaria de las obligaciones afectadas, así como un informe de Intervención en el que se pongan de manifiesto las deficiencias detectadas, y, en su caso, la omisión de fiscalización previa que se haya producido.

Por el contrario, las Bases de Ejecución no contemplan el procedimiento que, en la práctica, se está siguiendo respecto de los gastos no imputados al presupuesto por adolecer de vicios de nulidad, que, como se ha indicado anteriormente, se aplican previa cuantificación de la indemnización que proceda tras su calificación de nulos de pleno derecho y no opera el reconocimiento extrajudicial de crédito.

Esta diferenciación, que aunque no esté regulada en la normativa interna de la entidad, se sigue en la práctica, resulta adecuada desde el punto de vista de la distinción de procedimientos para aquellos gastos que derivan en nulidad de pleno derecho y aquellos en los que no concurre esta circunstancia.

No obstante, y según la regulación presupuestaria contenida, tanto en el TRLRHL como en el RD 500/90, la financiación de las obligaciones debidamente comprometidas en ejercicios anteriores que no hayan sido reconocidas en el presupuesto en el que se generaron, debería ser mediante la incorporación de los correspondientes créditos al presupuesto de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan los suficientes recursos financieros. Estos recursos habrán de ser, según dispone el artículo 48 del RD500/90, remanente de tesorería o ingresos recaudados superiores a los previstos.

Si no se dispone de los recursos señalados a efectos de financiar las incorporaciones de crédito, habrá de procederse a la anulación de los créditos comprometidos, según se establece en el artículo 175 del TRLRHL.

En el caso de que como se indica, haya de procederse a la anulación de los créditos por no contar con financiación adecuada, los gastos debidamente comprometidos, que, aunque fueron generados en el ejercicio anterior, es en el año siguiente cuando cuentan con la justificación documental

necesaria, habrán de imputarse a los créditos del presupuesto vigente en ese momento, sin que medie la incorporación de los créditos. Para su imputación a presupuesto caben las dos siguientes opciones:

- Aplicarlas a la bolsa de vinculación jurídica correspondiente, siempre y cuando se disponga de crédito adecuado y suficiente y previa comprobación de que no causa perjuicio para la realización de los gastos del ejercicio corriente.
- Tramitar una modificación presupuestaria diferente a la incorporación. Hay que tener en cuenta que esta modificación de crédito también es necesaria si estas obligaciones se tramitan a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito.

Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos anteriores, con la regulación actualmente vigente de esta figura –artículos 26.2 y 62.2 del RD 500/90–, que no concreta que la utilización de los REC deba limitarse a obligaciones indebidamente comprometidas, sería posible la imputación a presupuesto a través de un REC de las obligaciones debidamente reconocidas para las que no se pueda llevar a cabo la incorporación de los correspondientes créditos por carecer de financiación.

En relación con las obligaciones indebidamente comprometidas, el Ayuntamiento de Mazarrón procede a su calificación de nulas de pleno derecho con anterioridad a su imputación al presupuesto para hacer efectiva la indemnización que proceda al tercero.

Respecto de estas obligaciones, la entidad no acude a la vía de revisión de oficio prevista en el artículo 106 de la LPAC, que requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, sino que a través de informe de la Secretaría municipal determina que se trata de actos nulos por encontrarse en los supuestos previstos en el artículo 47 de la LPAC y realiza el cálculo de la indemnización correspondiente que imputa a presupuesto.

La decisión de no acudir a la vía de la revisión de oficio debería haber quedado fundamentada en el informe jurídico emitido al efecto –en el que no se hace referencia a estos extremos–, puesto que según se regula en la LPAC, es preceptivo acudir al procedimiento formal de la revisión de oficio de los actos contemplados en su artículo 47, salvo que sea de aplicación el artículo 110 del mismo texto legal, en cuyo caso, no es posible acudir a la citada vía.

Procedimientos de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Mazarrón contaba en 2018 con tres personas –actualmente dos– adscritas a las labores de preparación, elaboración y formalización de los contratos. En el ejercicio fiscalizado la entidad no contaba con un tramitador electrónico de expedientes, aunque actualmente se ha dotado de uno, lo que resulta acorde al artículo 70.2 de la LPAC, pero no está vinculado con la contabilidad.

En el ejercicio 2018 se formalizaron 26 licitaciones y se tramitaron ocho contratos menores.

La entidad dio adecuado cumplimiento a la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018 y realizó el 28 de febrero de 2019 el envío de la relación anual de contratos celebrados durante 2018 al amparo de la LCSP.

La entidad ha cumplido con las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 8.1 de la LTAIPBG y en el 347 de la LCSP en relación con la contratación pública, salvo por lo que se refiere a la publicación de los contratos menores, que no consta actualizada.

La entidad utiliza de forma excepcional el sistema de anticipos de caja fija para la contratación menor, tramitando normalmente este tipo de gastos de forma individualizada.

En el expediente analizado constan facturas por importe de 278.229,24 para las que la conformidad de la prestación se realizó con retraso y no fue posible su imputación al ejercicio en el que generaron. Esta circunstancia está condicionada por la carencia de expedientes electrónicos en 2018, así como por la ausencia de instrucciones reguladoras de las operaciones de cierre de ejercicio, según se detalla en el apartado siguiente.

Por lo que se refiere a las obligaciones indebidamente comprometidas –732.564,43 euros– fueron, todas ellas, tramitadas sin cobertura contractual, y por ello, según la regulación interna del Ayuntamiento de Mazarrón, no fueron objeto de REC sino de tramitación indemnizatoria. Las prestaciones incluidas en el expediente analizado fueron las siguientes:

Cuadro 22 Obligaciones indebidamente comprometidas. Ayuntamiento de Mazarrón

Tipo de obligación	Importe
Servicio Transporte Centro de Día	11.607,23
Suministro combustible	25.854,54
Facturación fotocopiadora	10.513,70
Gestión Ecoparque	33.733,29
Suministro Electricidad	213.018,05
Contrato iluminación festejos	21.773,95
Lucha antivectorial	42.256,20
Servicio Limpieza Centro de Día	11.300,43
Contrato mantenimiento Cementerio	3.197,00
Actividades de Ocio Centro de Día	8.937,50
Suministro telefónico	46.813,07
Otros servicios y suministros	240.634,25
Facturas de importe inferior a 1.000 euros	62.925,22
Total	732.564,43

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

En el cuadro siguiente se muestra, para cada uno de estos trece servicios y suministros la fecha de vencimiento del contrato que debía darles cobertura, la tramitación del siguiente contrato y el importe facturado para cada uno de ellos durante todo el ejercicio 2018.

Cuadro 23. Licitación de las prestaciones sin cobertura contractual incluidas en el expediente analizado. Ayuntamiento de Mazarrón

Contrato	Fin de vigencia del contrato anterior	Inicio del expediente	Fecha de aprobación del expediente	Importe licitado	Importe adjudicado	Fecha adjudicación	Importe facturado en el ejercicio 2018 sin contrato
Servicio Transporte Centro de Día	5-12-2018	20-2-2019	5-12-2019	52.281,50	51.985,00 €	9-11-2018	15.939,00
Suministro de combustible	No hay contrato anterior	17-8-2018	28-9-2018	No se ha tramitado la licitación			68.084,39
Facturación fotocopiadora	Sin datos	16-6-2017	17-8-2018	153.000,00	Alquiler: 30.936,84€/año Copia color: 0,035€/ud. Copia b/n: 0,0069€/ud.	16-5-2018	17.939,25
Suministro Electricidad	14-9-2018	17-6-2018	Adjudicación JGL 21-9-2018	1.400.000,00	1.400.000,00	11-10-2018	67.361,23
Contrato iluminación festejos	No hay contrato anterior	7-5-2018	8-10-2018	323.521,96	211.038,17	3-5-2019	25.180,10
Lucha antivectorial	Sin datos	27-12-2016	14-7-2017	353.646,28	259.800,00	21-9-2018	78.605,61
Suministro telefónico	No hay contrato anterior	28-2-2019	6-9-2019	No se ha tramitado la licitación			204.160,33
Servicio Limpieza Centro de Día	Sin datos	22-3-2017	14-7-2017	76.147,33	115.410,00	26-12-2018	5.100,19
Gestión Ecoparque	6-9-2013	3-7-2018	15-3-2019	No se ha tramitado la licitación			101.199,89
Contrato mantenimiento Cementerio	Sin datos	15-3-2018	24-5-2018	176.325,46	169.272,00	21-9-2018	32.356,82
Total				2.534.922,53	2.238.442,01		615.926,81

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

En relación con las prestaciones analizadas se generaron obligaciones en 2018 sin contar con contrato formalizado por un importe de 615.926,81 euros. Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades. Además, el no haber licitado los contratos con concurrencia pública, ha privado a la Administración de la posible obtención de precios más competitivos.

La disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

Como hechos posteriores al periodo fiscalizado y al amparo de lo establecido en el artículo 29 de la LCSP –que establece la posibilidad de que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente por un periodo de nueve meses siempre que se cumplan determinados requisitos y que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario– el Ayuntamiento de Mazarrón aprobó una normativa para regular esta casuística, estableciendo que las facturas de ejercicio corriente y para las que exista crédito adecuado y suficiente se imputarán al propio ejercicio, y declara objeto de reconocimiento extrajudicial de créditos a todas aquellas que no cumplan con alguna o ambas condiciones.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

El Ayuntamiento de Mazarrón no tiene la consideración de municipio de gran población, por lo que no es obligatoria la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera. Esta segregación tampoco se ha realizado de forma voluntaria, concentrándose ambas funciones en un mismo departamento.

La unidad dedicada a la contabilización dispone de cuatro efectivos y contabiliza todas las fases del gasto, incluido el pago material, lo que dificulta el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento de Tesorería por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, referidas al aseguramiento del cumplimiento de la normativa sobre morosidad y la adecuación de los flujos al Plan de Disposición de Fondos.

El Ayuntamiento de Mazarrón cuenta con un registro electrónico de facturas a través de su adhesión al sistema FACe del Estado, que se encuentra, además, vinculado con el sistema contable.

Las facturas de importe inferior a 5.000 euros pueden ser presentadas en papel en el registro administrativo. Posteriormente, se incluyen en el registro electrónico y son, al igual que las presentadas en soporte digital, remitidas al gestor para su conformidad. No obstante, como se ha señalado en el análisis relativo a la contratación, en el expediente analizado, se han producido retrasos en relación con estos trámites.

Por lo que se refiere a las operaciones de cierre de ejercicio, en la entidad está regulado que las facturas de un ejercicio puedan ser reconocidas en el presupuesto correspondiente hasta el 20 de enero del ejercicio siguiente, siempre que exista crédito suficiente y adecuado y que dicho presupuesto no se hubiera liquidado.

La entidad cumplió en el ejercicio fiscalizado el periodo medio de pago a proveedores establecido en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Del examen realizado se aprecia que la incidencia más significativa que ha influido en la utilización de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito ha sido la realización de prestaciones, fundamentalmente de servicios, continuadas en el tiempo sin la adecuada cobertura contractual. Además, la falta de expedientes electrónicos y la ausencia de instrucciones de cierre pueden derivar en retrasos en la tramitación de la justificación documental de las obligaciones.

II.2.6. Santander

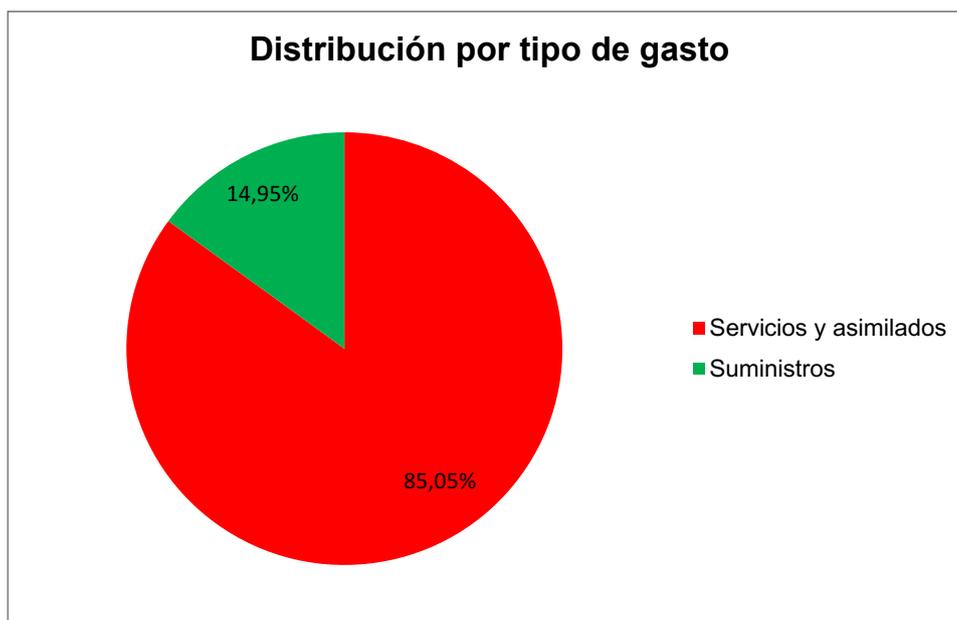
El Ayuntamiento de Santander aprobó tres expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe total de 8.715.905,97 euros, por lo que el 4,79 % de las obligaciones reconocidas netas de 2018 se tramitó a través de un REC. Se han analizado dos expedientes por importe agregado de 7.861.006,80 euros.

Todas las obligaciones que conforman los expedientes examinados fueron generadas en 2018, es decir, corresponden a obligaciones del ejercicio corriente y, de acuerdo con la distinción entre

obligaciones debidamente comprometidas e indebidamente comprometidas que se ha expuesto en el Apartado II.1.1 de este Informe, son todas indebidamente comprometidas.

En el siguiente gráfico se muestra su distribución según el tipo de gasto:

Gráfico 8. Obligaciones incluidas en los REC. Ayuntamiento de Santander.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Los gastos no fueron tramitados por la vía ordinaria por carecer de cobertura contractual. En el 98 % –7.731.129,64 euros–, el contrato correspondiente había finalizado sin que se hubiera tramitado una nueva licitación, y el resto –129.877,16 euros– se tramitó a través de contratación menor cuando hubiera sido procedente la licitación de un contrato al superar los umbrales temporales o cuantitativos de la contratación menor.

En relación con la totalidad de estos gastos se emitió informe de omisión de fiscalización previa por el órgano de Intervención de la entidad, lo que resulta procedente en tanto son obligaciones para las que no se habían tramitado las fases presupuestarias de autorización y compromiso (AD), las cuales están sujetas a fiscalización previa. No consta el inicio de actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

A continuación se analizan las áreas de gestión que mayor implicación tienen en la tramitación de obligaciones a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento de Santander está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

La plaza de Intervención se encuentra cubierta por nombramiento definitivo desde el 10 de abril de 2006, por Resolución de 6 de marzo de 2006, de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se resuelve el concurso unitario de traslados de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y se encuentra asistida por un puesto de colaboración, 4 puestos de técnicos A1/A2 y 10 puestos de administrativos/auxiliares de los subgrupos C1/C2.

