

INFORME 18/2021

EXPEDIENTES DE
RECONOCIMIENTO
EXTRAJUDICIAL
DE CRÉDITO DE
LOS ENTES LOCALES
EJERCICIO 2018

INFORME 18/2021

**EXPEDIENTES DE
RECONOCIMIENTO
EXTRAJUDICIAL
DE CRÉDITO DE
LOS ENTES LOCALES
EJERCICIO 2018**

Edición: enero de 2022

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Vía Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicación sujeta a depósito legal de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. INFORME.....	7
1.1.1. Objeto y alcance	7
1.1.2. Metodología.....	7
1.2. ENTES FISCALIZADOS.....	8
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	10
2.1. EXPEDIENTES APROBADOS	10
2.1.1. Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito	11
2.1.2. Comparación con las obligaciones reconocidas netas	13
2.2. EXPEDIENTES ANALIZADOS.....	14
2.2.1. Causas que originan los expedientes	15
2.2.2. Naturaleza de los gastos	19
2.2.3. Tramitación de los expedientes.....	21
2.3. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE AYUNTAMIENTOS.....	25
2.3.1. Situación de las plazas reservadas a funcionarios de habilitación nacional	27
2.3.2. Configuración del sistema de control interno.....	28
2.3.3. Regulación de procedimientos de carácter interno	30
2.3.4. Registro en contabilidad de las operaciones.....	31
2.3.5. Procedimiento de contratación.....	35
3. CONCLUSIONES.....	41
3.1. OBSERVACIONES.....	41
3.2. RECOMENDACIONES.....	46
4. ANEXOS.....	48
4.1. ENVÍO DE INFORMACIÓN	48
4.2. EXPEDIENTES APROBADOS	52
5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	60
5.1. ALEGACIONES RECIBIDAS.....	60
5.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	62
APROBACIÓN DEL INFORME.....	62

ABREVIACIONES

LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas
M€	Millones de euros
OCEX	Órganos de control externo
RCI	Régimen jurídico de control interno, aprobado por el Real decreto legislativo 424/2017, de 28 de abril
REC	Reconocimiento extrajudicial de crédito
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLRHL	Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INFORME

1.1.1. Objeto y alcance

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de su Programa anual de actividades, emite este informe de fiscalización relativo a los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito (en adelante, expedientes de REC) de los entes locales en el ejercicio 2018.

La iniciativa de este proyecto surge de la actuación coordinada de los órganos de control externo (OCEX) del Estado español y se ha desarrollado en colaboración con el Tribunal de Cuentas.

El objeto del trabajo ha sido analizar los expedientes de REC aprobados durante el ejercicio 2018 de las siguientes entidades:

- las cuatro diputaciones,
- los sesenta y cuatro municipios con población superior a 20.000 habitantes,

para determinar su composición y las causas para aprobarlos.

Este trabajo, pues, no corresponde al de una fiscalización completa y, por lo tanto, las conclusiones no pueden utilizarse fuera de este contexto ni extrapolarse al resto de entes.

Aunque el ámbito temporal de este informe ha sido el ejercicio 2018, cuando se ha considerado necesario para completar el trabajo, se ha ampliado a períodos anteriores y posteriores.

Las conclusiones del informe incluyen las observaciones más significativas, los incumplimientos normativos detectados y las recomendaciones sobre mejoras en la gestión de las actividades desarrolladas por las entidades en algunos de los aspectos que se han puesto de manifiesto durante la realización del trabajo.

1.1.2. Metodología

El trabajo se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios y normas internacionales de fiscalización del sector público generalmente aceptados y ha incluido todas aquellas pruebas, de cumplimiento y sustantivas, que se han considerado necesarias para obtener evidencias suficientes y adecuadas para poder expresar las conclusiones que se exponen en el informe.

La metodología ha sido acordada por los órganos de control externo con el Tribunal de

Cuentas y se ha hecho en colaboración con estos órganos de control. El trabajo se ha estructurado en dos fases bien diferenciadas.

La primera fase, que ha tenido unos objetivos más generales, ha sido concebida para conocer el uso que hacían los entes de los expedientes de REC y se ha llevado a cabo mediante un cuestionario dirigido a todos los entes objeto de fiscalización. La información recibida de los sesenta y ocho entes se ha utilizado para conocer el número de expedientes de REC aprobados en el ejercicio 2018 y para seleccionar y analizar un determinado número de expedientes con los siguientes objetivos:

- Conocer el importe y la naturaleza de los gastos imputados al presupuesto a través de la aprobación de expedientes de REC.
- Examinar las obligaciones que conforman estos expedientes, y también las causas que motivaron la falta de aplicación ordinaria. Estas obligaciones se han clasificado en debidamente adquiridas o indebidamente adquiridas si se presumía que existía algún vicio de nulidad.
- Analizar los procedimientos para aprobar los expedientes de REC.
- Verificar si se ha instado a la revisión de oficio en los casos de nulidad.

Una vez finalizada la primera fase, se han seleccionado seis ayuntamientos entre los que habían aprobado expedientes de REC. La segunda fase ha consistido en determinar las circunstancias que habían llevado a las entidades a la aprobación de este tipo de expedientes. Para alcanzar el objetivo se han analizado los procedimientos de contabilización, control interno y de contratación aprobados, junto con las circunstancias particulares de los diferentes entes de la muestra que se consideraron relevantes para explicar el uso del reconocimiento extrajudicial de crédito.

Para poderlos identificar a lo largo del informe y en particular en los cuadros de los anexos, a cada ente se le ha asignado un número correlativo que se ha mantenido fijo a lo largo del informe.

1.2. ENTES FISCALIZADOS

El análisis abarca a las cuatro diputaciones y un total de sesenta y cuatro municipios de Cataluña que corresponden a los que tienen una población de más de 20.000 habitantes según el padrón municipal del año 2018, referido al 1 de enero. Los datos del padrón fueron declarados oficiales mediante el Real decreto 1458/2018, de 14 de diciembre. Los sesenta y cuatro ayuntamientos son los que figuran en el cuadro 37, en el anexo 4.1.

Las diputaciones y los ayuntamientos, distribuidos por demarcaciones territoriales, objeto de análisis y su población son los siguientes:

Cuadro 1. Número y población de los tipos de ente objeto de fiscalización

Entes	Entes		Población	
	Número	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje
Diputación de Barcelona	1	25,00	5.609.350	73,81
Diputación de Girona	1	25,00	761.947	10,03
Diputación de Lleida	1	25,00	432.866	5,70
Diputación de Tarragona	1	25,00	795.902	10,47
Total diputaciones	4	100,00	7.600.065	100,00
Ayuntamientos por demarcación territorial:				
Barcelona	45	70,31	4.444.144	82,71
Girona	8	12,50	332.579	6,19
Lleida	1	1,56	137.856	2,57
Tarragona	10	15,63	458.889	8,54
Total ayuntamientos	64	100,00	5.373.468	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En el ejercicio fiscalizado, el total de habitantes de Cataluña era de 7.600.065, con lo cual la población objeto de este trabajo suponía el 71% en el caso de los ayuntamientos y el 100% en el de las diputaciones.

La documentación requerida en la primera fase del trabajo se ha obtenido de todos los entes, aunque no por parte de todos en tiempo y forma. En el cuadro 38, en el anexo 4.1, se muestra una tabla con el detalle de los entes y el nivel de cumplimiento en lo referente al plazo y a la forma. A continuación, se muestra un resumen por tipo de ente y demarcación territorial en el caso de los ayuntamientos.

Cuadro 2. Cumplimiento de los requisitos de tiempo y forma en el envío de documentación en la primera fase, por tipo de entidad

Entes	Dentro del plazo concedido (a)		En debida forma (b)		En tiempo y forma	
	Número	% (c)	Número	% (c)	Número	% (c)
Diputaciones	4	100,00	4	100,00	4	100,00
Ayuntamientos por demarcación territorial:						
Barcelona	40	88,89	40	88,89	35	77,78
Girona	7	87,50	8	100,00	7	87,50
Lleida	1	100,00	1	100,00	1	100,00
Tarragona	10	100,00	8	80,00	8	80,00
Total ayuntamientos	58	90,63	57	89,06	51	79,69
Total	62	91,18	61	89,71	55	80,88

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

- Dentro del plazo inicialmente determinado (25 de septiembre de 2019) incluyendo la prórroga de este plazo en los casos solicitados.
- Con la firma del alcalde o alcaldesa.
- Porcentajes respecto a cada grupo de entes, o el total de entes, objeto de fiscalización de este informe.

La totalidad de las diputaciones y el 80% de los ayuntamientos objeto de análisis han cumplido los dos requisitos establecidos. Aunque no todos los ayuntamientos han cumplido los requisitos formales, se ha analizado la información recibida de los sesenta y cuatro ayuntamientos.

En la segunda fase del trabajo se han seleccionado, a criterio del auditor, una muestra de seis ayuntamientos entre los que habían aprobado expedientes de REC. Para la selección de los entes se ha tenido en cuenta el número de expedientes aprobados, las causas de aprobación de los expedientes analizados y el cumplimiento del envío de la información en la primera fase.