Se ha remitido la información prevista en el artículo 218.3 del TRRH, correspondiente al ejercicio 2018, el 9 de abril de 2019, por lo tanto dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 10 de julio de 2015. Se informó de tres expedientes con omisión de fiscalización previa y se emitió certificación negativa respecto de acuerdos contrarios al reparo de la intervención y anomalías en materia de ingresos.

La información sobre el ejercicio de Control Interno en el ejercicio 2019 se remitió el 9 de octubre de 2020 –incumpliendo así el plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de fecha 15 de enero de 2020, incluida la ampliación otorgada en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020–, y comprende cinco expedientes con omisión de fiscalización previa y certificación negativa respecto de los acuerdos contrarios a reparos y de las anomalías en materia de ingresos.

En la entidad se aplica un sistema de fiscalización previa plena, que consiste en la comprobación por parte del órgano de Intervención de la conformidad de las propuestas con el procedimiento legalmente establecido en todos los expedientes, valorando todos los requisitos y trámites exigidos por el ordenamiento.

Adicionalmente, se realizaron actuaciones de control financiero posterior en relación con algunos de los servicios de la entidad local, elaborándose durante el ejercicio 2018 dieciséis informes en los que se recogían extremos relativos a esta modalidad de control.

Se ha realizado por parte de la Intervención el Informe resumen anual de resultados de Control Interno, previsto en el artículo 37 RCI, del cual se ha dado traslado tanto al Pleno de la entidad como a la IGAE. Adicionalmente, respecto del informe resumen anual de ejercicio anterior, el Presidente ha elaborado el Plan de Acción previsto en el artículo 38 del mismo texto normativo. También se han realizado actuaciones de control permanente, como el informe de constatación del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 16 del Real Decreto 1463/2007, y la verificación definida en el artículo 32.1 f) RCI, además de la auditoría pública de una de las sociedades de su perímetro de control – Sociedad Mercantil Participada Cementerio Jardín de Cantabria, S.A., con lo que se está dando adecuado cumplimiento al artículo 220 del TRLRHL y al 29.2 del RCI.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Santander aprobó el 20 de noviembre de 2017 el presupuesto para 2018 con anterioridad al límite legal del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse, establecido en el artículo 169 del TRLRHL. El correspondiente al ejercicio 2019 fue aprobado el 27 de diciembre de 2018; sin embargo del de 2020 se aprobó después de la fecha establecida, el 30 de enero de ese mismo año.

Para la elaboración del presupuesto, los distintos departamentos gestores remitieron con antelación a la Presidencia de la entidad las previsiones de gastos e ingresos de sus respectivas áreas. No obstante, una vez formado el Presupuesto general de 2018, no se envió con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90, lo que tampoco se ha realizado en relación con el presupuesto de 2020.

En las Bases de ejecución del presupuesto no se incluye regulación específica sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria. Sí se refieren al procedimiento para la aprobación de los REC, indicándose la posibilidad de que la competencia para su aprobación se delegue en la JGL, previo dictamen de la Comisión Informativa de Hacienda y Presupuestos. Además, se establece que su utilización sea exclusivamente para la imputación al presupuesto corriente de gastos realizados en ejercicios anteriores que no hubieran sido aprobados, es decir, según la clasificación de obligaciones realizada en este Informe, esta figura se limitaría en la entidad para las obligaciones indebidamente comprometidas.

No obstante lo referido en el párrafo anterior, según se ha constatado en el expediente analizado, la figura de los REC se utiliza también para la aplicación al presupuesto de este tipo de gastos cuando son generados en el propio ejercicio. Esta interpretación normativa no se ajusta a la literalidad de los artículos 26.2 y 60.2 del RD500/90, desarrollados en el Subapartado I.4 del presente Informe, relativo al marco legal y régimen jurídico; no obstante, en tanto se trata de actos comprometidos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido y, por tanto, susceptibles de nulidad de pleno derecho, se considera procedente que, a pesar de ser generados en el ejercicio corriente, su imputación al presupuesto. Todo ello, sin perjuicio de la posible revisión de oficio de los actos y de la exigencia de las responsabilidades a que haya lugar, cuestiones a las que no hacen referencia las Bases de Ejecución y para las que no se ha iniciado ningún procedimiento durante el periodo fiscalizado.

Procedimientos de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Santander contaba en 2018 con ocho personas dedicadas a las labores de preparación, elaboración y formalización de los contratos. Actualmente los medios personales son los mismos, pero la entidad cuenta con un tramitador electrónico de expedientes vinculado a la contabilidad.

En el ejercicio 2018 se formalizaron 95 licitaciones y 140 contratos menores.

El Ayuntamiento de Santander dio adecuado cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 335 de la LCSP, remitiendo la relación anual de contratos celebrados durante 2018 el 28 de febrero de 2019, según el plazo fijado en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018. Así como a las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 8.1 de la LTAIPBG y en el 347 de la LCSP en relación con la contratación pública.

La contratación menor requiere retención de crédito, solicitud de presupuesto a tres empresas e informe de necesidad, y se tramita por los servicios de compra o contratación.

Además, las Bases de Ejecución contemplan un procedimiento específico para los gastos inferiores a determinado importe –6.000 euros en 2018 y 5.000 en el momento de realización de los trabajos– relativos a suministros, reparaciones, prestación de servicios o realización de obras menores. Para estos gastos se utiliza un sistema de “vales” de tramitación electrónica que supone un procedimiento intermedio entre los pagos a justificar y los anticipos de caja fija, en tanto en el momento de su expedición se contabilizan las fases presupuestarias AD y se reconoce la obligación cuando es justificada.

Las Bases también prevén realizar al inicio de cada ejercicio retenciones de crédito por el importe del consumo estimado de las aplicaciones de gastos del capítulo 2 correspondientes a los conceptos presupuestarios de suministros y comunicaciones, lo que resultaría acorde con la recomendación realizada por este Tribunal en diversos Informes y que se ha referido en el Apartado II.2 de este Informe, en relación con la retención de crédito para los contratos menores y que evita el compromiso de créditos sin consignación presupuestaria.

En el siguiente cuadro se detallan las prestaciones que se realizaron sin cobertura contractual en los expedientes analizados:

Cuadro 24. Prestaciones facturadas sin cobertura contractual incluidas en los REC. Ayuntamiento de Santander.

Prestación	Nº de Facturas	Importe
Servicio de mantenimiento integral de los parques y jardines públicos	10	6.486.051,75
Suministro de energía eléctrica	39	1.125.396,50
Servicio de telefonía	8	63.448,05
Honorarios coordinación seguridad y salud	3	8.066,66
Servicio limpieza TUS	4	48.166,68
Total	64	7.731.129,64

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

En relación con estas mismas prestaciones en 2018 se facturó un total de 9.500.258,74 euros. El detalle es el siguiente:

Cuadro 25. Licitación de las prestaciones del REC sin cobertura contractual en 2018. Ayuntamiento de Santander

Contrato	Fecha de finalización del contrato anterior	Fecha de inicio del nuevo expediente	Importe licitado	Importe adjudicado	Fecha de adjudicación	Importe facturado en el ejercicio 2018 sin contrato	Periodo durante el que se facturó sin contrato
Servicio de mantenimiento integral de los parques y jardines públicos	14-2-2018	19-7-2017	9.262.242,18	No adjudicado		6.486.051,75	2 años y 4 meses
Suministro de energía eléctrica	7-6-2018	8-3-2018	3.276.935,70	3.276.935,70	26-12-2018	2.564.489,30	9 meses
Servicio de telefonía	14-8-2018	26-4-2018	1.512.711,75	1.159.059,00	29-1-2019	253.236,85	6 meses

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

Además, en relación con la prestación de limpieza de autobuses y de las instalaciones de transporte (Servicio limpieza TUS) se facturaron otros 196.480,84 euros, puesto que se decidió postergar la licitación del contrato a la inauguración de unas nuevas instalaciones que estaban en construcción. A la fecha de referencia de la información –24 de julio– no se había completado la nueva licitación.

El primero de los servicios referidos en el cuadro 25, el de mantenimiento de parques y jardines, no cuenta con cobertura contractual desde febrero de 2018, que finalizó el contrato anterior. El expediente se inició con antelación a la finalización del contrato previo, no obstante se produjeron retrasos derivados de la interposición de un recurso ante el Tribunal Central de Contratación. Esta

situación ha derivado en que, desde la pérdida de vigencia del contrato anterior hasta la fecha de realización de estos trabajos –30 de abril de 2020– se hayan facturado al menos 28 mensualidades sin contrato de 682.742,29 euros, por un importe agregado de 19.116.784,12 euros.

El órgano de Intervención ha realizado un informe sobre los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito tramitados en 2019, cuya conclusión fundamental es su vinculación con el retraso en la tramitación de los expedientes de contratación.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

El Ayuntamiento de Santander tiene la consideración de municipio de gran población, en aplicación del apartado b) del artículo 121.1 de la LRBRL, por lo que es obligatoria la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.

En el departamento de contabilidad prestan sus servicios siete personas, que tienen encomendada la contabilización de todas las fases de gasto, con excepción del pago material que lo efectúa y contabiliza Tesorería.

La entidad cuenta además con un registro electrónico de facturas vinculado con el sistema contable –se encuentra adherida al sistema FACe–.

El registro de las facturas exceptuadas de la obligación de facturación electrónica por ser de importe inferior a 5.000 euros se realiza a través del registro administrativo.

Dependiendo del tipo de prestación, los documentos se trasladan al servicio de compras (suministros) o al de contratación (obras y servicios) para su conformidad, tras lo cual, Intervención realiza una relación que eleva a Contabilidad para su reconocimiento.

El Ayuntamiento de Santander tiene reguladas, desde el 26 de noviembre de 2018, determinadas operaciones de cierre de ejercicio, de forma que no se pueden realizar retenciones de crédito ni propuestas para la expedición de “vales” a partir del 3 de diciembre del año correspondiente. Además, la fecha límite para el envío de las facturas conformadas por los gestores a Intervención es el 15 de enero, a efectos de su imputación en el presupuesto del ejercicio anterior, antes de proceder a su cierre y liquidación.

En todos los informes emitidos por el órgano de Intervención en el ejercicio 2018 en cumplimiento del artículo cuarto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, se ha advertido al Pleno del incumplimiento del período legal de pago.

Del examen realizado se aprecia que la incidencia más significativa que ha influido en la utilización de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito ha sido la realización de prestaciones de servicios y suministros continuadas en el tiempo sin la adecuada cobertura contractual, tanto por el lapso de tiempo entre la finalización de un contrato y el inicio del expediente del siguiente, como por la utilización de la contratación menor en casos en los que es procedente la licitación de un contrato.

II.2.7. Toledo

Toledo aprobó en 2018 42 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe conjunto de 3.020.263,61 euros. Liquidó su presupuesto de gastos de ese ejercicio con 86.807.396,04 euros de obligaciones reconocidas netas en 2018, por lo que el 3,48 % de las mismas se tramitó a través de un REC.

Han formado parte de la muestra dos de estos expedientes, con un importe agregado de 1.139.924,90 euros.

Todas las obligaciones que conforman los expedientes examinados fueron generadas en 2018, es decir, correspondían a obligaciones del ejercicio corriente, y de acuerdo con la distinción que se ha expuesto en el Apartado II.1.1 de este Informe, la totalidad de las obligaciones incluidas en los REC analizados tienen la naturaleza de indebidamente reconocidas.

La utilización de estos dos expedientes REC se debió, según la documentación analizada, al retraso en la tramitación del contrato de Gestión del Servicio Público de ORA y grúa.

El órgano de Intervención emitió informe de omisión de fiscalización previa en relación con estos dos expedientes. No consta el inicio de actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades.

En los apartados siguientes se analizan las áreas de gestión que se han considerado relevantes en relación con la imputación de facturas a presupuesto a través de los reconocimientos extrajudiciales de crédito y al margen de la tramitación ordinaria.

Configuración del órgano de control interno

La Intervención del Ayuntamiento de Toledo está clasificada de clase 1ª, tal y como establece el artículo 8 del RDFHN para las entidades de población superior a 20.000 habitantes.

La plaza de Intervención se encuentra cubierta mediante nombramiento definitivo por libre designación desde el 26 de abril de 2019. El departamento cuenta con un puesto de colaboración reservado a funcionarios de habilitación nacional, tres puestos de técnicos A1/A2 –dos de ellos vacantes– y cinco puestos de los subgrupos C1/C2 –también con dos vacantes.

El órgano de Intervención remitió la información prevista en el artículo 218.3 del TRRHL, correspondiente al ejercicio 2016, el 25 de abril de 2019, dentro del plazo establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 2015. Se informó de 42 expedientes con omisión de fiscalización previa y se emitió certificación negativa en relación con acuerdos contrarios a reparos y anomalías de ingresos.

A su vez, la Intervención remitió el 29 de abril de 2020 –cumpliendo así el plazo previsto en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 15 de enero de 2020–, la información sobre el ejercicio de Control Interno correspondiente a 2019. Comunicó catorce expedientes con omisión de fiscalización y certificación negativa respecto de los acuerdos contrarios a reparo y anomalías en materia de ingresos.

Desde 2001 –por acuerdo de Pleno de 1 de febrero– la entidad aplica un sistema de fiscalización limitada previa o de requisitos básicos, que se extiende a otros requisitos además de los especificados en el Acuerdo de Consejo de Ministros vigente, en función de variables, como debilidades en la gestión o riesgos advertidos.

Respecto del control financiero, durante 2019 se ha informado de la constatación del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 16 del Real Decreto 1463/2007 y se ha realizado la verificación definida en el artículo 32.1 f) RCI, así como el control financiero posterior a la toma en razón en contabilidad de los ingresos.

Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

El Ayuntamiento de Toledo aprobó el presupuesto para 2018 el 22 de diciembre de 2017, por lo tanto, dentro del plazo previsto en el artículo 169 del TRLRHL, que establece como fecha límite el 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. Aprobó de modo extemporáneo, el 10 de enero, su presupuesto para 2019, y cumplió con la fecha establecida en relación con el presupuesto para 2020, que fue aprobado el 23 de diciembre de 2019.

Para la elaboración del presupuesto los distintos departamentos gestores remiten con antelación a la Presidencia de la entidad las previsiones de gastos e ingresos de sus respectivas áreas. Sin embargo, una vez formado el Presupuesto, éste no se envía con la antelación requerida al órgano de Intervención a efectos del preceptivo informe exigido en el artículo 18.4 del Real Decreto 500/90.

Las Bases de ejecución del presupuesto no incluyen normativa sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria.