Los ayuntamientos seleccionados han sido los que constan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Municipios seleccionados para la segunda fase del trabajo

Municipio	Demarcación territorial	Código*	Población
Cerdanyola del Vallès	Barcelona	14	57.740
Figueres	Girona	18	46.381
Prat de Llobregat, El	Barcelona	38	64.132
Reus	Tarragona	40	103.477
Santa Perpètua de Mogoda	Barcelona	56	25.705
Vendrell, El	Tarragona	62	37.153
Total			334.588

Fuente: Elaboración propia.

* Número fijo correlativo para identificar a los entes a lo largo del informe.

2. FISCALIZACIÓN REALIZADA

2.1. EXPEDIENTES APROBADOS

El REC está regulado en la normativa como un procedimiento excepcional para poder imputar al presupuesto del ejercicio gastos vencidos y exigibles de ejercicios anteriores que han sido ejecutados y no imputados al presupuesto del ejercicio correspondiente, con lo que se incumple el artículo 173.1 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL).

La normativa actual de aplicación a las entidades locales no prevé una regulación suficiente de esta figura. Hay remisiones normativas en los artículos 26.2 y 60.2 del Real decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, en materia de presupuestos, las cuales tratan únicamente sobre el órgano competente para su aprobación y no regulan cómo se debería usar esta figura ni cómo debería ser su tramitación.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, a través de la modificación introducida por el artículo 218.3 TRLRHL, estableció la obligación de los órganos de Intervención de informar de los acuerdos contrarios a reparos

y de las principales anomalías de ingresos. Mediante un convenio de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Cuentas de Cataluña se establecieron las medidas para el envío de la información a que se refiere dicho artículo, así como de los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.

El 1 de julio de 2018 entró en vigor el Real decreto 424/2017, de 28 de abril, que regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del sector público local (RCI), el cual introdujo importantes novedades en el control interno de las entidades locales.

Estas novedades regulan, entre otros, dos aspectos de la función interventora que no se habían desarrollado: por un lado, el ejercicio de la función interventora en la fase de la comprobación material de la inversión y por otro el procedimiento a seguir en caso de que se produzca alguna omisión de fiscalización.

El acuerdo del Pleno de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña recogía este segundo cambio en el envío de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales.

El punto de partida para la fiscalización fue la información enviada por los interventores en cumplimiento del convenio mencionado anteriormente, donde constaba cuáles de estos expedientes habían derivado en REC.

De acuerdo con dicha metodología y para alcanzar uno de los objetivos establecidos para esta fiscalización, conocer el uso que hacen los entes de los expedientes de REC, en primer lugar, se debían identificar aquellas diputaciones y ayuntamientos que habían aprobado expedientes de REC en el ejercicio 2018.

Todos los entes del ámbito subjetivo debieron formalizar un cuestionario en el que se les solicitaba que indicaran, entre otras cuestiones, si habían aprobado expedientes de REC, cuál era el importe y si el origen era omisión de fiscalización, acuerdos contrarios a reparos¹ u otras causas.

Esta información se ha puesto en relación con el conjunto de obligaciones reconocidas netas del ejercicio 2018 de cada entidad para obtener, a grandes rasgos, la situación de partida en relación con el número de expedientes y con su representatividad sobre el total de obligaciones reconocidas netas.

2.1.1. Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito

De los sesenta y ocho entes objeto de fiscalización, en el ejercicio 2018 aprobaron expedientes de REC cuarenta y cinco entes. Estos entes tramitaron setecientos cuarenta y un

1. Los expedientes con omisión de fiscalización son aquellos que les falta la preceptiva fiscalización o intervención previa. Por otro lado, los acuerdos contrarios a reparos son aquellos acuerdos que adopta el órgano competente pese a existir un reparo manifestado antes de ser adoptados.

expedientes por 28,36 M€, y el origen de estos expedientes fue el que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Diputaciones y ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes

Tipo de ente	Entes		Origen de los REC						Total	
	Número total	Con REC tramitados	EOF		ACR		Otros		Nº	Importe
			Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe		
Diputaciones	4	1	2	80.704,27	0	0,00	0	0,00	2	80.704,27
Ayuntamientos	64	44	231	10.541.806,24	440	10.395.238,80	68	7.345.513,91	739	28.282.558,95
Total	68	45	233	10.622.510,51	440	10.395.238,80	68	7.345.513,91	741	28.363.263,22

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y a acuerdos contrarios a reparos.

En el cuadro 39, en el anexo 4.2, se muestra la tabla con el detalle de los entes con expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito.

El 66% (45/68) de los entes analizados aprobaron expedientes de REC. En el caso concreto de las diputaciones, únicamente la Diputación de Girona aprobó dos expedientes de estos tipos y de importe poco representativo. Los cuarenta y cuatro entes restantes corresponden a ayuntamientos.

El resumen de estos expedientes aprobados por los ayuntamientos, clasificados por tramos de población, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes por tramos de población

Tramo (número de habitantes)	Entes		Origen de los REC						Total	
	Número total	Con REC tramitados	EOF		ACR		Otros		Nº	Importe
			Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe		
Más de 1.000.000	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Entre 500.001 y 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Entre 250.001 y 500.000	1	1	15	1.763.729,20	-	-	-	-	15	1.763.729,20
Entre 100.001 y 250.000	9	7	49	5.388.142,39	164	4.208.175,48	8	339.729,56	221	9.936.047,43
Entre 50.001 y 100.000	12	11	114	1.954.562,69	251	5.038.275,75	7	4.627.576,10	372	11.620.414,54
Entre 25.001 y 50.000	30	17	44	1.083.344,68	16	984.285,55	43	2.122.499,32	103	4.190.129,55
Entre 20.001 y 25.000	11	8	9	352.027,28	9	164.502,02	10	255.708,93	28	772.238,23
Total	64	44	231	10.541.806,24	440	10.395.238,80	68	7.345.513,91	739	28.282.558,95

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos.

El origen de estos expedientes, por orden decreciente en cuanto a su número, ha sido: 60% acuerdos contrarios a reparos, 31% expedientes con omisión de fiscalización y 9% otras causas. El motivo por el que el origen en acuerdos contrarios a reparos ha tenido tanta importancia es porque ha habido dos ayuntamientos, Badalona y Cerdanyola del Vallès, que concentraban el 94% de los expedientes con un origen en acuerdos contrarios a reparos con ciento sesenta y cuatro y doscientos cincuenta expedientes, respectivamente.

Los porcentajes en cuanto al importe han sido: 37% acuerdos contrarios a reparos, 37% expedientes con omisión de fiscalización y 26% otras causas.

Los expedientes de reconocimiento de crédito que no han tenido un origen en acuerdos contrarios a reparos ni en omisiones de fiscalización, de acuerdo con lo que han manifestado los diferentes entes, han sido por los motivos que constan en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Motivo de la aprobación de expedientes con origen diferente a acuerdos contrarios a reparos y a expedientes con omisión de fiscalización

Motivo	Número	Porcentaje
Presentación de la factura en el siguiente ejercicio	25	36,76
Gastos sin consignación presupuestaria	22	32,35
Gastos sin cobertura contractual	19	27,94
Otras omisiones del procedimiento establecido	2	2,94
Total	68	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

El 37% se trata de obligaciones aparentemente comprometidas de acuerdo con la normativa aplicable y el motivo por el que se encontraban incluidas en un expediente de REC era el retraso en la presentación de la factura. El 63% restante, en cambio, eran obligaciones que nacían prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido y no se habían incluido dentro de las omisiones de fiscalización o en los acuerdos contrarios a reparos.

En el cuadro 39, en el anexo 4.2, figuran los entes que aprobaron expedientes de REC con el detalle del origen: omisiones de fiscalización, acuerdos contrarios a reparos u otras causas diferentes a las anteriores.

2.1.2. Comparación con las obligaciones reconocidas netas

El detalle por tipo de ente, y en el caso de los ayuntamientos por tramos de población, del número de expedientes de reconocimiento, el importe, el total de obligaciones reconocidas netas de aquellos entes que habían aprobado expedientes de REC en el ejercicio 2018 y el peso que representan los expedientes sobre estas obligaciones, figura en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Comparación entre los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito y las obligaciones reconocidas netas

Entes	Número			Importe		Expedientes de REC sobre oblig. reconocidas netas (%)
	Entes	Entes con expedientes de REC	Expedientes de REC	Expedientes de REC	Obligaciones reconocidas netas	
Diputaciones	4	1	2	80.704,27	117.571.891,62	0,07
Ayuntamientos por tramos de población						
Más de 1.000.000 habitantes	1	-	-	-	-	-
Entre 500.001 y 1.000.000 habitantes	-	-	-	-	-	-
Entre 250.001 y 500.000 habitantes	1	1	15	1.763.729,20	254.083.358,61	0,69
Entre 100.001 y 250.000 habitantes	9	7	221	9.936.047,43	1.066.946.359,32	0,93
Entre 50.001 y 100.000 habitantes	12	11	372	11.620.414,54	900.380.884,13	1,29
Entre 25.001 y 50.000 habitantes	30	17	103	4.190.129,55	682.346.518,01	0,61
Entre 20.001 y 25.000 habitantes	11	8	28	772.238,23	216.440.207,95	0,36
Total ayuntamientos	64	44	739	28.282.558,95	3.120.197.328,02	0,91
Total entes	68	45	741	28.363.263,22	3.237.769.219,64	0,88

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

El volumen de obligaciones que se imputaron a la liquidación del presupuesto mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito en el ejercicio 2018 ha sido del 0,88%, tal y como se observa en el cuadro anterior. Los ayuntamientos incluidos en el tramo de población entre 50.001 y 100.000 habitantes son los que han tramitado más expedientes y en consecuencia también destaca la ratio sobre obligaciones reconocidas netas.

En el cuadro 41, en el anexo 4.2, se detallan los importes para los sesenta y ocho entes que forman parte de la fiscalización.

De acuerdo con los criterios acordados por los OCEX, en la ratio de los importes de los expedientes de REC respecto de los importes de las obligaciones reconocidas netas se estableció un umbral de un 5% a partir del cual la cuantía de los expedientes de REC se consideraba excesiva. Destacan especialmente los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès (8%) y Mollet del Vallès (9%) por superar este umbral con unos porcentajes muy por encima del conjunto de entes objeto de fiscalización.

2.2. EXPEDIENTES ANALIZADOS

Tal y como se ha descrito en el apartado de metodología, en la primera fase, se ha seleccionado un determinado número de expedientes con el objetivo de conocer las causas por las cuales el gasto no se pudo imputar en el ejercicio en que se generó, la tipología de gastos que se habían incluido en los expedientes de REC y cómo había sido la tramitación.

El criterio de selección de los expedientes a fiscalizar que se ha utilizado fue el acordado con los otros órganos de control externo: revisar como máximo los dos expedientes de mayor

importe de cada ente. Para aquellos casos en que la entidad tenía muchos expedientes se ha seleccionado alguno adicional a criterio del auditor. En ningún caso se han incluido en la muestra expedientes de un importe inferior a 1.000 €.

La muestra seleccionada ha incluido ochenta y ocho expedientes con un importe de 16,60 M€, que representan el 12% del número de expedientes y el 59% del importe total. El detalle del origen de los expedientes seleccionados en la muestra consta en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Detalle de la muestra seleccionada

Tipo de ente	Número de entes con expedientes de REC tramitados	EOF		ACR		Otros		Total	
		Número de REC tramitados	Número en la muestra	Número de REC tramitados	Número en la muestra	Número de REC tramitados	Número en la muestra	Número de REC tramitados	Número en la muestra
Diputaciones	1	2	1	0	0	0	0	2	1
Ayuntamientos	44	231	42	440	21	68	24	739	87
Total	45	233	43	440	21	68	24	741	88

Fuente: Elaboración propia.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos.

Para obtener la información y el detalle requerido para este análisis en algunos casos no ha sido suficiente la información de que se disponía como respuesta al cuestionario y se ha tenido que solicitar información adicional. Todos los entes han facilitado la nueva información a excepción del Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda, que no ha enviado la información adicional, de la primera fase, de los dos expedientes seleccionados.

Finalmente, los expedientes analizados incluidos en el examen de esta primera fase han sido ochenta y seis: uno de la Diputación de Girona y ochenta y cinco de ayuntamientos, con un importe de 16,51 M€. En el cuadro 40, en el anexo 4.2, se detallan los ochenta y seis expedientes analizados.

2.2.1. Causas que originan los expedientes

Del análisis de las facturas incluidas en los ochenta y seis expedientes de la muestra y de acuerdo con los informes de intervención, a partir de los cuales se obtenía el motivo por el que no se había imputado presupuestariamente el gasto en el ejercicio correspondiente, se ha detectado que había desde facturas que no se habían recibido hasta el ejercicio siguiente, hasta casos en que se había prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En este sentido, se ha diferenciado entre gastos debida o indebidamente adquiridos, incluyendo en cada supuesto las siguientes casuísticas:

- Se han considerado gastos debidamente adquiridos aquellas obligaciones comprometidas

de acuerdo con la normativa y que estaban en alguno de los siguientes supuestos:

- Factura presentada en el ejercicio siguiente.
 - Demoras en la tramitación del expediente que no comportasen nulidad de las actuaciones y que pudiesen ser enmendadas.
 - Expedientes con omisión de fiscalización previa sin que existiera algún supuesto de nulidad.
- Se han considerado gastos indebidamente adquiridos aquellas obligaciones comprometidas de forma irregular por haberse incumplido la normativa que les era de aplicación, aunque se había recibido la prestación, y por las cuales se había dado una o varias de las situaciones descritas a continuación:
 - Obligaciones comprometidas sin crédito presupuestario adecuado y suficiente.
 - Gastos sin cobertura contractual cuando esta fuese preceptiva.
 - Prestaciones que exceden el objeto del contrato existente y por las que no se había realizado la correspondiente modificación contractual.

El número de facturas y el importe, según la clasificación especificada en los párrafos anteriores, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Origen de las causas de los gastos incluidos en los expedientes

Gastos	Número de facturas	Importe	Porcentaje
Debidamente adquiridos	797	3.044.582,34	18,44
Indebidamente adquiridos	3.570	13.463.099,29	81,56
Total	4.367	16.507.681,63	100,00

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

Un 18% de los casos de los expedientes de REC han tenido el origen en gastos debidamente adquiridos y, la gran mayoría, un 82%, en gastos indebidamente adquiridos.

a) Gastos debidamente adquiridos

El detalle del origen de los 3,04 M€ de gastos debidamente adquiridos en los expedientes analizados es el siguiente: el 65% fue por demoras internas en la tramitación del expediente, el 22% por la recepción de la factura en el ejercicio siguiente y el 12% por la omisión del trámite de fiscalización.

En referencia a este tipo de obligaciones el artículo 176.2.b del TRLRHL, y su desarrollo reglamentario en el artículo 26 del Real decreto 500/1990, prevén unas salvedades en la anualidad presupuestaria que son los retrasos en el pago al personal, los compromisos de

gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores y las obligaciones referidas en el artículo 60.2 del propio reglamento sobre los expedientes de reconocimiento de crédito.

Por lo tanto, en la liquidación del presupuesto del ejercicio vigente se deberán reconocer gastos derivados de compromisos de gastos debidamente adquiridos con financiación afectada siempre que se incorporen los créditos presupuestarios correspondientes, y para el resto de los casos, en el supuesto de que no hubiese crédito suficiente, se debería tramitar una modificación presupuestaria. En cualquier caso, no se deberían tramitar expedientes de REC en los casos de gastos debidamente adquiridos.

En cuanto al ejercicio origen de estos gastos por 3,04 M€, 88.616€ provenían del ejercicio 2018, mientras que 2,96 M€ eran de ejercicios anteriores. De los gastos de ejercicios anteriores 2,07 M€ (70%) formaban parte del saldo de la cuenta 413, Acreedores pendientes de aplicar, a 31 de diciembre de 2017.

b) Gastos indebidamente adquiridos

Los gastos indebidamente adquiridos, tal y como ya se ha comentado, son gastos en los que, a diferencia de los anteriores, sí que había una irregularidad por incumplimiento de la normativa que les era de aplicación y por lo tanto se contrajeron con un posible vicio de nulidad. Todas estas obligaciones fueron reconocidas en el ejercicio 2018 mediante la figura del REC.

Las irregularidades detectadas, con el detalle del número de facturas y el importe, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Irregularidades en los gastos indebidamente adquiridos

Irregularidades	Número de facturas	%	Importe	%
Inexistencia de contrato (por vencimiento u omisión)	854	23,92	6.687.184,17	49,67
Sin consignación presupuestaria	2.452	68,68	6.285.541,89	46,69
Sin la adecuada cobertura contractual (facturas fuera el objeto del contrato)	130	3,64	346.714,26	2,58
Sin contrato / sin crédito presupuestario*	134	3,75	143.658,97	1,07
Total	3.570	100,00	13.463.099,29	100,00

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

* Para aquellos supuestos en que se han detectado ambas irregularidades.

Si se tiene en cuenta el importe, las principales irregularidades incluidas en los expedientes de REC son los gastos sin contrato cuando este era preceptivo por su falta o caducidad (50%) y los gastos que se contrajeron sin consignación presupuestaria adecuada y suficiente (47%).

Si se considera el volumen de facturas incluidas en los expedientes analizados destaca con un 69% la falta de consignación presupuestaria adecuada y suficiente.

El artículo 173 del TRLRHL determina la nulidad de pleno derecho de los acuerdos y resoluciones y actos administrativos por los cuales se adquieren compromisos de gastos por un importe superior al importe de los créditos autorizados.

Por otro lado, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), establece que son causas de nulidad de pleno derecho las indicadas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC). En el mismo artículo 39.2.b de la LCSP se reitera como causa de la nulidad la carencia o insuficiencia de crédito de conformidad con lo establecido por la Ley general presupuestaria.

De los 13,46 M€ de las facturas, 4,75 M€ procedían del ejercicio 2018 y 8,71 M€ de ejercicios anteriores.

De las obligaciones que procedían de ejercicios anteriores, facturas por 6,07 M€ formaban parte del saldo de la cuenta 413, Acreedores pendientes de aplicar al presupuesto, a 31 de diciembre de 2017. Este importe suponía el 68% de las obligaciones con origen en ejercicios anteriores.