Sí recogen dos procedimientos específicos en relación con la imputación de las obligaciones al margen de la tramitación ordinaria: la convalidación de gastos y el reconocimiento extrajudicial de deuda. En ambos casos se exige informe del órgano gestor justificativo de la actuación realizada.

La convalidación se prevé para los gastos con omisión del trámite de fiscalización previa según prevé el artículo 28 del RCI, siempre y cuando las obligaciones se hayan generado en el ejercicio en curso. En este caso, se establece que el Acuerdo de convalidación sea aprobado por la JGL, lo que es acorde con el artículo citado al tratarse de un municipio de gran población.

El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de deuda requiere la aprobación por el Pleno, exige informe de Intervención en los términos establecidos en el artículo 28 del RCI y se aplica a los gastos de ejercicios anteriores que no se hayan aplicado al presupuesto correspondiente y respecto de los que se hayan producido las siguientes irregularidades:

- Vulneración de los principios presupuestarios
- La no sujeción del gasto al procedimiento legalmente establecido
- La omisión del trámite preceptivo de fiscalización o intervención previa

Además, las Bases prevén una tercera vía para imputar al presupuesto vigente gastos de ejercicios anteriores indebidamente comprometidos. Se regula que se podrá aprobar el reconocimiento de estos gastos junto con la aprobación definitiva del presupuesto por el Pleno, siempre que se habilite crédito específico para ello y se relacionen estas deudas en un Anexo. Esta vía de imputación de obligaciones no exige informe de Intervención ni tampoco informe justificativo del órgano gestor, por lo que en caso de tratarse de gastos con omisión del trámite de fiscalización previa, se estaría vulnerando el artículo 28 del RCI en lo que se refiere al informe del órgano de Intervención y la falta de justificación en relación con la posibilidad de acudir a la revisión de oficio en caso de actos susceptibles de nulidad de pleno derecho.

Procedimientos de contratación

El departamento de contratación del Ayuntamiento de Toledo cuenta con cuatro personas encargadas de la preparación, elaboración y formalización de los contratos, y dispone de tramitador electrónico de expedientes, lo que resulta acorde al artículo 70.2 de la LPAC, si bien no está vinculado con la contabilidad.

En el ejercicio 2018 se formalizaron 57 licitaciones y se tramitaron 1.905 contratos menores, estando estos últimos descentralizados en las diferentes unidades gestoras.

El Ayuntamiento de Toledo envió el 20 de febrero de 2019 la relación anual de contratos celebrados durante 2018; sin embargo, no incluyó los contratos menores, lo que es preceptivo según lo dispuesto en el artículo 335 de la LCSO y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2018. El jefe de contratación, a requerimiento de esta institución, justificó este incumplimiento en la falta de información disponible *"al no haberse articulado hasta la fecha un procedimiento que proporcione a este servicio la información necesaria para poder remitirla a los organismos correspondientes"*.

En relación con las obligaciones de transparencia, la entidad ha dado cumplimiento a la previsión establecida en el artículo 8.1 de la LTAIPBG, que exige la publicación de determinados datos relativos a los contratos formalizados, si bien únicamente en lo que se refiere a los contratos que no tienen la consideración de menores, no constando la relación de estos últimos.

Tampoco se incluye en la página web de la entidad el preceptivo enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público que establece el artículo 347 de la LCSP.

En el Ayuntamiento de Toledo el tratamiento de los contratos menores se diferencia en función de su importe. Para los gastos mayores de 5.000 euros se precisa encargo previo y la solicitud de, al menos, tres presupuestos.

No obstante, la mayoría de los gastos menores de atención inmediata del capítulo 2 se tramitan a través de los anticipos de caja fija, cuya regulación se contempla en las Bases de Ejecución del Presupuesto. Se establece un límite anual máximo de 120.000 euros y un límite de constitución y reposición de 10.000 euros, salvo para el concepto presupuestario de combustibles y carburantes cuyo límite de reposiciones es de 30.000 euros. De forma previa a la apertura de los anticipos se realizan las correspondientes retenciones de crédito, lo que garantizaba la existencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de la imputación presupuestaria.

Los expedientes analizados están formados por quince facturas del servicio público de ORA y grúa. El contrato correspondiente se había formalizado el 7 de abril de 2005, con un plazo de vigencia de diez años más dos posibles prórrogas de un año de duración cada una, habiendo finalizado la duración completa del contrato el día 11 de julio de 2017.

En la misma sesión en la que aprobó el inicio de un nuevo expediente de contratación, – 6 de julio de 2017– la Junta de Gobierno Local acordó la continuidad transitoria del contrato hasta el 31 de diciembre de 2017.

Sin perjuicio de la demora en el inicio del expediente, se produjo un mayor retraso en la adjudicación del contrato –2 de agosto de 2018– como consecuencia de la interposición de recursos en materia de contratación, por lo que el servicio se prestó sin cobertura contractual durante 10 meses, con una facturación de 2.269.618,14 euros durante el año 2018.

La posibilidad de que un contrato se pueda prorrogar hasta que comience la ejecución del siguiente se ha recogido por primera vez en el artículo 29 de la LCSP, que, como se ha señalado, entró en vigor el 9 de marzo de 2018; sin embargo, para su aplicación se exige que la falta de formalización del nuevo contrato se deba a incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación, y que además, existan razones, de interés público para no interrumpir la prestación. Además, la prórroga se limita a un periodo máximo de nueve meses, y exige que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario, circunstancia que no concurrió en el expediente analizado.

El órgano de Intervención reparó estos gastos por estar incursos en un supuesto de nulidad de pleno derecho.

La ausencia de contrato válidamente constituido, junto con la continuidad del servicio al margen del procedimiento legalmente establecido, da lugar a la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 39 de la LCSP por remisión al artículo 47 de la LPAC.

Esta práctica pone de manifiesto una debilidad en la gestión de la contratación de servicios y suministros, en tanto no se realizó una previsión adecuada de las correspondientes necesidades.

La disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en

la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

Registro en contabilidad de las operaciones y procedimiento de facturación

El Ayuntamiento de Toledo tiene la consideración de municipio de gran población, por aplicación de la Ley 11/2004 de 21 de diciembre dictada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por lo que es obligatoria la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.

En consonancia con lo anterior, cuenta con una organización diferenciada para la llevanza de la contabilidad e Intervención. Contabilidad se encarga de las fases contables previas a la ordenación del pago y la realización del pago material, estas dos últimas fases están residenciadas en la Tesorería. Esta organización supone una adecuada segregación de funciones, puesto que permite más fácilmente la verificación del cumplimiento de la normativa en materia de morosidad y la adecuación de los pagos al plan de disposición de fondos por el departamento de Tesorería.

El Ayuntamiento de Toledo dispone de un registro electrónico de facturas vinculado con el sistema contable.

El registro de las facturas exceptuadas de la obligación de facturación electrónica por ser su importe inferior a 5.000 euros se realiza físicamente a través del registro contable, tras lo cual se procede a su verificación y conformidad, fiscalización y aprobación.

Aunque durante el periodo fiscalizado Toledo no contaba con una instrucción de cierre del presupuesto, actualmente dispone de una norma de regulación de esta materia.

La intervención ha puesto en conocimiento del Pleno en repetidas ocasiones el incumplimiento de la entidad del plazo legal de pago de las obligaciones, tal y como le exige el artículo cuarto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Del examen realizado se aprecia que la incidencia más significativa que ha influido en la utilización de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito ha sido la ausencia de contrato administrativo licitado cuando este era procedente, fundamentalmente, y en relación con la prestación analizada, por el lapso de tiempo entre la finalización del contrato y el inicio del expediente del siguiente.

III. CONCLUSIONES

Respecto de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ámbito nacional (Subapartado II.1)

1. El reconocimiento extrajudicial de crédito (REC) se utiliza generalmente como un instrumento que posibilita la aplicación al presupuesto de obligaciones derivadas de compromisos de gastos de ejercicios anteriores que no han sido debidamente adquiridos; sin embargo su regulación en la normativa económico-presupuestaria del ámbito local es insuficiente, lo que origina que se utilice para imputar a presupuestos gastos de muy diferente naturaleza y que adolecen de deficiencias muy dispares en su tramitación.

El RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCI) introdujo importantes novedades en el control interno de las entidades locales y armonizó los procedimientos, alcance y técnicas a

emplear por el sector público local con las empleadas por la Intervención General de la Administración del Estado. Sin embargo, no contempló los reconocimientos extrajudiciales de crédito, aunque dio una regulación –que antes no existía– a los expedientes con omisión de fiscalización previa, figura muy cercana a los REC.

Los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito se utilizan para la imputación presupuestaria de obligaciones que presentan circunstancias muy diversas, utilizándose esta figura para todas ellas, independientemente de que el origen de las obligaciones sea contrario al ordenamiento jurídico o no.

No existe un tratamiento homogéneo por las entidades locales en el procedimiento para imputar al presupuesto las facturas que derivan de prestaciones sin contrato formalizado. En algunas entidades se han tramitado como expedientes con omisión de fiscalización, mientras que en otros casos, la resolución por la que se determina la imputación de estas facturas a presupuesto, se ha definido como acuerdo contrario a reparo, al considerar el órgano de Intervención que el informe en el que se ponía de manifiesto la omisión tenía la naturaleza de fiscalización previa. Incluso en otros casos, esta misma actuación ha dado lugar a la imputación de las facturas a presupuesto a través de un REC sin que mediara informe de reparo o de omisión por parte del órgano de Intervención.

2. La mayoría de las entidades locales utilizan frecuentemente la figura de los REC para tramitar el pago de prestaciones a terceros que las han realizado por orden de la Administración pero al margen del procedimiento legalmente establecido. En la muestra analizada, el 72 % de las entidades (504 entidades) utilizaron este procedimiento para imputar 530.027.220 euros al presupuesto de 2018 a través de la aprobación de 12.350 expedientes.

El 27 % de estos expedientes deriva de resoluciones de la Presidencia de la entidad o del Pleno por las que se acuerdan actos contrarios a los reparos formulados por los órganos de Intervención. El 12 % tiene origen en expedientes con omisión de fiscalización y el 61 % restante fueron aprobados sin que se hubiera tramitado un acuerdo contrario a reparo, ni se hubiera emitido informe por omisión de fiscalización.

3. La cuantía de obligaciones imputadas a presupuesto a través de REC (530.027.220 euros) representa el 1,52 % del total de obligaciones reconocidas netas de las 504 entidades de la muestra que aprobaron estos expedientes. En 57 entidades la ratio de obligaciones tramitadas a través de REC supuso más del 5 % del total de obligaciones y, de ellas, en 19 este porcentaje superó el 10 %.

Los municipios de menor población hacen un uso mayor de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, no obstante, en algunas entidades de más de 100.000 habitantes el importe de las obligaciones aplicadas a presupuesto mediante la figura analizada alcanza porcentajes relevantes, es el caso de Leganés (14,54), Marbella (12,24), Jaén (9,68), Castelló de la Plana (6,98), Burgos (6,48) y Torrejón de Ardoz (5,26).

Respecto del análisis de los expedientes (Epígrafe II.1.1)

Del análisis efectuado sobre 798 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados por un total de 410 entidades y conformados por un importe global de facturas examinadas de 264.402.190,27 euros, se obtienen las siguientes conclusiones:

4. En el 11 % (29.591.454,23) las causa de no haber seguido la tramitación ordinaria son retrasos en la tramitación de la factura u otros motivos que no derivan en nulidad, procediendo casi en su totalidad de ejercicios anteriores. Estas obligaciones deberían haberse imputado a presupuesto mediante la incorporación de los correspondientes créditos, siempre que existieran los suficientes recursos financieros, bien sean remanente de

tesorería o ingresos recaudados superiores a los previstos. En caso de no disponer de dichos recursos, sería procedente tramitar la correspondiente modificación presupuestaria y aplicar a presupuesto estas obligaciones sin necesidad de aprobar un reconocimiento extrajudicial.

No obstante, y en tanto no existe regulación sobre el procedimiento de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, su utilización para la imputación de las obligaciones descritas en el párrafo anterior cuando no es posible la incorporación de crédito no es contraria a la normativa vigente, sin perjuicio de las recomendaciones que realiza este Tribunal para que se regule una utilización limitada de estos expedientes.

El 3 % de estas obligaciones (992.302,31 euros) se generaron en el propio ejercicio 2018 y su irregularidad fue la falta de fiscalización previa. En estos supuestos, con independencia de la infracción que supone la falta de fiscalización, una vez que el órgano de Intervención ha emitido el correspondiente informe no apreciando ninguna otra irregularidad, procede la imputación ordinaria de estas obligaciones al presupuesto vigente.

5. En el 89 % (234.810.736,04 euros) de las obligaciones imputadas al presupuesto a través de REC concurren circunstancias por las que el acto administrativo que les dio origen podría derivar en nulidad de pleno derecho. El 66 % procede de ejercicios anteriores y el 34 % fueron generadas en 2018.

La utilización de los REC para la aplicación a presupuesto de obligaciones generadas en el propio ejercicio no se ajusta a las previsiones de los artículos 26.2 y 60.2 del RD 500/90, que aluden específicamente a *obligaciones procedentes de ejercicios anteriores*.

6. De las obligaciones adquiridas sin conformidad con el ordenamiento jurídico y tramitadas a través de expedientes extrajudiciales, el 90 % (211.475.798,26 euros) lo fueron como consecuencia de carecer de contrato o de no disponer de crédito suficiente y adecuado, o bien, por ambas circunstancias a la vez, correspondiendo el 56 % a gastos de servicios y el 26 % a gastos en suministros.

En el conjunto de entidades de la muestra se imputaron a presupuesto 175.476.418,69 euros por prestaciones de servicios y suministros sin contrato o sin disponer de consignación presupuestaria, es decir, obligaciones nacidas de actos administrativos susceptibles de nulidad de pleno derecho.

Esta irregularidad se produjo en mayor medida en los ayuntamientos de menor población. No obstante, las siguientes entidades presentaron ratios significativas de obligaciones del capítulo 2 imputadas sin disponer de crédito o contrato, alcanzando, al menos, los porcentajes que se indican: Marbella (36 %), Jaén (23 %), Burgos (12 %), Santander (11 %) y Diputación Provincial de Burgos (30 %).

7. Las obligaciones no imputadas al presupuesto deben contabilizarse extrapresupuestariamente en el ejercicio en el que se generaron mediante la cuenta 413. *Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto*, cuenta acreedora que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para las que no se ha producido su aplicación a presupuesto, siendo procedente la misma.

Únicamente el 60 % de las obligaciones que estaban comprometidas a la finalización del ejercicio 2017 y que, por tanto, deberían reflejarse en la rúbrica 413 de Balance. *Acreedores pendientes de aplicación a presupuesto*, se reflejaron en la citada rúbrica. La falta de contabilización de estas obligaciones, al margen de los incumplimientos legales en el caso de las obligaciones indebidamente comprometidas, deriva en que el balance no refleje adecuadamente las deudas con proveedores.