En el siguiente cuadro se resumen, para las diferentes irregularidades, el número y el importe empleados por los diferentes entes según si las tramitaron con un acuerdo contrario a reparos, con una omisión de fiscalización o en ninguno de los dos motivos anteriores:

Cuadro 11. Irregularidades en los gastos según el origen

Irregularidades	EOF		ACR		Otros		Total	
	Número de facturas	Importe						
Inexistencia de contrato	297	3.058.500,18	277	3.008.238,69	280	620.445,30	854	6.687.184,17
Sin consignación presupuestaria	1.129	1.573.188,91	223	257.091,30	1.100	4.455.261,68	2.452	6.285.541,89
Sin la adecuada cobertura contractual	124	342.745,44	6	3.968,82	0	0,00	130	346.714,26
Sin contrato / sin crédito presupuestario*	69	106.912,51	65	36.746,46	0	0,00	134	143.658,97
Total	1.619	5.081.347,04	571	3.306.045,27	1.380	5.075.706,98	3.570	13.463.099,29

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

* Para aquellos supuestos en que se han detectado ambas irregularidades.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos.

Como se observa del cuadro anterior, el criterio de los diferentes entes para tramitar una misma irregularidad no ha sido homogéneo

De los importes de las irregularidades detectadas en relación con la contratación de un total de 7,03 M€, de los cuales 6,69 M€ fueron por inexistencia de contrato y 346.720 € sin la adecuada cobertura contractual, se ha detectado que 3,40 M€ tuvieron el origen en omisiones de fiscalizaciones y 3,01 M€ en acuerdos contrarios a reparos. De modo más residual, 620.445 € tuvieron un origen diferente de los otros dos.

2.2.2. Naturaleza de los gastos

Después de analizar el origen de los gastos incluidos en los expedientes de REC se ha estudiado la naturaleza para determinar qué tipología de gastos era la de los ochenta y seis expedientes incluidos en la muestra.

De acuerdo con la tipología contractual establecida, la naturaleza de los gastos se ha clasificado como de gestión de servicio público, de obras, de servicios, de suministro y otros. Esta última se ha utilizado con carácter genérico cuando no se ha podido incluir adecuadamente en ninguna de las tipologías anteriores.

La naturaleza del conjunto de gastos de los expedientes analizados, diferenciando los gastos debidamente adquiridos de los indebidamente adquiridos, es la siguiente:

Cuadro 12. Naturaleza de los gastos de los expedientes analizados

Naturaleza de los gastos	Debidamente adquiridos				Indebidamente adquiridos				Total			
	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Gestión de servicio público*	0	-	0,00	-	62	1,74	1.598.139,28	11,87	62	1,42	1.598.139,28	9,68
Obras	6	0,75	1.576.800,31	51,79	9	0,25	115.842,89	0,86	15	0,34	1.692.643,20	10,25
Servicios	84	10,54	282.530,15	9,28	1.348	37,76	6.880.259,56	51,10	1.432	32,79	7.162.789,71	43,39
Suministros	401	50,31	707.417,01	23,24	1.525	42,72	3.302.887,56	24,53	1.926	44,10	4.010.304,57	24,29
Otros	306	38,39	477.834,87	15,69	626	17,54	1.565.970,00	11,63	932	21,34	2.043.804,87	12,38
Total	797	100,00	3.044.582,34	100,00	3.570	100,00	13.463.099,29	100,00	4.367	100,00	16.507.681,63	100,00

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

* Se ha tenido en cuenta la delimitación de los tipos contractuales del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, porque hay contratos que se formalizaron antes de la entrada en vigor de la LCSP.

La mayor parte, tanto por el número de facturas como por el importe, de los gastos incluidos en los expedientes analizados han sido los gastos de servicios y los de suministros, con un porcentaje sobre el total del importe del gasto del 43% y del 24%, respectivamente.

En cuanto a los gastos debidamente adquiridos, destacan por importe los gastos de obras. El motivo es que dos certificaciones de obra, por un total de 1,48 M€, se incluyeron en un expediente de REC porque faltaba el acta formal de recepción de la obra. Si por el contrario, se tiene en cuenta el número de facturas, los suministros fueron los gastos con mayor porcentaje, con un 50%.

Los gastos indebidamente adquiridos, con una distribución que ha seguido el mismo patrón que el del conjunto de los gastos, tuvieron los siguientes porcentajes: 51% por los servicios y 25% por los suministros.

A partir del análisis efectuado en el apartado anterior sobre las irregularidades detectadas en los expedientes al relacionarlas con la naturaleza del gasto se ha determinado la importancia que tenía cada gasto según la irregularidad.

En concreto, para los gastos indebidamente adquiridos se ha calculado el porcentaje para cada irregularidad según el tipo de gasto sobre el total de 13,46 M€, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Porcentaje de irregularidades en los gastos indebidamente adquiridos por naturaleza del gasto

Irregularidades	Gestión de servicio público	Obras	Servicios	Suministros	Otros	Total
Inexistencia de contrato (por vencimiento u omisión)	0,00	0,29	29,91	18,83	0,64	49,67
Sin consignación presupuestaria	11,79	0,57	19,05	5,09	10,18	46,69
Sin la adecuada cobertura contractual (facturas fuera de contrato)	0,08	0,00	2,14	0,27	0,08	2,58
Sin contrato / sin crédito presupuestario*	0,00	0,00	0,00	0,35	0,72	1,07
Total	11,87	0,86	51,10	24,53	11,63	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

* Para aquellos supuestos en que se han detectado ambas irregularidades.

Como se observa en el cuadro anterior destacan los servicios y suministros por la inexistencia de contrato cuando este era preceptivo, seguido de la falta de consignación presupuestaria de los servicios. También por falta de crédito destaca la gestión de servicio público y los gastos de otra naturaleza que, tal y como se ha mencionado eran gastos de importe individualmente poco significativo que no se han podido clasificar adecuadamente según la naturaleza correspondiente.

Finalmente, con el objetivo de dar una visión global, contraponiendo desde diferentes vertientes la información disponible, se ha analizado el ejercicio origen de los gastos indebidamente adquiridos de acuerdo con la naturaleza del gasto. El detalle se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Ejercicio de origen de los gastos indebidamente adquiridos

Naturaleza del gasto	Ejercicio de origen		Total
	Anterior a 2018	2018	
Gestión de servicio público	0,00	1.598.139,28	1.598.139,28
Obras	38.527,95	77.314,94	115.842,89
Servicios	2.297.619,95	4.582.639,61	6.880.259,56
Suministros	2.181.318,99	1.121.568,57	3.302.887,56
Otros	233.064,63	1.332.905,37	1.565.970,00
Total	4.750.531,52	8.712.567,77	13.463.099,29

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

De los gastos que tienen origen en ejercicios anteriores destacan los gastos de servicios y de suministros, y en cambio para el ejercicio 2018 los servicios destacan por encima de los otros tipos de gastos.

2.2.3. Tramitación de los expedientes

De acuerdo con el artículo 60.2 del Real decreto 500/1990, corresponde al Pleno de la entidad el reconocimiento extrajudicial de crédito siempre que no exista dotación presupuestaria, pero como el uso que los entes han hecho de este tipo de expedientes no ha sido en todos los casos el previsto en dicho artículo, el órgano de aprobación no ha sido exclusivamente el Pleno, ni tampoco se ha tramitado en todos los casos una modificación presupuestaria.

En este apartado se analiza cuál ha sido el órgano de aprobación de los expedientes de la muestra, cómo se financiaron, de qué manera se registraron las obligaciones en la liquidación del presupuesto, y finalmente si se tramitaron revisiones de oficio y exigido responsabilidades. A continuación, se expone, de modo individualizado, el análisis de cada uno de los aspectos indicados anteriormente.

a) Órgano de aprobación

En la tramitación de los ochenta y seis expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito analizados de 16,51 M€, que figuran en el cuadro 40, en el anexo 4.2, el órgano de aprobación fue aproximadamente de un 40% de los casos, el Pleno, que aprobó treinta y cuatro expedientes, pero también había expedientes aprobados por la Junta de Gobierno Local o por decreto de alcaldía, veintinueve y veintitrés, respectivamente.

El importe de los expedientes aprobados para cada órgano, en relación con la causa por la que se aprobó el REC y el porcentaje que representaba sobre el total de gastos aprobados para cada órgano, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 15. Órgano de aprobación

Origen e irregularidad	Pleno		Junta de Gobierno Local		Alcalde/Presidente		Total
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe
Indebidamente adquiridos:	3.808.846,04	74,73	8.200.893,19	82,96	1.453.360,06	95,28	13.463.099,29
Inexistencia contrato (por vencimiento u omisión)	1.145.992,79	22,49	4.157.158,77	42,05	1.384.032,61	90,73	6.687.184,17
Sin consignación presupuestaria	2.443.415,56	47,94	3.772.798,88	38,16	69.327,45	4,54	6.285.541,89
Sin la adecuada cobertura contractual (facturas fuera de contrato)	182.691,23	3,58	164.023,03	1,66	0,00	0,00	346.714,26
Sin contrato / sin crédito presupuestario*	36.746,46	0,72	106.912,51	1,08	0,00	0,00	143.658,97
Debidamente adquiridos	1.287.683,13	25,27	1.684.873,27	17,04	72.025,94	4,72	3.044.582,34
Total	5.096.529,17	100,00	9.885.766,46	100,00	1.525.386,00	100,00	16.507.681,63

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

* Para aquellos supuestos en que se han detectado ambas irregularidades.