Respecto de las infracciones normativas y exigencia de responsabilidades (Epígrafe II.1.2)

8. El compromiso de obligaciones sin adecuada cobertura contractual y sin consignación presupuestaria se ha constatado frecuente en el ámbito de las entidades locales, lo que se viene poniendo de manifiesto en diversos informes aprobados por el Tribunal de Cuentas. El art. 173 de la TRLRHL determina la nulidad de pleno derecho de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos por los que se adquirieran compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados.

El artículo 39 de la LCSP establece como causa de nulidad de los contratos administrativos el carecer de crédito o prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido. La disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.

El artículo 28 de la LTAIPBG tipifica el compromiso de obligaciones sin crédito como infracción grave cuando las conductas sean culpables.

Pese a estas previsiones legales, en ninguno de los expedientes fiscalizados se han iniciado procedimientos dirigidos a depurar las posibles responsabilidades contempladas en estas normas. La ausencia de actuaciones tendentes a depurar y exigir dichas responsabilidades cronifica en el tiempo estas prácticas ilegales.

9. Ante la existencia de actos que adolecen de nulidad, procede valorar la posible aplicación del artículo 106 de la LPAC, que determina la obligación de las Administraciones Públicas, previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, a declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos.

En esta misma línea, el artículo 28.2.e) del RCI prevé que el órgano de Intervención de la entidad, al conocer de un expediente con omisión de fiscalización previa, se pronuncie en el informe que ha de emitir al efecto, acerca de la posibilidad y conveniencia de revisar los actos nulos, en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de estas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. El mismo precepto restringe la revisión de oficio, por razones de economía procesal, a cuando sea presumible que el importe de la indemnización que correspondería a quien haya realizado las prestaciones una vez tramitado el procedimiento de revisión sea inferior al que del pago que se propone.

La aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito en ningún caso subsana por sí misma los defectos habidos en un expediente de los cuales pudiera derivar la nulidad del mismo, al margen de que el pago de la indemnización a quien materialmente ha realizado de buena fe las prestaciones en favor de la Administración derive de la revisión de oficio, o si, por concurrir las circunstancias que la excluyen conforme a los arts. 110 de la LPAC y 28.2.e) del RCI, se opta por el pago directo de las prestaciones materialmente realizadas.

10. De los 211.475.798,26 euros que se imputaron a presupuesto sin disponer de contrato válidamente celebrado o de crédito adecuado y suficiente, únicamente se instó la revisión de oficio en seis expedientes por un importe conjunto de 773.478,19 euros, declarándose en todos ellos la nulidad de oficio de las actuaciones, sin perjuicio del pago de las obligaciones.

Respecto del análisis específico de las entidades de la muestra (Subapartado II.2)

Del análisis de las cinco áreas de gestión que se han considerado de mayor incidencia en relación con una adecuada imputación de obligaciones a presupuesto –configuración del órgano de Intervención, procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto, procedimientos de contratación, registro en contabilidad de las operaciones y registro de facturas– en las siete entidades de la muestra –Ayuntamientos de Alcázar de San Juan, Cáceres, Jumilla, Mazarrón, Santander y Toledo– se han obtenido las siguientes conclusiones:

11. En relación con las obligaciones debidamente comprometidas en ejercicios anteriores y que no fueron imputadas a presupuesto por ser presentadas las facturas fuera de plazo, producirse retrasos en la tramitación del expediente, o por haberse producido omisión de la fiscalización previa sin que concurrieran supuestos de nulidad de las actuaciones, se han apreciado debilidades en la gestión y en los procedimientos para hacer un adecuado control de estas obligaciones. La ausencia de instrucciones de cierre que fijen las fechas límite para realizar los trámites de imputación de gastos y que faciliten la correcta aplicación del principio de temporalidad y la falta de vinculación entre el registro de facturas y los registros contables, de forma que se produce una demora en la tramitación interna de estos documentos, fundamentalmente en relación con las facturas de importe inferior a 5.000 euros, contribuye a un inadecuado control.

Por otra parte, la ausencia de procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, de forma que sea posible, en su caso, proceder a reclamar las facturas pendientes y evitar la demora de su tramitación también contribuye a que no se produzca el necesario control sobre la documentación justificativa de las prestaciones realizadas.

Estas circunstancias se han producido en los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan, Jumilla y Mazarrón, que imputaron respectivamente al presupuesto de 2018, 118.720, 337.852,79 y 278.229,24 euros derivados de facturas cuya tramitación se realizó con retraso.

12. En relación con las obligaciones que se comprometieron sin crédito adecuado y suficiente y se imputaron al ejercicio 2018 a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito se ha constatado una doble casuística.

Por una parte, la falta de contabilización de la retención de crédito en relación con los gastos menores ha derivado en la ausencia de crédito en el momento de imputar estas obligaciones. Así se ha producido en el Ayuntamiento de Logroño en relación con gastos menores por importe agregado de 146.205,37 euros.

Por otro lado, la falta de un presupuesto aprobado en tiempo y adecuado a las necesidades concretas del ejercicio corriente facilita que no se disponga de crédito para la imputación al presupuesto que corresponde de determinadas facturas a pesar de disponer de cobertura contractual. Los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan y de Jumilla comprometieron sin crédito gastos por importe de 678.894 y 164.863,90 euros, respectivamente, a pesar de que, en ambos casos, se disponía de contrato en vigor en relación con estas obligaciones.

13. Las obligaciones comprometidas sin contrato han derivado en todos los casos de la falta de licitación en tiempo de un contrato que sustituyera al anteriormente vigente.

Los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan, Jumilla, Logroño, Mazarrón, Santander y Toledo han imputado al presupuesto de 2018, respectivamente, las cuantías de 1.681.624,77, 209.159,21, 634.273,08, 615.926,81, 9.500.258,74 y 2.269.618,14 euros derivadas de las prestaciones incluidas en los expedientes analizados y para las que no se dispuso de cobertura contractual.

La ausencia de contrato válidamente constituido, junto con la continuidad del servicio al margen del procedimiento legalmente establecido, da lugar a la existencia de actos que podrían adolecer de nulidad en virtud de lo establecido en el artículo 39 de la LCSP por remisión al artículo 47 de la LPAC, además de la debilidad de control interno que supone en relación con la gestión contractual por la falta de vigilancia del lapso de tiempo transcurrido entre la finalización de un contrato y el inicio del expediente para la licitación del siguiente.

Esta irregularidad ha tenido mayor incidencia en las siguientes entidades:

- Ayuntamiento de Alcázar, donde el contrato para el Servicio de vigilancia de centros de barrio y centro cívico había perdido la vigencia en 2012 y no se volvió a licitar hasta 2020 y el Servicio de ordenanzas en museos, cuyo contrato finalizó también en 2012 y se está prestando sin contrato válidamente licitado.
- Ayuntamiento de Mazarrón, donde el contrato para la gestión del Ecoparque finalizó el 6 de septiembre de 2013 y que a la fecha de los actuales trabajos no se había licitado.

La disposición adicional vigésimo octava de la LCSP señala que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se pudiera derivar de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá conforme a lo dispuesto en la LPAC, señalando, asimismo, que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la propia LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando medie al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave, cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. No consta que se hayan iniciado actuaciones tendentes a la depuración de las posibles responsabilidades derivadas de los hechos descritos.

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de lo expuesto a lo largo de este Informe, habiéndose observado una utilización frecuente de los reconocimientos extrajudiciales de crédito con finalidades que, en muchas ocasiones, no se corresponden con la naturaleza excepcional de este procedimiento, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas fundamentalmente a que se regule suficientemente la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito con el propósito de contribuir a superar las debilidades y deficiencias puestas de manifiesto en este Informe en el uso y tramitación de estos expedientes.

Por ello, se recomienda al Gobierno de la Nación:

1. Proceda a la revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito para que se establezcan los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado y se regule su procedimiento, garantizando los siguientes extremos:
 - a. Que su aprobación corresponde al máximo órgano de la entidad local que tiene atribuida la competencia de aprobación del presupuesto y es decisor del destino de los fondos de la hacienda local, de acuerdo con la atribución de competencias de los arts. 50 y 70 del RD 2568/1986, con las particularidades aplicables en las entidades a las que es de aplicación el Título X de la LRBRL.
 - b. Su utilización como instrumento de imputación presupuestaria exclusivo de las obligaciones que no deriven de gastos debidamente adquiridos a los que se refiere el artículo 176.2.b) del TRRHL y den lugar a un supuesto de nulidad de pleno derecho, con independencia de que se hubiera instado o no la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento.
 - c. Durante la tramitación del procedimiento se incorpore la información que pueda aportar el órgano gestor, así como el Servicio Jurídico de la entidad, con carácter

previo a que la Intervención local emita el correspondiente informe en los mismos términos establecidos en el artículo 28.2.e) del RD 424/2017.

- d. En la tramitación del expediente se establezca el procedimiento para instar las medidas pertinentes para la exigencia de responsabilidades a las autoridades y personal al servicio de la Administración local, previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la Disposición adicional vigésimo octava de la LCSP.

En tanto se produce el desarrollo normativo necesario, las entidades locales:

2. Deberían establecer en las bases de ejecución del presupuesto, el procedimiento de aprobación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, limitando la utilización de los reconocimientos extrajudiciales de crédito para la imputación al presupuesto de obligaciones que, en origen, fueran indebidamente comprometidas y den lugar a un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Las obligaciones de ejercicios anteriores que se hubieran comprometido de acuerdo con la normativa de aplicación -o cuyos vicios se hubieran subsanado por tratarse de supuestos de anulabilidad-, no deberían tramitarse como reconocimientos extrajudiciales y se deberían llevar a presupuesto previa incorporación de los créditos correspondientes, según disponen los artículos 176.2.b) del TRLRHL y el 26.2.b) del RD 500/90, tramitándose, en caso de ser necesario, la correspondiente modificación presupuestaria.

El procedimiento de tramitación de estos expedientes debería incluir al menos:

- a. La designación del Pleno como órgano competente para su aprobación, como máximo órgano de la entidad el responsable de autorizar la imputación a presupuesto de estas obligaciones.
- b. La necesidad de que en la tramitación del procedimiento, el órgano gestor deba aportar un informe sobre las causas que han generado el REC, el Servicio Jurídico de la entidad se pronuncie sobre la procedencia de instar la revisión de oficio y la Intervención local emita un informe de acuerdo con las previsiones del artículo 28.2.e) del RD 424/2017.
- c. El informe del interventor, al apreciar la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento a que se refiere el artículo 28.2.e) del RD 424/2017, atendiendo al artículo 110 de la LPAC, debería valorar la aplicación del principio de enriquecimiento sin causa, además de otras circunstancias como pudiera ser su carácter recurrente o el perjuicio del interés público derivado de la suspensión inmediata del servicio.

Además, se formulan estas otras recomendaciones a las entidades locales que vienen, una vez más, a insistir en aspectos ya reflejados en informes de fiscalización relativos al ámbito local aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

3. Las entidades locales deberían establecer los procedimientos necesarios para que se haga efectiva la exigencia de las posibles responsabilidades derivadas de los incumplimientos de la LTAIPBG, del TRLCSP o de la normativa presupuestaria de aplicación, que se concretan fundamentalmente en el compromiso de obligaciones adquiridas sin cobertura contractual o sin consignación presupuestaria.
4. Las entidades locales deberían implantar procedimientos de gestión adecuados que garanticen el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación con el tiempo suficiente para evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.

5. Deberían establecerse por las entidades locales procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía que eviten la falta de consignación presupuestaria cuando se genere la obligación. Así, las Bases de Ejecución del presupuesto deberían prever la retención de crédito cuando se tramitan contratos menores y cuando se libran los fondos a través del procedimiento de anticipo de caja fija.
6. Las entidades locales deberían elaborar y aprobar una instrucción que regule las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y establecer las fechas límite para realizar los trámites de imputación de gastos e ingresos al presupuesto del ejercicio corriente, facilitando que los gastos e ingresos ejecutados se apliquen al presupuesto del ejercicio corriente, y se garantice la correcta aplicación de los principios de imputación presupuestaria, devengo y anualidad presupuestaria.
7. Las entidades locales deberían implementar mecanismos que garanticen la adecuada conexión entre los registros administrativos y los registros contables para reducir el riesgo de errores, retrasos e incidencias en su tramitación.
8. Las entidades locales deberían establecer procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, de forma que sea posible hacer un seguimiento de las facturas pendientes y evitar la posible demora de su tramitación, que puede condicionar la ejecución del presupuesto.

Madrid 22 de diciembre de 2020

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACION DE ANEXOS

- Anexo I.- Entidades que, en fecha de 18 de diciembre de 2020, no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2018.
- Anexo II. Entidades con obligaciones REC superiores al 5% de las ORN.
- Anexo III. Entidades con obligaciones REC indebidas de capítulo 2 superiores al 5% de ORN capítulo 2.