Para ampliar la información del cuadro anterior, el porcentaje de cada irregularidad según el órgano de aprobación que representa sobre el total del importe de los expedientes, 16,51 M€, es tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Porcentaje para cada causa del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito según el órgano de aprobación

Origen e irregularidad	Pleno	Junta de Gobierno Local	Alcalde/Presidente
Indebidamente adquiridas:			
Inexistencia de contrato (por vencimiento u omisión)	6,94	25,18	8,38
Sin consignación presupuestaria	14,80	22,85	0,42
Sin la adecuada cobertura contractual (facturas fuera de contrato)	1,11	0,99	0,00
Sin contrato / sin crédito presupuestario*	0,22	0,65	0,00
Debidamente adquiridas	7,80	10,21	0,44
Total	30,87	59,89	9,24

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible.

* Para aquellos supuestos en que se han detectado ambas irregularidades.

La Junta de Gobierno Local aprobó la mayoría de los gastos incluidos en los expedientes, un 60%, mientras que el Pleno aprobó un 31%.

En cuanto a la causa por la que los gastos se habían incluido en los expedientes de REC, el Pleno aprobó que la falta de consignación presupuestaria había sido la principal irregularidad. La Junta de Gobierno Local aprobó mayoritariamente gastos sin consignación presupuestaria y sin contrato.

En el caso de los gastos adquiridos sin consignación presupuestaria el órgano competente para aprobarlos de acuerdo con el artículo 60.2 del Real decreto 500/1990 era el Pleno, aunque si el ente lo consideraba, tal y como se ha observado, las bases de ejecución podían recoger delegaciones o desconcentraciones.

b) Financiación y registro presupuestario

Los ayuntamientos tramitaron modificaciones presupuestarias por 2,55 M€ para financiar el incremento de gastos que suponía la contabilización en la liquidación del presupuesto de estos expedientes de REC. El importe únicamente se refiere a doce expedientes de los ochenta y seis analizados.

En el transcurso de la fiscalización se ha puesto de manifiesto que gastos que se habían aprobado mediante REC en el ejercicio 2018 se contabilizaron en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2017. Se ha detectado esta práctica, contraria a la normativa presupuestaria, en los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès, El Prat de Llobregat y Reus. Este incumplimiento de la normativa se ha analizado con más detenimiento en la muestra de la parte específica de la segunda fase del informe (véase el apartado 2.3.4.).

c) Revisión de oficio y exigencia de responsabilidades

La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho durante el ejercicio fiscalizado estaba regulada en el artículo 106 de la LPAC. Hasta la entrada en vigor del RCI, en los casos de omisión de fiscalización, y para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, se abonaban las obras, servicios o suministros efectuados por el proveedor, pero el reconocimiento de esta obligación estaba supeditada a la tramitación previa de un procedimiento de revisión de oficio.

El 1 de julio de 2018 entró en vigor el Real decreto 424/2017, de 28 de abril, que regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del sector público local y que introduce novedades importantes en el control interno de las entidades locales. Una de las novedades es que el artículo 28.2.e incorpora, para los casos de omisiones de fiscalización, la obligatoriedad de un informe preceptivo del órgano interventor e introduce la variable de la economía procesal como factor decisorio.

El órgano de Intervención deberá valorar, en el sentido que propone el artículo 110 de la LPAC, la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio antes de la aprobación de inicio de la revisión por parte del órgano competente, presidente o Pleno.

De acuerdo con lo que se prevé, no es procedente la revisión de oficio si por prescripción, tiempo transcurrido u otras causas, esta propuesta es contraria a la equidad, la buena fe o al derecho de los particulares o de las leyes. Por lo tanto, solo será pertinente la revisión de oficio cuando sea presumible que el importe que le corresponde al tercero en concepto de

indemnizaciones sea inferior al pago que se propone y así lo hará constar en el informe, que no tendrá la naturaleza de fiscalización.

Una vez valorada y motivada la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio por parte del órgano de Intervención, según la LPAC recaerá en el órgano competente la aprobación o no del inicio de las actuaciones.

En el supuesto de que el órgano competente apruebe el inicio de la revisión de oficio del acto, de acuerdo con el artículo 3 del Real decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación nacional, el informe previsto de la Secretaría será previo a la aprobación de la revisión de oficio por parte del órgano competente.

La aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito no corrige los defectos causantes de la posible nulidad, sino que es el mecanismo que habilita, en algunos casos, la imputación presupuestaria de aquellos gastos que han prescindido del procedimiento legal establecido.

En cuanto a las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas, estas se exigirán conforme la LPAC. En relación con los incumplimientos en materia de contratación, que se ha puesto de manifiesto que tienen una importancia destacada dentro de los expedientes analizados, hay que tener presente la disposición adicional vigésima octava de la LCSP.

En el siguiente cuadro se muestran las conclusiones de los informes de Intervención analizados para los ochenta y seis expedientes, teniendo en cuenta que el RCI entró en vigor el 1 de julio de 2018:

Cuadro 17. Conclusiones de los informes de intervención

Conclusión del informe	Número	Importe
Convalidación / conversión administrativa	23	8.115.769,73
Reconocimiento a partir del enriquecimiento injusto	33	4.731.966,45
Otros	23	3.257.195,36
Sin especificar	7	402.750,09
Total	86	16.507.681,63

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Se ha observado que en treinta y siete informes (43%) los interventores pusieron de manifiesto que se deberían tener en cuenta las posibles responsabilidades que se pudiesen derivar de ellos.

Según han manifestado los ayuntamientos incluidos en la fiscalización, ninguno de ellos tramitó una revisión de oficio en relación con los expedientes de REC, ni tampoco exigió responsabilidades derivadas de la negligencia o incumplimiento de la normativa por parte de los responsables durante el ejercicio 2018.

2.3. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE AYUNTAMIENTOS

Una vez determinado el número de expedientes de REC aprobados en el ejercicio 2018 y determinado el origen y la naturaleza de los gastos que formaban parte, y también de su tramitación, a partir del análisis de una muestra, se ha profundizado en el análisis de un número reducido de entes con el objetivo de determinar las causas que propiciaban el uso extensivo que se había observado de los expedientes de REC

Se han seleccionado seis ayuntamientos para esta segunda fase, de acuerdo con el criterio del auditor y limitados a un número reducido, con el objetivo que la muestra efectuada estuviera formada por ayuntamientos con expedientes que tuvieran irregularidades varias o causas de aprobación de los expedientes de REC diferentes. Para la selección de los entes se ha tenido en cuenta el número de expedientes aprobados, las causas de aprobación de los expedientes analizados y el cumplimiento del envío de la información en la primera fase.

Los ayuntamientos seleccionados, con el detalle del número de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados en el ejercicio 2018 según su origen, son los que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Origen de los reconocimientos extrajudiciales de crédito de los ayuntamientos seleccionados en la segunda fase

Código	Ente	Origen de los REC						Total	
		EOF		ACR		Otros			
		Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
14	Cerdanyola del Vallès	-	-	250	5.027.143,75	-	-	250	5.027.143,75
18	Figueras	-	-	11	925.409,72	-	-	11	925.409,72
38	Prat de Llobregat, El	3	192.982,42	-	-	-	-	3	192.982,42
40	Reus	32	2.014.063,27	-	-	-	-	32	2.014.063,27
56	Santa Perpètua de Mogoda	-	-	-	-	12	161.641,89	12	161.641,89
62	Vendrell, El	3	431.207,34	-	-	-	-	3	431.207,34
Total		38	2.638.253,03	261	5.952.553,47	12	161.641,89	311	8.752.448,39

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos.

Sobre el total de los setecientos cuarenta y un expedientes de 28,36 M€ que el conjunto de ayuntamientos objeto de la fiscalización había aprobado durante el ejercicio 2018, los seis ayuntamientos seleccionados para esta segunda fase representaban el 42% de los expedientes y el 31% del importe de expedientes de REC.

De estos seis ayuntamientos se habían seleccionado veinte expedientes en la primera fase

del trabajo por 3,08 M€ que han sido el punto de partida para esta segunda fase. Estos veinte expedientes representaban sobre los ochenta y seis expedientes de 16,51 M€ de la muestra inicial el 23% del número de expedientes y el 19% del importe.

El origen y las causas por las que se habían aprobado los veinte expedientes de REC por 3,08 M€ fueron las que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Importe de los expedientes de la muestra de los ayuntamientos de la segunda fase según las causas y el origen de los reconocimientos extrajudiciales de crédito

Causas	Origen			Total
	EOF	ACR	Otros	
Debidamente adquiridas:				
Sin factura conformada	-	335.195,37	-	335.195,37
Factura presentada en el ejercicio siguiente	155.307,94	375,00	-	155.682,94
Indebidamente adquiridas:				
Inexistencia de contrato	671.827,12	1.221.596,35	-	1.893.423,47
Sin crédito presupuestario	261.917,69	166.949,07	90.213,62	519.080,38
Sin la adecuada cobertura contractual	179.793,43	1.071,02	-	180.864,45
Total	1.268.846,18	1.725.186,81	90.213,62	3.084.246,61

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos.

Para determinar las causas que podían empujar a los ayuntamientos al uso excesivo de este tipo de expedientes y analizar si existía un denominador común entre ellos, objeto de esta segunda fase, la fiscalización se ha estructurado en los cinco siguientes aspectos:

- Situación de las plazas reservadas a funcionarios de habilitación nacional
- Configuración del sistema de control interno
- Regulación de los procedimientos de carácter interno
- Registro en la contabilidad de las operaciones
- Procedimiento de contratación

Para alcanzar el objetivo, se requirió a los seis ayuntamientos que enviaran información adicional de cada uno de dichos aspectos.

A continuación, en los apartados del 2.3.1 al 2.3.5, se explican los objetivos que se han establecido en cada uno de ellos y los resultados obtenidos de los expedientes y de la información analizada en lo referente a los seis ayuntamientos.

2.3.1. Situación de las plazas reservadas a funcionarios de habilitación nacional

De acuerdo con la normativa, son funciones públicas necesarias en todos los entes locales las de secretaría, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad, tesorería y recaudación.

Estas funciones, salvo las excepciones expresamente previstas, deben ser ejercidas por funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional –de acuerdo con los límites de población, de presupuesto y otras circunstancias establecidas por la normativa– y corresponden a los siguientes puestos de trabajo:

- **Secretaría:** puesto de carácter obligatorio para todas las entidades locales. La persona titular tiene atribuidas las funciones enumeradas en la normativa vigente y, en todos los casos, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.
- **Intervención:** puesto de carácter obligatorio, salvo que la Secretaría esté clasificada de clase tercera –en este caso las funciones propias de la Intervención forman parte del contenido del puesto de Secretaría–, o bien que la entidad se agrupe con otras entidades para sostener en común la Intervención. La normativa establece y reserva a la Intervención el ejercicio de las funciones de control interno relativas a la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales y de sus entes dependientes en su doble acepción: función interventora y control financiero.
- **Tesorería:** puesto de carácter obligatorio, salvo que, al igual que Intervención, la Secretaría esté clasificada de clase tercera. Este puesto también está reservado a funcionarios con habilitación de carácter nacional y la persona titular tiene atribuidas las funciones de manejo y custodia de fondo y valores y también la prefectura de los servicios de recaudación.

Se ha analizado como estaban ocupados los puestos de trabajo de los seis ayuntamientos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en el ejercicio 2018 y el resultado es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 20. Número de plazas ocupadas por funcionarios de habilitación nacional

Código	Ayuntamiento	Secretaría	Intervención	Tesorería	Total
14	Cerdanyola del Vallès	1	1	1	3
18	Figueres	0	1	0	1
38	Prat de Llobregat, El	1	1	1	3
40	Reus	1	1	1	3
56	Santa Perpètua de Mogoda	1	0	1	2
62	Vendrell, El	0	*0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

* Estuvo ocupada por una funcionaria con habilitación de carácter nacional hasta 31 de enero de 2018.

Aparte de los tres puestos de trabajo mencionados en el cuadro anterior, los ayuntamientos de Figueres, Reus y Santa Perpètua de Mogoda tenían adicionalmente previsto en la relación de puestos de trabajo, la plaza de vicesecretario, aunque no estaba ocupada en todos los casos, y Reus, además, la de viceinterventor.

En el ejercicio 2018 únicamente tres de estos seis ayuntamientos tenían las tres plazas de Secretaría, Intervención y Tesorería ocupadas por funcionarios de habilitación nacional.

2.3.2. Configuración del sistema de control interno

El control interno se lleva a cabo mediante la función interventora. –control de legalidad con carácter previo a la realización del gasto– y el control financiero de carácter posterior a la realización del gasto, de acuerdo con los artículos 213 y siguientes del TRLRHL.

La función interventora tiene por objeto controlar los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos y consorcios adscritos, sea cual sea su calificación, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, y también los cobros y pagos que se deriven de ellos, y la inversión o la aplicación en general de sus fondos públicos, con la finalidad de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Por otro lado, el control financiero, que tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero, de los servicios de las entidades locales y de todos sus entes dependientes, ha sido objeto de una mayor regulación con la aprobación del RCI, que pone en relieve la importancia del control financiero para conseguir un control más efectivo de la entidad.

El adecuado ejercicio de control requiere de una dotación suficiente de recursos. En este sentido el artículo 4 del RCI señala que el órgano de intervención tiene que estar dotado de los medios adecuados y suficientes, y el mismo artículo también lo designa responsable de la implementación del modelo de control interno.

Se ha analizado la modalidad de control que los ayuntamientos habían implementado, y el análisis se ha centrado en la función interventora, la estructura del órgano de Intervención de los seis ayuntamientos y en el cumplimiento de la información enviada según lo que prescribe el artículo 218.3 del TRLRHL.

Los seis ayuntamientos que se han analizado deben regirse por un régimen de control interno general, no simplificado, tanto por volumen de población como por importe del presupuesto.

En las bases de ejecución respectivas constaba el tipo de función interventora aprobada para cada uno de los ayuntamientos y los modelos que habían adoptado, tanto respecto a los ingresos como a los gastos. Son los que constan en el siguiente cuadro:

Cuadro 21. Función interventora según las bases de ejecución del presupuesto

Código	Ayuntamiento	Ingresos	Gastos
14	Cerdanyola del Vallès	Toma de razón	Intervención previa ordinaria en general y limitada previa por los supuestos que acuerde el Pleno de acuerdo con el artículo 219.2 del TRLRHL
18	Figueres	Toma de razón	Intervención limitada previa de requisitos básicos. Adhesión por acuerdo del Pleno de 7 de junio de 2018 a los requisitos básicos aprobados por la Diputación de Girona.
38	Prat de Llobregat, El	No consta	Intervención previa ordinaria en general y limitada previa por los supuestos que acuerde el Pleno de acuerdo con los artículos 13 y 14 del RCI
40	Reus	Toma de razón	Intervención limitada previa de requisitos básicos
56	Santa Perpètua de Mogoda	Toma de razón	Intervención previa ordinaria en general y limitada previa por los supuestos que acuerde el Pleno de acuerdo con el artículo 219.2 del TRLRHL
62	Vendrell, El	Toma de razón	Intervención limitada previa de requisitos básicos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

* A los ayuntamientos que regularon en sus bases de ejecución que aplicaban fiscalización limitada previa de acuerdo con los supuestos del RCI les son de aplicación los aspectos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros vigente en cada momento.

Sobre los acuerdos contrarios a reparos adoptados por el Pleno o por resoluciones de la Presidencia, los ayuntamientos, en cumplimiento del artículo 218.3 del TRLRHL, informaron a la Sindicatura de Cuentas del número de expedientes, junto con las omisiones de fiscalización, tanto para el ejercicio 2018 como para el ejercicio 2019, que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Expedientes con omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos informados a la Sindicatura

Código	Ayuntamiento	2018			2019		
		EOF	ACR	Fecha de presentación	EOF	ACR	Fecha de presentación
14	Cerdanyola del Vallès	-	332	01.07.2019 (a)	1	58	19.01.2021
18	Figueres	2	80	30.04.2019 (a)	23	11	29.04.2020
38	Prat de Llobregat, El	3	-	15.04.2019	12	2	21.07.2020
40	Reus	32	-	30.04.2019	38	-	16.09.2020
56	Santa Perpètua de Mogoda	-	-	30.09.2019 (b)	n/p	n/p	n/p
62	Vendrell, El	6	-	26.04.2019	24	14	06.08.2020
Total		43	412		98	85	

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

- (a) En aquellos casos en que los ayuntamientos enviaron la información en diferentes fechas se ha tenido en cuenta la primera entrada, a todos los efectos.
- (b) El Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda presentó para el ejercicio 2018 una certificación negativa en relación con la existencia de acuerdos contrarios a reparos y las omisiones de fiscalización. El origen de los expedientes de REC de este ayuntamiento provenían de los que se clasificaron como Otras causas.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. n/p: No presentado.

Los plazos para presentar esta información a la Sindicatura de Cuentas eran el 30 de abril de 2019 para la información del ejercicio 2018 y el 7 de agosto de 2020 para el ejercicio 2019. Los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès y Santa Perpètua de Mogoda incumplieron los plazos de los dos ejercicios y el Ayuntamiento de Reus incumplió el plazo del envío de la información del ejercicio 2019.

La estructura del órgano de intervención de cada uno de los ayuntamientos varía sustancialmente en función del organigrama aprobado por cada uno de ellos. El número medio de trabajadores según la clasificación de los puestos de trabajo era dos técnicos, dos administrativos y dos auxiliares de administración. Destacan los ayuntamientos de El Prat de Llobregat y de El Vendrell, que estaban por encima de esta media porque tenían un mayor número de personal auxiliar. Por otro lado, únicamente dos ayuntamientos –Cerdanyola del Vallès y El Prat de Llobregat– tenían separadas las secciones de contabilidad y de intervención.