ANEXO I

Entidades que, en fecha de 18 de diciembre de 2020, no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2018

Anexo I. 1/19

	Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
1	Andalucía	Almería	Ayto.	Almería	196.851	SI
2		Almería	Diputación	Almería	-	SI
3		Cádiz	Ayto.	Algeciras	121.414	SI
4		Cádiz	Ayto.	Cádiz	116.979	NO
5		Cádiz	Ayto.	Jerez de la Frontera	212.879	SI
6		Cádiz	Diputación	Cádiz	-	SI
7		Córdoba	Ayto.	Córdoba	325.708	SI
8		Córdoba	Diputación	Córdoba	-	SI
9		Granada	Ayto.	Granada	232.208	SI
10		Granada	Diputación	Granada	-	SI
11		Huelva	Ayto.	Huelva	144.258	NO
12		Huelva	Diputación	Huelva	-	SI
13		Jaén	Ayto.	Jaén	113.457	NO
14		Jaén	Diputación	Jaén	-	SI
15		Málaga	Ayto.	Málaga	571.026	SI
16		Málaga	Ayto.	Marbella	141.463	NO
17		Málaga	Diputación	Málaga	-	SI
18		Sevilla	Ayto.	Dos Hermanas	133.168	SI
19		Sevilla	Ayto.	Sevilla	688.711	SI
20		Sevilla	Diputación	Sevilla	-	SI
21	Aragón	Huesca	Ayto.	Barbastro	16.944	SI
22		Huesca	Ayto.	Binéfar	9.435	SI
23		Huesca	Ayto.	Fraga	14.979	SI
24		Huesca	Ayto.	Huesca	52.463	SI
25		Huesca	Ayto.	Jaca	12.813	SI
26		Huesca	Ayto.	Monzón	17.061	SI
27		Huesca	Ayto.	Sabiñánigo	9.245	SI
28		Huesca	Diputación	Huesca	-	SI
29		Teruel	Ayto.	Alcañiz	15.939	SI
30		Teruel	Ayto.	Andorra	7.633	SI
31		Teruel	Ayto.	Teruel	35.691	SI
32		Teruel	Diputación	Teruel	-	SI
33		Zaragoza	Ayto.	Alagón	7.094	SI
34		Zaragoza	Ayto.	Calatayud	20.035	SI
35		Zaragoza	Ayto.	Caspe	9.525	SI
36		Zaragoza	Ayto.	Cuarte de Huerva	13.055	SI

Anexo I. 2/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2 018	
37	Zaragoza	Ayto.	Ejea de los Caballeros	16.605	SI	
38	Zaragoza	Ayto.	La Almunia de Doña Godina	7.819	SI	
39	Zaragoza	Ayto.	La Muela	5.479	SI	
40	Zaragoza	Ayto.	La Puebla de Alfindén	6.173	SI	
41	Zaragoza	Ayto.	María de Huerva	5.663	SI	
42	Zaragoza	Ayto.	Tarazona	10.509	SI	
43	Zaragoza	Ayto.	Tauste	6.914	SI	
44	Zaragoza	Ayto.	Utebo	18.602	SI	
45	Zaragoza	Ayto.	Zaragoza	666.880	SI	
46	Zaragoza	Ayto.	Zuera	8.365	SI	
47	Zaragoza	Diputación	Zaragoza	-	SI	
48	C. Madrid	Madrid	Ayto.	Alcalá de Henares	193.751	SI
49		Madrid	Ayto.	Alcobendas	116.037	SI
50		Madrid	Ayto.	Alcorcón	169.502	SI
51		Madrid	Ayto.	Algete	20.473	SI
52		Madrid	Ayto.	Alpedrete	14.364	SI
53		Madrid	Ayto.	Aranjuez	59.037	SI
54		Madrid	Ayto.	Arganda del Rey	54.554	SI
55		Madrid	Ayto.	Arroyomolinos	30.052	SI
56		Madrid	Ayto.	Becerril de la Sierra	5.564	SI
57		Madrid	Ayto.	Boadilla del Monte	52.626	SI
58		Madrid	Ayto.	Brunete	10.596	SI
59		Madrid	Ayto.	Camarma de Esteruelas	7.226	SI
60		Madrid	Ayto.	Campo Real	6.075	SI
61		Madrid	Ayto.	Cercedilla	6.948	SI
62		Madrid	Ayto.	Chinchón	5.239	SI
63		Madrid	Ayto.	Ciempozuelos	24.087	SI
64		Madrid	Ayto.	Cobefía	7.280	SI
65		Madrid	Ayto.	Collado Mediano	6.781	SI
66		Madrid	Ayto.	Collado Villalba	63.074	SI
67		Madrid	Ayto.	Colmenar de Oreja	7.902	SI
68		Madrid	Ayto.	Colmenar Viejo	49.498	SI
69		Madrid	Ayto.	Colmenarejo	9.124	SI
70		Madrid	Ayto.	Coslada	81.860	SI
71		Madrid	Ayto.	Cubas de la Sagra	6.310	SI
72		Madrid	Ayto.	Daganzo	10.061	SI
73		Madrid	Ayto.	El Álamo	9.353	SI
74		Madrid	Ayto.	El Boalo	7.399	SI
75		Madrid	Ayto.	El Escorial	15.842	SI
76		Madrid	Ayto.	El Molar	8.666	SI
77		Madrid	Ayto.	Fuenlabrada	193.586	SI

Anexo I. 3/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
78	Madrid	Ayto.	Fuente el Saz de Jarama	6.541	SI
79	Madrid	Ayto.	Galapagar	33.379	SI
80	Madrid	Ayto.	Getafe	180.747	SI
81	Madrid	Ayto.	Griñón	10.178	SI
82	Madrid	Ayto.	Guadalix de la Sierra	6.119	SI
83	Madrid	Ayto.	Guadarrama	15.785	SI
84	Madrid	Ayto.	Hoyo de Manzanares	8.222	SI
85	Madrid	Ayto.	Humanes de Madrid	19.587	SI
86	Madrid	Ayto.	Las Rozas de Madrid	95.550	SI
87	Madrid	Ayto.	Leganés	188.425	SI
88	Madrid	Ayto.	Loeches	8.673	SI
89	Madrid	Ayto.	Madrid	3.223.334	SI
90	Madrid	Ayto.	Majadahonda	71.785	SI
91	Madrid	Ayto.	Manzanares el Real	8.597	SI
92	Madrid	Ayto.	Meco	13.959	SI
93	Madrid	Ayto.	Mejorada del Campo	23.241	SI
94	Madrid	Ayto.	Miraflores de la Sierra	5.897	SI
95	Madrid	Ayto.	Moraleja de Enmedio	5.021	SI
96	Madrid	Ayto.	Moralzarzal	12.697	SI
97	Madrid	Ayto.	Morata de Tajuña	7.553	SI
98	Madrid	Ayto.	Móstoles	207.095	SI
99	Madrid	Ayto.	Navalcarnero	28.305	SI
100	Madrid	Ayto.	Nuevo Baztán	6.154	SI
101	Madrid	Ayto.	Paracuellos de Jarama	24.521	SI
102	Madrid	Ayto.	Parla	128.256	SI
103	Madrid	Ayto.	Pedrezuela	5.746	SI
104	Madrid	Ayto.	Pinto	51.541	SI
105	Madrid	Ayto.	Pozuelo de Alarcón	86.172	SI
106	Madrid	Ayto.	Rivas-Vaciamadrid	85.893	SI
107	Madrid	Ayto.	San Agustín del Guadalix	13.273	SI
108	Madrid	Ayto.	San Fernando de Henares	39.466	SI
109	Madrid	Ayto.	San Lorenzo de El Escorial	18.088	SI
110	Madrid	Ayto.	San Martín de la Vega	18.784	SI
111	Madrid	Ayto.	San Martín de Valdeiglesias	8.318	SI
112	Madrid	Ayto.	San Sebastián de los Reyes	87.724	SI
113	Madrid	Ayto.	Sevilla la Nueva	9.095	SI
114	Madrid	Ayto.	Soto del Real	8.694	SI
115	Madrid	Ayto.	Torrejón de Ardoz	129.729	SI

Anexo I. 4/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2 018
116	Madrid	Ayto.	Torrejón de la Calzada	8.582	SI
117	Madrid	Ayto.	Torrelodones	23.361	SI
118	Madrid	Ayto.	Torres de la Alameda	7.760	SI
119	Madrid	Ayto.	Tres Cantos	46.750	SI
120	Madrid	Ayto.	Valdemorillo	12.280	SI
121	Madrid	Ayto.	Valdemoro	74.745	SI
122	Madrid	Ayto.	Veilla de San Antonio	12.193	SI
123	Madrid	Ayto.	Villa del Prado	6.409	SI
124	Madrid	Ayto.	Villalbilla	13.421	SI
125	Madrid	Ayto.	Villanueva de la Cañada	21.000	SI
126	Madrid	Ayto.	Villanueva del Pardillo	17.127	SI
127	Madrid	Ayto.	Villarejo de Salvanes	7.291	SI
128	Madrid	Ayto.	Villaviciosa de Odón	27.596	SI
129	C. Valenciana	Ayto.	Alcoy/Alcoi	58.977	SI
130	Alicante/Alacant	Ayto.	Alicante/Alacant	331.577	SI
131	Alicante/Alacant	Ayto.	Almoradí	20.542	SI
132	Alicante/Alacant	Ayto.	Altea	21.995	SI
133	Alicante/Alacant	Ayto.	Aspe	20.537	SI
134	Alicante/Alacant	Ayto.	Benidorm	67.558	SI
135	Alicante/Alacant	Ayto.	Calp	21.633	SI
136	Alicante/Alacant	Ayto.	Crevillent	28.957	SI
137	Alicante/Alacant	Ayto.	Dénia	41.733	SI
138	Alicante/Alacant	Ayto.	El Campello	27.893	SI
139	Alicante/Alacant	Ayto.	Elche/Elx	230.625	SI
140	Alicante/Alacant	Ayto.	Elda	52.404	SI
141	Alicante/Alacant	Ayto.	Ibi	23.403	SI
142	Alicante/Alacant	Ayto.	Jávea/Xàbia	27.224	SI
143	Alicante/Alacant	Ayto.	L'Alfàs del Pi	20.053	SI
144	Alicante/Alacant	Ayto.	Mutxamel	25.009	SI
145	Alicante/Alacant	Ayto.	Novelda	25.725	SI
146	Alicante/Alacant	Ayto.	Orihuela	76.778	SI
147	Alicante/Alacant	Ayto.	Petrer	34.479	SI
148	Alicante/Alacant	Ayto.	Pilar de la Horadada	21.418	SI
149	Alicante/Alacant	Ayto.	San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig	57.785	SI
150	Alicante/Alacant	Ayto.	Sant Joan d'Alacant	23.518	SI
151	Alicante/Alacant	Ayto.	Santa Pola	31.745	SI
152	Alicante/Alacant	Ayto.	Torreveija	82.599	SI
153	Alicante/Alacant	Ayto.	Villajoyosa/La Vila Joiosa	33.969	SI
154	Alicante/Alacant	Ayto.	Villena	33.983	SI

Anexo I. 5/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2 018
155	Alicante/Alacant	Diputación	Alicante	-	SI
156	Castellón/Castelló	Ayto.	Almazora/Almassora	25.831	SI
157	Castellón/Castelló	Ayto.	Benicarló	26.744	SI
158	Castellón/Castelló	Ayto.	Burriana	34.544	SI
159	Castellón/Castelló	Ayto.	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	170.888	SI
160	Castellón/Castelló	Ayto.	La Vall d'Uixó	31.552	SI
161	Castellón/Castelló	Ayto.	Onda	24.850	SI
162	Castellón/Castelló	Ayto.	Vila-real	50.577	SI
163	Castellón/Castelló	Ayto.	Vinaròs	28.438	SI
164	Castellón/Castelló	Diputación	Castellón	-	SI
165	Valencia	Ayto.	Alaquas	29.341	SI
166	Valencia	Ayto.	Alboraya	24.222	SI
167	Valencia	Ayto.	Aldaia	31.492	SI
168	Valencia	Ayto.	Alfajar	20.763	SI
169	Valencia	Ayto.	Algemesí	27.285	SI
170	Valencia	Ayto.	Alzira	44.393	SI
171	Valencia	Ayto.	Bétera	23.647	SI
172	Valencia	Ayto.	Burjassot	37.584	SI
173	Valencia	Ayto.	Carcaixent	20.424	SI
174	Valencia	Ayto.	Catarroja	27.827	SI
175	Valencia	Ayto.	Cullera	21.918	SI
176	Valencia	Ayto.	Gandia	73.829	SI
177	Valencia	Ayto.	La Pobra de Vallbona	24.068	SI
178	Valencia	Ayto.	Liria	22.972	SI
179	Valencia	Ayto.	Manises	30.693	SI
180	Valencia	Ayto.	Mislata	43.278	SI
181	Valencia	Ayto.	Moncada	21.802	SI
182	Valencia	Ayto.	Oliva	25.199	SI
183	Valencia	Ayto.	Ontinyent	35.395	SI
184	Valencia	Ayto.	Paiporta	25.309	SI
185	Valencia	Ayto.	Paterna	69.156	SI
186	Valencia	Ayto.	Picassent	20.709	SI
187	Valencia	Ayto.	Quart de Poblet	24.536	SI
188	Valencia	Ayto.	Requena	20.227	SI
189	Valencia	Ayto.	Riba-roja de Túria	21.992	SI
190	Valencia	Ayto.	Sagunto/Sagunt	65.669	SI
191	Valencia	Ayto.	Sueca	27.460	SI
192	Valencia	Ayto.	Torrent	81.245	SI

Anexo I. 6/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018	
193	Valencia	Ayto.	Valencia	791.413	SI	
194	Valencia	Ayto.	Xàtiva	29.045	SI	
195	Valencia	Ayto.	Xirivella	29.108	SI	
196	Valencia	Diputación	Valencia	-	SI	
197	Canarias	Las Palmas	Ayto.	Agüimes	31.152	SI
198		Las Palmas	Ayto.	Antigua	11.948	SI
199		Las Palmas	Ayto.	Arrecife	61.351	SI
200		Las Palmas	Ayto.	Arucas	37.691	SI
201		Las Palmas	Ayto.	Gáldar	24.209	SI
202		Las Palmas	Ayto.	Ingenio	30.831	SI
203		Las Palmas	Ayto.	La Oliva	25.884	SI
204		Las Palmas	Ayto.	Las Palmas de Gran Canaria	378.517	SI
205		Las Palmas	Ayto.	Mogán	19.657	SI
206		Las Palmas	Ayto.	Pájara	20.539	SI
207		Las Palmas	Ayto.	Puerto del Rosario	39.382	SI
208		Las Palmas	Ayto.	San Bartolomé	18.327	SI
209		Las Palmas	Ayto.	San Bartolomé de Tirajana	53.588	SI
210		Las Palmas	Ayto.	Santa Brígida	18.314	SI
211		Las Palmas	Ayto.	Santa Lucía de Tirajana	71.863	SI
212		Las Palmas	Ayto.	Santa María de Guía de Gran Canaria	13.924	SI
213		Las Palmas	Ayto.	Teguise	22.122	SI
214		Las Palmas	Ayto.	Telde	102.424	SI
215		Las Palmas	Ayto.	Teror	12.449	SI
216		Las Palmas	Ayto.	Tías	20.006	SI
217		Las Palmas	Ayto.	Tuineje	14.791	SI
218		Las Palmas	Ayto.	Yaiza	16.289	SI
219		Las Palmas	Cabildo Insular	Insular de Fuerteventura	-	NO
220		Las Palmas	Cabildo Insular	Insular de Gran Canaria	-	SI
221		Las Palmas	Cabildo Insular	Insular de Lanzarote	-	SI
222		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Adeje	47.280	SI
223		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Arona	79.448	SI
224		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Candelaria	27.641	SI
225		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	El Rosario	17.352	SI
226		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Granadilla de Abona	48.374	SI
227		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Guía de Isora	20.991	SI
228		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Güímar	19.739	SI
229		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Icod de los Vinos	22.749	SI
230		Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	La Orotava	41.833	SI