2.3.3. Regulación de procedimientos de carácter interno

Una ampliación del objetivo que se había establecido en el apartado anterior ha consistido en analizar el volumen de regulación procedimental para facilitar a los trabajadores de cada entidad el entendimiento y el buen funcionamiento de los procedimientos aprobados y, si existían, determinar cómo se habían materializado para cada ayuntamiento, qué órgano los había aprobado, el uso que se hacía de los mismos y si se había previsto su seguimiento.

Tal y como prevé el artículo 9 del Real decreto 500/1990, las bases de ejecución contienen las adaptaciones a las disposiciones generales en materia presupuestaria y circunstancias propias de la entidad y forman parte de la potestad de autoorganización de cada ayuntamiento. Por otro lado, la Intervención puede regular además los procedimientos que considere necesarios, mediante las instrucciones internas.

Lo que habían regulado estos ayuntamientos en las bases de ejecución o en las instrucciones internas, hacía referencia a los siguientes procedimientos:

- Procedimientos específicos de los REC
- Procedimientos específicos para detectar períodos excesivos por parte del órgano gestor para aprobar los expedientes
- Procedimientos contables
- Procedimientos específicos en relación con las revisiones de oficio y la exigencia de responsabilidades.

Su detalle se facilita en el siguiente cuadro:

Cuadro 23. Regulación en bases de ejecución o en instrucciones internas

Código	Ayuntamiento	Bases de ejecución		Instrucciones internas	
		Procedimiento REC	Aprobación del expediente por el órgano gestor	Procedimientos contables	Revisiones de oficio y exigencia de responsabilidades
14	Cerdanyola del Vallès	No	No	No	No
18	Figueres	No	Sí	Sí	No
38	Prat de Llobregat, El	Sí	No	No	No
40	Reus	Sí	Sí	Sí	No
56	Santa Perpètua de Mogoda	Sí	Sí	Sí	No
62	Vendrell, El	No	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

Únicamente tres ayuntamientos incorporaban en las bases de ejecución una mención específica sobre los REC, ampliando lo que preveía la normativa, y lo habían hecho en relación con lo siguiente:

- El Prat de Llobregat y Santa Perpètua de Mogoda regulaban que los actos de conversión o convalidación solo comportaran REC a cargo de la sección presupuestaria origen del gasto. Santa Perpètua de Mogoda, además, regulaba la forma en que deberían ser tramitados y que se debería hacer constar, si era pertinente, la posibilidad de exigencia de responsabilidades.
- Reus tipificaba la tipología de gastos que se podían incluir dentro de los expedientes de REC. Establecía que debían ser gastos adquiridos en el ejercicio anterior sin consignación presupuestaria o bien que no se habían adquirido de forma legal.

Ninguno de los ayuntamientos tenía establecido en instrucciones específicas algún procedimiento sobre las revisiones de oficio y la exigencia de responsabilidades.

2.3.4. Registro en contabilidad de las operaciones

Una de las causas por las cuales los ayuntamientos habían tramitado expedientes de REC, pese a la poca importancia en términos porcentuales, eran las demoras internas en la tramitación y contabilización de las facturas.

El volumen de facturas que se concentra en los últimos días del año, el traspaso automático de la información del registro de facturas al programa de contabilidad y los plazos y procedimientos internos aprobados se apuntaban como posibles causas del retraso en la contabilización de algunas facturas.

Para los seis ayuntamientos se han analizado los procedimientos establecidos, los criterios de imputación presupuestaria y las auditorías de sistemas realizadas.

Dos de los seis ayuntamientos seleccionados –Figueres y El Vendrell– tenían en la muestra analizada algún importe de los gastos imputados en los expedientes de REC con origen en gastos debidamente adquiridos, demoras en la tramitación interna o presentación de la factura en el ejercicio siguiente.

El análisis de este apartado se ha estructurado en cuatro ejes que responden a las siguientes cuestiones:

- Análisis de los procedimientos internos de los ayuntamientos para ver si podían provocar retrasos y del sistema de registro de facturas.
- Porcentaje que representaban las facturas de final de año en relación con el conjunto del año.
- Análisis del ejercicio origen del cual provenían las entradas al registro de facturas del mes de enero y como se habían contabilizado.
- Conclusiones de la auditoría de sistemas prevista en el artículo 12.3 de 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.

2.3.4.1. Sistema de registro y procedimientos de contabilización

Tal y como prevé la Ley 25/2013 los seis ayuntamientos tenían establecido el punto general de entrada de facturas electrónicas por el que estaban obligados a presentar las facturas los proveedores previstos en el artículo 4² de dicha Ley. Además, el artículo prevé la posibilidad de que las administraciones puedan excluir reglamentariamente la obligación de los proveedores a presentar mediante factura electrónica aquellas facturas que no superen los 5.000 €.

Dos ayuntamientos –El Prat de Llobregat y Figueres– regularon en sus bases el umbral por el que los proveedores no tenían la obligación de presentar la factura electrónica, y establecieron la cifra de 5.000 y 1.000 €, respectivamente. El Ayuntamiento de Figueres, aunque previera esta excepción, estableció un importe inferior al fijado por la normativa y, por lo tanto, favorecía que no hubiese tantas entradas de facturas no electrónicas.

El caso más restrictivo fue el Ayuntamiento de Reus, que no permitía la entrada de facturas

2. De acuerdo con lo previsto en este artículo están obligados al uso de la factura electrónica las siguientes entidades: sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que no tengan nacionalidad española, establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en el territorio español en los términos previstos por la normativa tributaria, uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico y fondos de pensiones.

en formato papel. Por lo tanto, independientemente del proveedor y del importe, todas las facturas debían ser facturas electrónicas y entrar por el punto general de entrada.

Los seis ayuntamientos tenían integrado el registro de facturas en el programa de contabilidad. Por lo tanto, de modo automático la información de las facturas se transfería a la contabilidad. Para el ejercicio 2018, el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat todavía no tenía automatizadas las facturas en papel.

En relación con los procedimientos que los ayuntamientos tenían aprobados, tanto en las bases de ejecución como en las instrucciones internas, tal y como se ha visto en el apartado anterior, para validar las facturas con los órganos gestores responsables y hacer la posterior contabilización, los seis ayuntamientos tenían establecidos circuitos bastante similares. Hay que destacar los ayuntamientos de El Prat de Llobregat y Figueres, que habían introducido plazos para cada etapa del procedimiento, y el Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès, que introdujo el papel de Secretaría en los procedimientos previos a la contabilización además de las funciones propias del centro gestor y de Intervención.

2.3.4.2. Facturas de final del ejercicio 2017

El número de facturas que se registraron en el registro de entrada de facturas durante el período comprendido entre el 15 y el 31 de diciembre de 2017, y el importe y el porcentaje que representaba sobre el total de obligaciones reconocidas netas de los capítulos 2 y 6 en el ejercicio 2017 es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 24. Número e importe de las facturas registradas del 15 al 31 de diciembre de 2017

Código	Ayuntamiento	Número de facturas	Importe	Importe de las facturas sobre las obligaciones reconocidas netas de capítulos 2 y 6 del ejercicio 2017 (%)
14	Cerdanyola del Vallès	597	2.149.284,44	9,56
18	Figueres	720	1.803.045,45	3,69
38	Prat de Llobregat, El	871	2.797.441,98	10,67
40	Reus	918	2.161.008,85	5,83
58	Santa Perpètua de Mogoda	379	473.029,64	3,71
62	Vendrell, El	561	1.384.353,62	6,27

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

La media del número de facturas registradas en el período comprendido entre el 15 de diciembre y el 31 de diciembre del ejercicio 2017 para los ayuntamientos analizados era de seiscientos setenta y cuatro facturas. Sin tener en cuenta las diferencias en el volumen del presupuesto, dos ayuntamientos –El Prat de Llobregat y Reus– tenían un número de facturas registradas, en el período indicado, muy superior al de los otros ayuntamientos y el número de personal asignado al desarrollo de estas tareas no era superior.

Si se tiene en cuenta el porcentaje que representaban las facturas de dicho período en el conjunto de las obligaciones reconocidas netas del ejercicio 2017, destacan especialmente los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès y El Prat de Llobregat, con unos porcentajes del 10% y del 11%, respectivamente.

2.3.4.3. Facturas de principio del ejercicio 2018

El número de facturas que entraron en el registro de facturas durante el mes de enero del ejercicio 2018, con el detalle de si se trataba de facturas con fecha del ejercicio 2017 o 2018 y el porcentaje que representaban las primeras con relación al importe total de facturas, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 25. Facturas registradas en el período del 1 al 31 de enero de 2018

Código	Ayuntamiento	Número	Importe	Facturas con fecha de 2018		Facturas con fecha de 2017		Importe contabilizado en 2017
				Importe	%	Importe	%	
14	Cerdanyola del Vallès	796	3.059.963,00	2.061.353,80	67,37	998.609,20	32,63	458.773,45
18	Figuères	357	705.691,91	701.546,11	99,41	4.145,80	0,59	-
38	Prat de Llobregat, El	1.284	4.187.246,82	1.547.997,44	36,97	2.639.249,38	63,03	1.905.755,97
40	Reus	509	3.495.520,07	1.550.258,88	44,35	1.945.261,19	55,65	458.804,87
58	Santa Perpètua de Mogoda	452	649.885,58	305.268,82	46,97	344.616,76	53,03	304.700,61
62	Vendrell, El	499	1.851.047,18	1.284.519,48	69,39	566.527,70	30,61	462.184,13
Total		3.897	13.949.354,56	7.450.954,53	53,41	6.498.410,03	46,59	3.590.219,03

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a estas facturas que tenían fecha del ejercicio 2017, en la muestra realizada en la primera fase se había puesto de manifiesto que los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès, El Prat de Llobregat y Reus contabilizaban presupuestariamente, de modo indebido, en el ejercicio 2017, facturas que habían entrado en el registro de facturas durante los primeros días del ejercicio 2018.