Anexo I. 7/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2 018	
231	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Los Llanos de Aridane	20.171	SI	
232	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Los Realejos	36.405	SI	
233	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Puerto de la Cruz	30.483	SI	
234	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	San Cristóbal de La Laguna	155.549	SI	
235	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	San Miguel de Abona	19.672	SI	
236	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Santa Cruz de la Palma	15.674	SI	
237	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Santa Cruz de Tenerife	204.856	SI	
238	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Santa Úrsula	14.445	SI	
239	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Santiago del Teide	10.755	SI	
240	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Tacoronte	23.961	SI	
241	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Tegueste	11.203	SI	
242	Santa Cruz de Tenerife	Cabildo	Insular de El Hierro	-	SI	
243	Santa Cruz de Tenerife	Cabildo	Insular de La Gomera	-	SI	
244	Santa Cruz de Tenerife	Cabildo	Insular de La Palma	-	SI	
245	Santa Cruz de Tenerife	Cabildo	Insular de Tenerife	-	SI	
246	Cantabria	Cantabria	Ayto.	Cabezón de la Sal	8.349	SI
247	Cantabria	Ayto.	Colindres	8.453	NO	
248	Cantabria	Ayto.	El Astillero	18.108	SI	
249	Cantabria	Ayto.	Laredo	11.148	SI	
250	Cantabria	Ayto.	Marina de Cudeyo	5.118	SI	
251	Cantabria	Ayto.	Medio Cudeyo	7.520	NO	
252	Cantabria	Ayto.	Reinosa	9.095	SI	
253	Cantabria	Ayto.	Reocín	8.381	NO	
254	Cantabria	Ayto.	Santa Cruz de Bezana	12.964	SI	
255	Cantabria	Ayto.	Santa María de Cayón	9.060	SI	
256	Cantabria	Ayto.	Santander	172.044	SI	
257	Cantabria	Ayto.	Santoña	11.050	SI	
258	Cantabria	Ayto.	Suances	8.716	SI	
259	Cantabria	Ayto.	Torrelavega	51.687	SI	
260	Santander	Ayto.	Camargo	30.263	SI	
261	Santander	Ayto.	Cartes	5.778	SI	
262	Santander	Ayto.	Castro-Urdiales	31.977	SI	
263	Santander	Ayto.	Entrambasaguas	5.090	SI	
264	Santander	Ayto.	Los Corrales de Buelna	10.910	SI	
265	Santander	Ayto.	Piélagos	25.223	SI	
266	Santander	Ayto.	Polanco	5.845	SI	

Anexo I. 8/19

	Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
267	Castilla-La Mancha	Albacete	Ayto.	Albacete	173.050	SI
268		Albacete	Ayto.	Almansa	24.537	SI
269		Albacete	Ayto.	Caudete	10.003	SI
270		Albacete	Ayto.	Hellín	30.268	SI
271		Albacete	Ayto.	La Roda	15.515	SI
272		Albacete	Ayto.	Tarazona de la Mancha	6.255	SI
273		Albacete	Ayto.	Tobarra	7.738	SI
274		Albacete	Ayto.	Villarrobledo	25.241	SI
275		Albacete	Diputación	Albacete	-	SI
276		Ciudad Real	Ayto.	Alcázar de San Juan	30.686	SI
277		Ciudad Real	Ayto.	Almadén	5.461	SI
278		Ciudad Real	Ayto.	Almagro	8.922	SI
279		Ciudad Real	Ayto.	Almodóvar del Campo	6.139	SI
280		Ciudad Real	Ayto.	Argamasilla de Alba	6.901	SI
281		Ciudad Real	Ayto.	Argamasilla de Calatrava	5.921	SI
282		Ciudad Real	Ayto.	Bolaños de Calatrava	11.884	SI
283		Ciudad Real	Ayto.	Campo de Criptana	13.597	SI
284		Ciudad Real	Ayto.	Ciudad Real	74.743	SI
285		Ciudad Real	Ayto.	Daimiel	18.051	SI
286		Ciudad Real	Ayto.	Herencia	8.425	SI
287		Ciudad Real	Ayto.	La Solana	15.523	SI
288		Ciudad Real	Ayto.	Malagón	8.129	SI
289		Ciudad Real	Ayto.	Manzanares	18.043	SI
290		Ciudad Real	Ayto.	Membrilla	6.016	SI
291		Ciudad Real	Ayto.	Miguelturna	15.316	SI
292		Ciudad Real	Ayto.	Moral de Calatrava	5.279	SI
293		Ciudad Real	Ayto.	Pedro Muñoz	7.385	SI
294		Ciudad Real	Ayto.	Puertollano	47.881	SI
295		Ciudad Real	Ayto.	Socuéllamos	12.268	SI
296		Ciudad Real	Ayto.	Tomelloso	36.091	SI
297	Ciudad Real	Ayto.	Valdepeñas	30.210	SI	
298	Ciudad Real	Ayto.	Villanueva de los Infantes	5.030	SI	
299	Ciudad Real	Ayto.	Villarrubia de los Ojos	9.902	SI	
300	Ciudad Real	Diputación	Ciudad Real	-	SI	
301	Cuenca	Ayto.	Cuenca	54.898	SI	
302	Cuenca	Ayto.	Las Pedroñeras	6.548	SI	
303	Cuenca	Ayto.	Mota del Cuervo	6.030	SI	
304	Cuenca	Ayto.	Motilla del Palancar	5.959	SI	
305	Cuenca	Ayto.	Quintanar del Rey	7.589	SI	
306	Cuenca	Ayto.	San Clemente	7.107	SI	

Anexo I. 9/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
307	Cuenca	Ayto.	Tarancón	14.990	NO
308	Cuenca	Diputación	Cuenca	-	SI
309	Guadalajara	Ayto.	Alovera	12.570	SI
310	Guadalajara	Ayto.	Azuqueca de Henares	34.685	SI
311	Guadalajara	Ayto.	Cabanillas del Campo	10.123	SI
312	Guadalajara	Ayto.	El Casar	11.812	SI
313	Guadalajara	Ayto.	Guadalajara	84.910	SI
314	Guadalajara	Ayto.	Marchamalo	7.229	SI
315	Guadalajara	Ayto.	Torrejón del Rey	5.300	SI
316	Guadalajara	Ayto.	Villanueva de la Torre	6.568	SI
317	Guadalajara	Diputación	Guadalajara	-	SI
318	Toledo	Ayto.	Añover de Tajo	5.032	NO
319	Toledo	Ayto.	Argés	6.341	SI
320	Toledo	Ayto.	Bargas	10.092	SI
321	Toledo	Ayto.	Casarrubios del Monte	5.422	NO
322	Toledo	Ayto.	Consuegra	10.098	SI
323	Toledo	Ayto.	Corral de Almaguer	5.355	SI
324	Toledo	Ayto.	Esquivias	5.449	SI
325	Toledo	Ayto.	Fuensalida	11.032	NO
326	Toledo	Ayto.	Illescas	28.064	SI
327	Toledo	Ayto.	La Puebla de Almoradiel	5.278	SI
328	Toledo	Ayto.	La Puebla de Montalbán	7.811	SI
329	Toledo	Ayto.	Los Yébenes	5.983	SI
330	Toledo	Ayto.	Madridejos	10.532	SI
331	Toledo	Ayto.	Mora	9.737	SI
332	Toledo	Ayto.	Ocaña	11.067	SI
333	Toledo	Ayto.	Olías del Rey	7.657	SI
334	Toledo	Ayto.	Quintanar de la Orden	10.918	NO
335	Toledo	Ayto.	Seseña	24.255	NO
336	Toledo	Ayto.	Sonseca	11.021	SI
337	Toledo	Ayto.	Talavera de la Reina	83.009	SI
338	Toledo	Ayto.	Toledo	84.282	SI
339	Toledo	Ayto.	Torrijos	13.278	SI
340	Toledo	Ayto.	Ugena	5.336	SI
341	Toledo	Ayto.	Villacañas	9.689	SI
342	Toledo	Ayto.	Yeles	5.164	SI
343	Toledo	Ayto.	Yepes	5.083	SI
344	Toledo	Ayto.	Yuncos	10.968	SI
345	Toledo	Diputación	Toledo	-	SI

Anexo I. 10/19

	Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2 018
346	Castilla y León	Ávila	Ayto.	Ávila	57.657	SI
347		Ávila	Diputación	Ávila	-	SI
348		Burgos	Ayto.	Aranda de Duero	32.523	SI
349		Burgos	Ayto.	Burgos	175.921	SI
350		Burgos	Ayto.	Miranda de Ebro	35.477	SI
351		Burgos	Diputación	Burgos	-	SI
352		León	Ayto.	León	124.772	SI
353		León	Ayto.	Ponferrada	65.239	SI
354		León	Ayto.	San Andrés del Rabanedo	30.820	SI
355		León	Diputación	León	-	SI
356		Palencia	Ayto.	Palencia	78.629	SI
357		Palencia	Diputación	Palencia	-	SI
358		Salamanca	Ayto.	Salamanca	143.978	SI
359		Salamanca	Diputación	Salamanca	-	SI
360		Segovia	Ayto.	Segovia	51.683	SI
361		Segovia	Diputación	Segovia	-	SI
362		Soria	Ayto.	Soria	39.112	SI
363		Soria	Diputación	Soria	-	SI
364		Valladolid	Ayto.	Valladolid	298.866	SI
365		Valladolid	Diputación	Valladolid	-	SI
366		Zamora	Ayto.	Zamora	61.827	SI
367		Zamora	Diputación	Zamora	-	SI
368	Cataluña	Barcelona	Ayto.	Badalona	217.741	SI
369		Barcelona	Ayto.	Barberà del Vallès	32.839	SI
370		Barcelona	Ayto.	Barcelona	1.620.343	SI
371		Barcelona	Ayto.	Castellar del Vallès	24.036	SI
372		Barcelona	Ayto.	Castelldefels	66.375	SI
373		Barcelona	Ayto.	Cerdanyola del Vallès	57.740	SI
374		Barcelona	Ayto.	Cornellà de Llobregat	87.173	SI
375		Barcelona	Ayto.	Esparreguera	22.045	SI
376		Barcelona	Ayto.	Esplugues de Llobregat	46.355	SI
377		Barcelona	Ayto.	Gavà	46.705	SI
378		Barcelona	Ayto.	Granollers	60.981	SI
379		Barcelona	Ayto.	Igualada	39.540	SI
380		Barcelona	Ayto.	L'Hospitalet de Llobregat	261.068	SI
381		Barcelona	Ayto.	Manlleu	20.194	SI
382		Barcelona	Ayto.	Manresa	76.250	SI
383		Barcelona	Ayto.	Martorell	27.850	SI
384		Barcelona	Ayto.	Masnou	23.340	SI

Anexo I. 11/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
385	Barcelona	Ayto.	Mataró	126.988	SI
386	Barcelona	Ayto.	Molins de Rei	25.687	SI
387	Barcelona	Ayto.	Mollet del Vallès	51.133	SI
388	Barcelona	Ayto.	Montcada i Reixac	35.599	SI
389	Barcelona	Ayto.	Olesa de Montserrat	23.779	SI
390	Barcelona	Ayto.	Pineda de Mar	26.659	SI
391	Barcelona	Ayto.	Prat de Llobregat	64.132	SI
392	Barcelona	Ayto.	Premià de Mar	28.071	SI
393	Barcelona	Ayto.	Ripollet	38.347	SI
394	Barcelona	Ayto.	Rubí	76.423	SI
395	Barcelona	Ayto.	Sabadell	211.734	SI
396	Barcelona	Ayto.	Sant Adrià de Besòs	36.669	SI
397	Barcelona	Ayto.	Sant Andreu de la Barca	27.332	SI
398	Barcelona	Ayto.	Sant Boi de Llobregat	82.904	SI
399	Barcelona	Ayto.	Sant Cugat del Vallès	90.664	SI
400	Barcelona	Ayto.	Sant Feliu de Llobregat	44.474	SI
401	Barcelona	Ayto.	Sant Joan Despí	34.084	SI
402	Barcelona	Ayto.	Sant Pere de Ribes	30.658	SI
403	Barcelona	Ayto.	Sant Vicenç dels Horts	27.901	SI
404	Barcelona	Ayto.	Santa Coloma de Gramenet	118.821	SI
405	Barcelona	Ayto.	Santa Perpètua de Mogoda	25.705	SI
406	Barcelona	Ayto.	Sitges	28.969	SI
407	Barcelona	Ayto.	Terrassa	218.535	SI
408	Barcelona	Ayto.	Vic	45.040	SI
409	Barcelona	Ayto.	Viladecans	66.168	SI
410	Barcelona	Ayto.	Vilafranca del Penedès	40.055	SI
411	Barcelona	Ayto.	Vilanova i la Geltrú	66.274	SI
412	Barcelona	Ayto.	Vilassar de Mar	20.764	SI
413	Barcelona	Diputación	Barcelona	-	SI
414	Girona	Ayto.	Blanes	38.790	SI
415	Girona	Ayto.	Figueres	46.381	SI
416	Girona	Ayto.	Girona	100.266	SI
417	Girona	Ayto.	Lloret de Mar	37.350	SI
418	Girona	Ayto.	Olot	34.486	SI
419	Girona	Ayto.	Palafrugell	22.860	SI
420	Girona	Ayto.	Salt	30.622	SI
421	Girona	Ayto.	Sant Feliu de Guíxols	21.824	SI
422	Girona	Diputación	Girona	-	SI

Anexo I. 12/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018	
423	Lleida	Ayto.	Lleida	137.856	SI	
424	Lleida	Diputación	Lleida	-	SI	
425	Tarragona	Ayto.	Amposta	20.606	SI	
426	Tarragona	Ayto.	Calafell	25.444	SI	
427	Tarragona	Ayto.	Cambrils	33.362	SI	
428	Tarragona	Ayto.	El Vendrell	37.153	SI	
429	Tarragona	Ayto.	Reus	103.477	SI	
430	Tarragona	Ayto.	Salou	26.775	SI	
431	Tarragona	Ayto.	Tarragona	132.299	SI	
432	Tarragona	Ayto.	Tortosa	33.510	SI	
433	Tarragona	Ayto.	Valls	24.156	SI	
434	Tarragona	Ayto.	Vila-seca	22.107	SI	
435	Tarragona	Diputación	Tarragona	-	SI	
436	Extremadura	Badajoz	Ayto.	Aceuchal	5.461	SI
437		Badajoz	Ayto.	Alburquerque	5.340	SI
438		Badajoz	Ayto.	Almendralejo	33.468	SI
439		Badajoz	Ayto.	Azuaga	7.891	SI
440		Badajoz	Ayto.	Badajoz	150.530	SI
441		Badajoz	Ayto.	Calamonte	6.241	SI
442		Badajoz	Ayto.	Castuera	5.921	NO
443		Badajoz	Ayto.	Don Benito	37.010	SI
444		Badajoz	Ayto.	Fuente del Maestre	6.774	SI
445		Badajoz	Ayto.	Guareña	7.006	SI
446		Badajoz	Ayto.	Jerez de los Caballeros	9.367	SI
447		Badajoz	Ayto.	Llerena	5.758	SI
448		Badajoz	Ayto.	Los Santos de Maimona	8.126	SI
449		Badajoz	Ayto.	Mérida	59.352	SI
450		Badajoz	Ayto.	Montijo	15.614	SI
451		Badajoz	Ayto.	Oliva de la Frontera	5.195	SI
452		Badajoz	Ayto.	Olivenza	11.986	NO
453		Badajoz	Ayto.	Puebla de la Calzada	5.876	SI
454		Badajoz	Ayto.	San Vicente de Alcántara	5.475	SI
455		Badajoz	Ayto.	Talavera la Real	5.376	SI
456		Badajoz	Ayto.	Villafranca de los Barros	12.926	SI
457		Badajoz	Ayto.	Villanueva de la Serena	25.759	SI
458		Badajoz	Ayto.	Zafra	16.776	SI
459		Badajoz	Diputación	Badajoz	-	SI