En esta segunda fase se ha podido comprobar que la práctica observada en la primera fase y descrita en el párrafo anterior estaba bastante extendida y, a excepción del Ayuntamiento de Figueres, el resto habían contabilizado en la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2017 facturas entradas al registro en 2018.

El importe del gasto registrado en el ejercicio 2018 y contabilizado en la liquidación presupuestaria del ejercicio 2017, que se ha podido determinar con la información que consta en los registros de facturas de los seis ayuntamientos de la muestra, era de 3,59 M€. El detalle para cada ayuntamiento consta en el cuadro 25.

Por el caso concreto del Ayuntamiento de Reus no se pudo cuantificar la incidencia para todo el ejercicio y solo se ha podido considerar el importe que el interventor había puesto

de manifiesto en los informes analizados en la primera fase a causa de que la información entregada del registro de facturas no tenía el detalle suficiente.

2.3.4.4. Auditoría de sistemas

De acuerdo con el artículo 12.3 de la Ley 25/2013, la Intervención debe llevar a cabo anualmente una auditoría de sistemas del registro contable de facturas. Esta obligación entró en vigor, con dicha ley, a partir del año 2014.

De los seis ayuntamientos, únicamente el de El Prat de Llobregat elaboró esta auditoría para el ejercicio 2018 de acuerdo con la finalidad de la normativa. La auditoría de El Prat de Llobregat se basaba en el análisis de la integridad del registro, las facturas entradas y no registradas en la contabilidad y las causas que habían motivado el rechazo.

Los demás ayuntamientos están en fase de implementación de la auditoría o la han llevado a cabo a partir de ejercicios posteriores al 2018. Los motivos que han manifestado por no haberla realizado han sido la falta de recursos personales y materiales para gestionar el elevado número de obligaciones que recaen sobre los órganos de control.

2.3.5. Procedimiento de contratación

En el trabajo llevado a cabo en la primera fase de la fiscalización (véase el apartado 2.2.1.b), se ha puesto de manifiesto que los gastos indebidamente contraídos tenían mayoritariamente su origen en problemas derivados de incumplimientos en la contratación, ya fuese por la inexistencia de contrato, por la finalización de este contrato y, por lo tanto, estuviera vencido sin que se hubiesen iniciado los trámites de la nueva contratación o bien por el fraccionamiento de los importes para evitar los umbrales establecidos en la LCSP.

Una buena organización del departamento de contratación y un control interno adecuado, en relación con los suministros y con la prestación de los servicios, de forma que se evite un tiempo muy dilatado entre la finalización de un contrato y la entrada en vigor del siguiente, son aspectos que inciden de forma relevante en la adecuada gestión contractual.

Con el objetivo de valorar cuál fue el volumen de contratos que los ayuntamientos formalizaron durante el año 2018 y ponerlo en contexto con el personal adscrito al departamento de contratación y con los incumplimientos que se habían detectado en los expedientes, se ha analizado la información que constaba en el registro público de contratos para cada ayuntamiento.

Durante el ejercicio 2018, los seis ayuntamientos en conjunto tramitaron tres mil novecientos sesenta y un contratos menores y se licitaron y formalizaron un total de trescientos cincuenta y cuatro contratos no menores, de acuerdo con los diferentes tipos de contratos que constan en los siguientes cuadros:

Cuadro 26. Contratos menores formalizados durante el ejercicio 2018

Código	Ayuntamiento	Obras		Suministros		Servicios	
		Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
14	Cerdanyola del Vallès	15	322.896,30	90	344.256,69	117	718.448,07
18	Figueres	77	798.537,40	387	714.885,00	830	1.642.737,51
38	Prat de Llobregat, El	69	1.179.859,85	179	722.844,75	452	1.889.777,94
40	Reus	71	864.445,17	593	965.347,91	1.039	1.735.178,94
56	Santa Perpètua de Mogoda	27	216.815,91	-	-	-	-
62	Vendrell, El	8	183.707,02	-	-	7	50.524,06
Total		267	3.566.261,65	1.249	2.747.334,35	2.445	6.036.666,52

Importes en euros.

Fuente: Registro público de contratos.

Cuadro 27. Contratos no menores formalizados durante el ejercicio 2018

Código	Ayuntamiento	Obras		Suministros		Servicios	
		Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
14	Cerdanyola del Vallès	20	3.029.005,10	15	336.818,71	14	6.323.235,38
18	Figueres	8	2.610.274,79	10	121.896,36	8	245.304,02
38	Prat de Llobregat, El	26	7.473.347,70	67	6.207.756,98	56	93.032.849,84
40	Reus	17	2.459.366,88	15	1.075.699,86	26	4.807.589,80
56	Santa Perpètua de Mogoda	5	1.564.408,13	6	428.533,00	43	990.878,78
62	Vendrell, El	-	-	6	254.451,90	12	1.086.523,16
Total		76	17.136.402,60	119	8.425.156,81	159	106.486.380,98

Importes en euros.

Fuente: Registro público de contratos.

En la primera fase se analizaron gastos por 16,51 M€ 13,46 M€ de los cuales (un 82%) eran gastos indebidamente adquiridos. De las causas tipificadas dentro de los gastos indebidos se observó que un 52% respondía a problemas derivados con el procedimiento de contratación, ya fuese por la falta o por caducidad de contrato o porque eran gastos que, pese a la existencia de un contrato en vigor, eran prestaciones no cubiertas por el contrato y no se había realizado la correspondiente modificación contractual.

En los veinte expedientes de REC de los seis ayuntamientos seleccionados para la segunda fase, se ha observado que las deficiencias en los procedimientos de contratación también habían sido el principal origen de los gastos indebidamente adquiridos. Concretamente, se han observado expedientes de REC por 2,07 M€ de los 3,08 M€ totales (un 67%) que tenían el origen en incumplimientos de los procedimientos de contratación.

Para los veinte expedientes de REC, de la clasificación efectuada de los tres tipos de problemas que se habían detectado en relación con el procedimiento de contratación, en el siguiente cuadro se detalla para cada ayuntamiento el importe de cada tipo de incidencia:

Cuadro 28. Incidencias en la contratación

Código	Ayuntamiento	Finalización del contrato	Sin contrato	Fuera del objeto del contrato	Total
14	Cerdanyola del Vallès	610.501,66	469.269,81	1.071,02	1.080.842,49
18	Figueres	-	141.824,88	-	141.824,88
38	Prat de Llobregat, El	-	-	179.793,43	179.793,43
40	Reus	437.977,10	233.850,02	-	671.827,12
58	Santa Perpètua de Mogoda	-	-	-	-
62	Vendrell, El	-	-	-	-
Total		1.048.478,76	844.944,71	180.864,45	2.074.287,92

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la naturaleza de los gastos, de acuerdo con la tipología contractual establecida y según las causas por las cuales se había aprobado el expediente de REC, fue la que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 29. Causas de aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito según la naturaleza del gasto

Naturaleza del gasto	Finalización del contrato	Sin contrato	Fuera del objeto del contrato	Total
Gestión de servicio público	0,00	0,00	11.202,14	11.202,14
Obras	0,00	*38.527,95	0,00	38.527,95
Servicios	1.048.478,76	752.415,33	135.492,88	1.936.386,97
Suministros	0,00	54.001,43	33.098,41	87.099,84
Otros	0,00	0,00	1.071,02	1.071,02
Total	1.048.478,76	844.944,71	180.864,45	2.074.287,92

Fuente: Elaboración propia.

* Se trata únicamente de una certificación no de la totalidad del importe.

En la mayoría de los ayuntamientos analizados, los departamentos encargados de la contratación estaban compuestos por dos personas: un técnico y un administrativo o auxiliar, a pesar de las diferencias en el volumen de contratos observadas anteriormente. Destacan los ayuntamientos de Reus y El Vendrell que disponían de un mayor número de efectivos, con siete y cinco, respectivamente.

Tres de los seis ayuntamientos –Cerdanyola del Vallès, El Prat de Llobregat y Figueres– disponían de tramitador electrónico de expedientes en el ejercicio 2018. El Ayuntamiento de Reus disponía de una herramienta de gestión de documentos pero que no permitía su tramitación y los otros dos ayuntamientos –Santa Perpètua de Mogoda y El Vendrell– se encontraban en fase de implementarlo al finalizar el trabajo de campo.

Tal y como se observa en el cuadro 28, cuatro de los seis ayuntamientos habían aprobado expedientes de REC por alguna de las causas de contratación siguientes: por la finalización del contrato