Anexo I. 13/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
460	Cáceres	Ayto.	Arroyo de la Luz	5.851	SI
461	Cáceres	Ayto.	Cáceres	96.068	SI
462	Cáceres	Ayto.	Coria	12.531	SI
463	Cáceres	Ayto.	Jaraíz de la Vera	6.477	SI
464	Cáceres	Ayto.	Miajadas	9.685	SI
465	Cáceres	Ayto.	Montehermoso	5.731	SI
466	Cáceres	Ayto.	Moraleja	6.792	SI
467	Cáceres	Ayto.	Navalmoral de la Mata	17.170	SI
468	Cáceres	Ayto.	Plasencia	40.141	SI
469	Cáceres	Ayto.	Talayuela	7.345	SI
470	Cáceres	Ayto.	Trujillo	9.193	SI
471	Cáceres	Ayto.	Valencia de Alcántara	5.439	SI
472	Cáceres	Diputación	Cáceres	-	SI
473	Galicia	Ayto.	A Coruña	244.850	SI
474	A Coruña	Ayto.	A Laracha	11.302	SI
475	A Coruña	Ayto.	A Pobra do Caramiñal	9.390	SI
476	A Coruña	Ayto.	Abegondo	5.454	SI
477	A Coruña	Ayto.	Ames	31.278	SI
478	A Coruña	Ayto.	Ares	5.671	SI
479	A Coruña	Ayto.	Arteixo	31.917	SI
480	A Coruña	Ayto.	Arzúa	6.053	SI
481	A Coruña	Ayto.	As Pontes de García Rodríguez	10.237	SI
482	A Coruña	Ayto.	Bergondo	6.602	SI
483	A Coruña	Ayto.	Betanzos	12.916	SI
484	A Coruña	Ayto.	Boiro	18.844	SI
485	A Coruña	Ayto.	Brión	7.748	SI
486	A Coruña	Ayto.	Camariñas	5.322	SI
487	A Coruña	Ayto.	Cambre	24.603	SI
488	A Coruña	Ayto.	Carballo	31.261	SI
489	A Coruña	Ayto.	Carral	6.294	SI
490	A Coruña	Ayto.	Cedeira	6.794	SI
491	A Coruña	Ayto.	Cee	7.576	SI
492	A Coruña	Ayto.	Cerceda	5.023	SI
493	A Coruña	Ayto.	Coristanco	6.177	SI
494	A Coruña	Ayto.	Culleredo	30.221	SI
495	A Coruña	Ayto.	Fene	13.013	SI
496	A Coruña	Ayto.	Ferrol	66.799	SI
497	A Coruña	Ayto.	Malpica de Bergantiños	5.447	SI
498	A Coruña	Ayto.	Melide	7.443	SI

Anexo I. 14/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
499	A Coruña	Ayto.	Miño	6.056	SI
500	A Coruña	Ayto.	Mugardos	5.307	SI
501	A Coruña	Ayto.	Muros	8.695	SI
502	A Coruña	Ayto.	Narón	39.115	SI
503	A Coruña	Ayto.	Neda	5.112	SI
504	A Coruña	Ayto.	Negreira	6.877	SI
505	A Coruña	Ayto.	Noia	14.271	SI
506	A Coruña	Ayto.	Oleiros	35.559	SI
507	A Coruña	Ayto.	Ordes	12.632	SI
508	A Coruña	Ayto.	Oroso	7.452	SI
509	A Coruña	Ayto.	Ortigueira	5.804	SI
510	A Coruña	Ayto.	Outes	6.412	SI
511	A Coruña	Ayto.	Oza-Cesuras	5.155	SI
512	A Coruña	Ayto.	Padrón	8.386	SI
513	A Coruña	Ayto.	Ponteceso	5.565	SI
514	A Coruña	Ayto.	Pontedeume	7.884	SI
515	A Coruña	Ayto.	Porto do Son	9.243	SI
516	A Coruña	Ayto.	Rianxo	11.104	SI
517	A Coruña	Ayto.	Ribeira	27.067	SI
518	A Coruña	Ayto.	Sada	15.495	SI
519	A Coruña	Ayto.	Santa Comba	9.450	SI
520	A Coruña	Ayto.	Santiago de Compostela	96.405	SI
521	A Coruña	Ayto.	Teo	18.525	SI
522	A Coruña	Ayto.	Valdoviño	6.613	SI
523	A Coruña	Ayto.	Vedra	5.046	SI
524	A Coruña	Ayto.	Vimianzo	7.138	SI
525	A Coruña	Diputación	A Coruña	-	SI
526	Lugo	Ayto.	Burela	9.566	SI
527	Lugo	Ayto.	Castro de Rei	5.011	SI
528	Lugo	Ayto.	Chantada	8.324	SI
529	Lugo	Ayto.	Foz	10.002	SI
530	Lugo	Ayto.	Guitiriz	5.505	SI
531	Lugo	Ayto.	Lugo	98.025	SI
532	Lugo	Ayto.	Monforte de Lemos	18.599	SI
533	Lugo	Ayto.	Outeiro de Rei	5.093	SI
534	Lugo	Ayto.	Ribadeo	9.900	SI
535	Lugo	Ayto.	Sarria	13.345	SI
536	Lugo	Ayto.	Vilalba	14.226	SI
537	Lugo	Ayto.	Viveiro	15.510	SI

Anexo I. 15/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
538	Lugo	Diputación	Lugo	-	SI
539	Ourense	Ayto.	Allariz	6.110	SI
540	Ourense	Ayto.	Barbadás	10.951	SI
541	Ourense	Ayto.	Celanova	5.533	SI
542	Ourense	Ayto.	O Barco de Valdeorras	13.463	SI
543	Ourense	Ayto.	O Carballiño	13.939	SI
544	Ourense	Ayto.	O Pereiro de Aguiar	6.254	SI
545	Ourense	Ayto.	Ourense	105.505	SI
546	Ourense	Ayto.	Ribadavia	5.028	SI
547	Ourense	Ayto.	San Cibrao das Viñas	5.249	SI
548	Ourense	Ayto.	Verín	13.817	SI
549	Ourense	Ayto.	Xinzo de Limia	9.836	SI
550	Ourense	Diputación	Ourense	-	SI
551	Pontevedra	Ayto.	A Cañiza	5.173	SI
552	Pontevedra	Ayto.	A Estrada	20.661	SI
553	Pontevedra	Ayto.	A Guarda	10.013	SI
554	Pontevedra	Ayto.	Baiona	12.134	SI
555	Pontevedra	Ayto.	Bueu	12.148	SI
556	Pontevedra	Ayto.	Caldas de Reis	9.860	SI
557	Pontevedra	Ayto.	Cambados	13.814	SI
558	Pontevedra	Ayto.	Cangas	26.487	SI
559	Pontevedra	Ayto.	Cerdedo-Cotobade	5.815	SI
560	Pontevedra	Ayto.	Gondomar	14.236	SI
561	Pontevedra	Ayto.	Lalín	20.103	SI
562	Pontevedra	Ayto.	Marín	24.362	SI
563	Pontevedra	Ayto.	Meaño	5.315	SI
564	Pontevedra	Ayto.	Moaña	19.448	SI
565	Pontevedra	Ayto.	Mos	15.142	SI
566	Pontevedra	Ayto.	Nigrán	17.723	SI
567	Pontevedra	Ayto.	O Grove	10.700	SI
568	Pontevedra	Ayto.	O Porriño	19.740	SI
569	Pontevedra	Ayto.	O Rosal	6.249	SI
570	Pontevedra	Ayto.	Poio	17.018	SI
571	Pontevedra	Ayto.	Ponte Caldelas	5.491	SI
572	Pontevedra	Ayto.	Ponteareas	22.854	SI
573	Pontevedra	Ayto.	Pontevedra	82.802	SI
574	Pontevedra	Ayto.	Redondela	29.194	SI
575	Pontevedra	Ayto.	Ribadumia	5.069	SI
576	Pontevedra	Ayto.	Salceda de Caselas	9.146	SI

Anexo I. 16/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018	
577	Pontevedra	Ayto.	Salvaterra de Miño	9.691	SI	
578	Pontevedra	Ayto.	Sanxenxo	17.212	SI	
579	Pontevedra	Ayto.	Silleda	8.698	SI	
580	Pontevedra	Ayto.	Soutomaior	7.305	SI	
581	Pontevedra	Ayto.	Tomiño	13.464	SI	
582	Pontevedra	Ayto.	Tui	16.902	SI	
583	Pontevedra	Ayto.	Valga	5.927	SI	
584	Pontevedra	Ayto.	Vigo	293.642	SI	
585	Pontevedra	Ayto.	Vila de Cruces	5.273	SI	
586	Pontevedra	Ayto.	Vilaboa	5.954	SI	
587	Pontevedra	Ayto.	Vilagarcía de Arousa	37.519	SI	
588	Pontevedra	Ayto.	Vilanova de Arousa	10.352	SI	
589	Pontevedra	Diputación	Pontevedra	-	SI	
590	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Alaior	9.012	SI
591	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Alaró	5.494	SI
592	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Alcúdia	19.793	SI
593	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Algaida	5.529	SI
594	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Andratx	11.004	SI
595	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Artà	7.671	SI
596	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Binissalem	8.316	SI
597	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Bunyola	6.714	SI
598	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Calvià	49.333	SI
599	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Campos	10.610	SI
600	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Capdepera	11.600	SI
601	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Castell, es	7.348	SI
602	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Ciutadella de Menorca	29.223	SI
603	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Eivissa	49.727	SI
604	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Esporles	5.020	SI
605	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Felanitx	17.497	SI
606	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Inca	32.137	SI
607	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Lloseta	5.858	SI
608	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Llucmajor	36.358	SI
609	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Manacor	42.631	SI
610	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Maó	28.592	SI
611	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Marratxí	36.725	SI
612	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Muro	6.931	SI
613	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Palma	409.661	SI
614	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Pobla, sa	13.026	SI
615	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Pollença	16.189	SI
616	Illes Balears	Illes Balears	Ayto.	Porreres	5.339	SI

Anexo I. 17/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2 018
617	Illes Balears	Ayto.	Sant Antoni de Portmany	25.779	SI
618	Illes Balears	Ayto.	Sant Joan de Labritja	6.200	SI
619	Illes Balears	Ayto.	Sant Josep de sa Talaia	26.496	SI
620	Illes Balears	Ayto.	Sant Llorenç des Cardassar	8.405	SI
621	Illes Balears	Ayto.	Sant Lluís	6.892	SI
622	Illes Balears	Ayto.	Santa Eulària des Riu	36.457	SI
623	Illes Balears	Ayto.	Santa Margalida	11.958	SI
624	Illes Balears	Ayto.	Santa Maria del Camí	7.167	SI
625	Illes Balears	Ayto.	Santanyí	12.112	SI
626	Illes Balears	Ayto.	Sóller	14.041	SI
627	Illes Balears	Ayto.	Son Servera	11.378	SI
628	Illes Balears	Consejo Insular	Consejo Insular de Ibiza	-	SI
629	Illes Balears	Consejo Insular	Consejo Insular de Menorca	-	SI
630	Illes Balears	Consejo Insular	Consell Insular de Mallorca	-	SI
631	Illes Balears	Consejo Insular	Formentera	12.216	SI
632	País Vasco	Álava/Araba	Vitoria-Gasteiz	249.176	SI
633		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Arrasate/Mondragón	22.019	SI
634		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Donostia-San Sebastián	186.665	SI
635		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Eibar	27.406	SI
636		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Errenteria	39.355	SI
637		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Hernani	20.222	SI
638		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Irun	61.983	SI
639		Guipúzcoa/Gipuzkoa	Zarautz	23.223	SI
640		Vizcaya/Bizkaia	Barakaldo	100.435	SI
641		Vizcaya/Bizkaia	Basauri	40.762	SI
642		Vizcaya/Bizkaia	Bilbao	345.821	SI
643		Vizcaya/Bizkaia	Durango	29.636	NO
644		Vizcaya/Bizkaia	Erandio	24.222	SI
645		Vizcaya/Bizkaia	Galdakao	29.288	NO
646		Vizcaya/Bizkaia	Getxo	78.276	SI
647		Vizcaya/Bizkaia	Leioa	31.495	SI
648		Vizcaya/Bizkaia	Portugalete	45.826	SI
649		Vizcaya/Bizkaia	Santurtzi	45.795	SI
650		Vizcaya/Bizkaia	Sestao	27.445	SI
651	Principado de Asturias	Asturias	Avilés	78.715	SI
652		Asturias	Castrillón	22.464	SI
653		Asturias	Gijón/Xixón	271.843	SI
654		Asturias	Langreo	39.984	SI

Anexo I. 18/19

Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
655	Asturias	Ayto.	Mieres	38.428	SI
656	Asturias	Ayto.	Oviedo	220.020	SI
657	Asturias	Ayto.	Siero	51.662	SI
658	R.Murcia	Ayto.	Abanilla	6.063	SI
659	Murcia	Ayto.	Abarán	13.030	SI
660	Murcia	Ayto.	Águilas	35.031	SI
661	Murcia	Ayto.	Alcantarilla	41.622	SI
662	Murcia	Ayto.	Alguazas	9.525	SI
663	Murcia	Ayto.	Alhama de Murcia	21.657	NO
664	Murcia	Ayto.	Archena	19.053	SI
665	Murcia	Ayto.	Beniel	11.274	SI
666	Murcia	Ayto.	Blanca	6.564	SI
667	Murcia	Ayto.	Bullas	11.547	SI
668	Murcia	Ayto.	Calasparra	10.165	SI
669	Murcia	Ayto.	Caravaca de la Cruz	25.730	NO
670	Murcia	Ayto.	Cartagena	213.943	SI
671	Murcia	Ayto.	Cehegín	15.022	SI
672	Murcia	Ayto.	Ceutí	11.565	SI
673	Murcia	Ayto.	Cieza	34.889	SI
674	Murcia	Ayto.	Fortuna	10.060	SI
675	Murcia	Ayto.	Fuente Álamo de Murcia	16.184	NO
676	Murcia	Ayto.	Jumilla	25.547	SI
677	Murcia	Ayto.	La Unión	19.907	SI
678	Murcia	Ayto.	Las Torres de Cotillas	21.375	SI
679	Murcia	Ayto.	Librilla	5.196	SI
680	Murcia	Ayto.	Lorca	93.079	SI
681	Murcia	Ayto.	Lorquí	7.002	SI
682	Murcia	Ayto.	Los Alcázares	15.674	SI
683	Murcia	Ayto.	Mazarrón	31.562	NO
684	Murcia	Ayto.	Molina de Segura	70.964	SI
685	Murcia	Ayto.	Moratala	7.954	NO
686	Murcia	Ayto.	Mula	16.790	NO
687	Murcia	Ayto.	Murcia	447.182	SI
688	Murcia	Ayto.	Puerto Lumbreras	14.981	SI
689	Murcia	Ayto.	San Javier	31.905	SI
690	Murcia	Ayto.	San Pedro del Pinatar	25.167	SI
691	Murcia	Ayto.	Santomera	16.105	SI
692	Murcia	Ayto.	Torre-Pacheco	35.614	SI
693	Murcia	Ayto.	Totana	31.639	SI
694	Murcia	Ayto.	Yecla	34.234	SI

Anexo I. 19/19

	Comunidad Autónoma	Provincia	Tipo de entidad	Denominación	Población	Cta.ejerc2018
695	La Rioja	Logroño	Ayto.	Alfaro	9.460	SI
696		Logroño	Ayto.	Arnedo	14.815	NO
697		Logroño	Ayto.	Calahorra	23.923	SI
698		Logroño	Ayto.	Haro	11.309	SI
699		Logroño	Ayto.	Lardero	10.193	SI
700		Logroño	Ayto.	Logroño	151.113	SI
701		Logroño	Ayto.	Nájera	8.047	SI
702		Logroño	Ayto.	Santo Domingo de la Calzada	6.231	SI
703		Logroño	Ayto.	Villamediana de Iregua	7.973	SI

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

ANEXO II

Entidades con obligaciones REC superiores al 5% de las ORN

Anexo II. 1/2

CCAA	PROVINCIA	TIPO DE ENTIDAD	DENOMINACION	POBLACIÓN	IMPORTE REC (a)	ORN (b)	% (a/b)
Andalucía	Jaén	Ayto.	Jaén	113.457	11.150.586,09	115.224.535,56	9,68
	Málaga	Ayto.	Marbella	141.463	32.294.243,15	263.775.168,55	12,24
Aragón	Huesca	Ayto.	Jaca	12.813	2.254.237,36	19.361.675,68	11,64
	Teruel	Ayto.	Alcañiz	15.939	3.051.668,40	16.927.003,24	18,03
	Zaragoza	Ayto.	Alagón	7.094	1.120.372,37	6.207.101,20	18,05
	Zaragoza	Ayto.	Calatayud	20.035	1.076.082,52	20.175.705,98	5,33
	Zaragoza	Ayto.	Cuarte de Huerva	13.055	1.968.604,17	12.513.134,49	15,73
	Zaragoza	Ayto.	La Almunia de Doña Godina	7.819	488.737,27	7.765.505,17	6,29
	Zaragoza	Ayto.	La Puebla de Alfindén	6.173	649.132,42	6.589.468,88	9,85
	Zaragoza	Ayto.	Tauste	6.914	627.661,23	7.298.484,45	8,60
	Zaragoza	Ayto.	Utebo	18.602	1.776.851,92	17.657.028,79	10,06
	Zaragoza	Ayto.	Zaragoza	666.880	53.276.445,52	714.153.297,27	7,46
C. Valenciana	Zaragoza	Ayto.	Zuera	8.365	765.099,36	9.247.059,48	8,27
	Castelló	Ayto.	Benicarló	26.744	5.105.009,01	23.264.617,18	21,94
	Castelló	Ayto.	Castelló de la Plana	170.888	11.956.350,38	171.332.529,33	6,98
	Valencia	Ayto.	Bétera	23.647	1.134.550,83	18.923.774,81	6,00
Canarias	Las Palmas	Ayto.	Mogán	19.657	204.9678,67	39.865.463,46	5,14
Cantabria	Cantabria	Ayto.	Santa María de Cayón	9.060	471.216,43	8.190.120,32	5,75
Castilla-La Mancha	Guadalajara	Ayto.	Cabanillas del Campo	10.123	809.396,92	11.247.560,61	7,20
Castilla y León	Ávila	Ayto.	Ávila	57.657	4.790.016,89	51.755.267,66	9,26
	Burgos	Ayto.	Burgos	175.921	12.042.072,34	185.966.081,44	6,48
	Burgos	Diputación provincial	Burgos	0	5.874.133,71	116.987.271,76	5,02
	León	Ayto.	San Andrés del Rabanedo	30.820	1.013.606,10	17.524.471,77	5,78
	Palencia	Ayto.	Palencia	78.629	3.584.135,93	66.235.608,27	5,41
Cataluña	Barcelona	Ayto.	Cerdanyola del Vallès	57.740	5.027.143,75	65.949.626,84	7,62
	Barcelona	Ayto.	Mollet del Vallès	51.133	4.592.541,74	53.920.499,78	8,52
C. de Madrid	Madrid	Ayto.	Aranjuez	59.037	3.317.149,96	58.298.921,97	5,69
	Madrid	Ayto.	Cercedilla	6.948	921.152,69	7.699.163,18	11,96
	Madrid	Ayto.	El Álamo	9.353	671.237,26	6.607.660,18	10,16

Anexo II. 2/2

CCAA	PROVINCIA	TIPO DE ENTIDAD	DENOMINACION	POBLACIÓN	IMPORTE REC (a)	ORN (b)	% (a/b)
	Madrid	Ayto.	El Molar	8.666	332.353,10	5.451.804,80	6,10
	Madrid	Ayto.	Leganés	188.425	20.902.527,82	143.710.651,84	14,54
	Madrid	Ayto.	Moraleja de Enmedio	5.021	296.197,19	5.656.564,64	5,24
	Madrid	Ayto.	San Lorenzo de El Escorial	18.088	1.449.962,52	19.019.393,86	7,62
	Madrid	Ayto.	San Sebastián de los Reyes	87.724	6.063.502,71	75.841.848,05	7,99
	Madrid	Ayto.	Torrejón de Ardoz	129.729	5.894.999,30	112.129.051,05	5,26
Galicia	A Coruña	Ayto.	Ames	31.278	1.411.008,03	21.131.832,96	6,68
	A Coruña	Ayto.	Boiro	18.844	2.078.959,30	14.806.490,38	14,04
	A Coruña	Ayto.	Cambre	24.603	3.107.846,46	15.067.648,59	20,63
	A Coruña	Ayto.	Coristanco	6.177	517.420,60	3.860.426,83	13,40
	A Coruña	Ayto.	Ferrol	66.799	5.557.107,21	56.493.291,70	9,84
	A Coruña	Ayto.	Melide	7.443	1.912.397,25	6.151.262,00	31,09
	A Coruña	Ayto.	Porto do Son	9.243	1.723.732,68	7.902.622,04	21,81
	A Coruña	Ayto.	Ribeira	27.067	1.597.427,97	22.910.189,27	6,97
	A Coruña	Ayto.	Santiago de Compostela	96.405	9.144.200,24	101.096.515,48	9,05
	Lugo	Ayto.	Castro de Rei	5.011	282.011,80	4.899.032,39	5,76
	Lugo	Ayto.	Foz	10.002	507.462,22	7.985.933,42	6,35
	Lugo	Ayto.	Guitiriz	5.505	257.255,41	3.914.250,84	6,57
	Pontevedra	Ayto.	Bueu	12.148	751.077,46	7.394.307,91	10,16
	Pontevedra	Ayto.	Caldas de Reis	9.860	662.562,36	7.705.862,95	8,60
	Pontevedra	Ayto.	Cambados	13.814	844.017,24	8.898.445,21	9,48
	Pontevedra	Ayto.	Mos	15.142	1.349.015,96	12.976.470,42	10,40
	Pontevedra	Ayto.	Redondela	29.194	2.115.723,82	18.285.569,78	11,57
Illes Balears		Ayto.	Capdepera	11.600	3.259.090,82	18.447.838,36	17,67
		Ayto.	Muro	6.931	1.318.106,84	11.793.368,40	11,18
		Ayto.	Pobla, sa	13.026	1.534.726,29	15.890.705,55	9,66
Región de Murcia	Murcia	Ayto.	Jumilla	25.547	1.396.204,08	22.646.272,30	6,17
	Murcia	Ayto.	Torre-Pacheco	35.614	2.568.051,54	34.595.455,13	7,42

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.

ANEXO III

Entidades con obligaciones REC indebidas de capítulo 2 superiores al 5% de ORN capítulo 2

Anexo III. 1/2

CCAA	PROVINCIA	TIPO ENTIDAD	DENOMINACIÓN	POBLACION	REC. Cap. 2 (a)	ORN Cap. 2 (b)	% (a/b)
Andalucía	Cádiz	Ayto.	Algeciras	121.414	2.473.054,76	28.173.827,37	8,78
	Jaén	Ayto.	Jaén	113.457	9.759.531,88	38.575.626,81	25,30
	Málaga	Ayto.	Marbella	141.463	29.288.875,75	79.908.027,56	36,65
Aragón	Huesca	Ayto.	Barbastro	16.944	405.015,34	5.004.559,59	8,09
	Huesca	Ayto.	Jaca	12.813	784.586,52	6.613.423,41	11,86
	Zaragoza	Ayto.	Alagón	7.094	259.372,50	2.219.655,47	11,69
	Zaragoza	Ayto.	Cuarte de Huerva	13.055	756.382,30	4.832.013,12	15,65
	Zaragoza	Ayto.	La Almunia de Doña Godina	7.819	168.937,61	1.969.379,96	8,58
	Zaragoza	Ayto.	La Puebla de Alfindén	6.173	352.493,62	1.672.012,87	21,08
	Zaragoza	Ayto.	Tauste	6.914	134.683,28	2.557.955,88	5,27
	Zaragoza	Ayto.	Utebo	18.602	1.027.989,40	6.048.668,93	17,00
	C. Valenciana	Alacant	Ayto.	Torreveija	82.599	2.595.082,43	32.089.396,26
Castelló		Ayto.	Benicarló	26.744	1.116.405,99	8.292.284,18	13,46
Castelló		Ayto.	Castelló de la Plana	170.888	3.593.439,66	69.785.999,43	5,15
C.Madrid	Madrid	Ayto.	Alcorcón	169.502	2.346.243,87	21.508.840,61	10,91
	Madrid	Ayto.	Cobeña	7.280	132.047,47	2.383.068,56	5,54
	Madrid	Ayto.	El Álamo	9.353	401.170,10	2.477.330,25	16,19
	Madrid	Ayto.	Rivas-Vaciamadrid	85.893	1.104.253,92	20.269.784,86	5,45
	Madrid	Ayto.	San Sebastián de los Reyes	87.724	3.594.610,67	29.219.828,36	12,30
	Madrid	Ayto.	Torrejón de Ardoz	129.729	3.027.235,19	41.431.609,45	7,31
Canarias	Las Palmas	Ayto.	Mogán	19.657	1.342.159,34	16.151.534,02	8,31
	Las Palmas	Ayto.	Tuineje	14.791	407.847,06	4.909.042,35	8,31
	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	Icod de los Vinos	22.749	215.694,63	3.896.780,62	5,54
	Santa Cruz de Tenerife	Ayto.	San Miguel de Abona	19.672	426.076,01	6.060.135,09	7,03
Cantabria	Cantabria	Ayto.	Santander	172.044	7.852.940,14	68.675.693,51	11,43
Castilla y León	Ávila	Ayto.	Ávila	57.657	1.381.621,46	18.430.846,45	7,50
	Burgos	Ayto.	Burgos	175.921	7.991.053,60	68.357.983,80	11,69
	Burgos	Diputación	Burgos	-	4.329.721,76	14.317.725,83	30,24
	León	Ayto.	Ponferrada	65.239	1.322.407,54	16.912.702,85	7,82
León	Ayto.	San Andrés del Rabanedo	30.820	979.904,10	3.742.016,45	26,19	
Castilla-La Mancha	Ciudad Real	Ayto.	Alcázar de S. Juan	30.686	838.744,73	8.978.107,16	9,34
	Ciudad Real	Ayto.	Malagón	8.129	110.529,86	1.950.270,29	5,67
Cataluña	Barcelona	Ayto.	Mollet del Vallès	51.133	3.253.535,32	21.701.444,25	14,99

Anexo III. 2/2

CCAA	PROVINCIA	TIPO ENTIDAD	DENOMINACIÓN	POBLACION	REC. Cap. 2 (a)	ORN Cap. 2 (b)	% (a/b)	
Galicia	A Coruña	Ayto.	Ares	5.671	264.243,02	2.817.429,39	9,38	
	A Coruña	Ayto.	Boiro	18.844	460.441,53	5.674.802,46	8,11	
	A Coruña	Ayto.	Cambre	24.603	675.057,19	6.252.216,22	10,80	
	A Coruña	Ayto.	Cee	7.576	131.121,10	2.550.569,95	5,14	
	A Coruña	Ayto.	Coristanco	6.177	202.912,08	1.954.604,96	10,38	
	A Coruña	Ayto.	Ferrol	66.799	1.622.774,47	20.425.268,35	7,94	
	A Coruña	Ayto.	Muros	8.695	125.176,59	1.442.929,71	8,68	
	A Coruña	Ayto.	Porto do Son	9.243	132.716,02	2.584.844,25	5,13	
	A Coruña	Ayto.	Ribeira	27.067	718.043,93	9.615.590,44	7,47	
	A Coruña	Ayto.	Santiago de Compostela	96.405	3.752.627,47	38.041.977,47	9,86	
	Lugo	Ayto.	Castro de Rei	5.011	272.276,21	2.467.300,41	11,04	
	Lugo	Ayto.	Foz	10.002	410.373,07	3.663.109,12	11,20	
	Pontevedra	Ayto.	Baiona	12.134	237.729,53	3.882.115,79	6,12	
	Pontevedra	Ayto.	Bueu	12.148	228.371,41	2.176.310,06	10,49	
Galicia	Pontevedra	Ayto.	Mos	15.142	649.252,78	4.499.379,34	14,43	
	Pontevedra	Ayto.	Ponte Caldelas	5.491	140.160,00	2.014.602,57	6,96	
	Illes Balears	Palma de Mallorca	Ayto.	Algaida	5.529	120.891,39	1.675.200,08	7,22
		Palma de Mallorca	Ayto.	Capdepera	11.600	276.821,85	4.976.011,73	5,56
Palma de Mallorca		Ayto.	Esporles	5.020	102.532,58	1.741.748,16	5,89	
Principado de Asturias	Asturias	Ayto.	Castrillón	22.464	863.066,80	7.810.660,31	11,05	
R. Murcia	Murcia	Ayto.	Torre-Pacheco	35.614	1.331.977,19	11.565.431,36	11,52	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades.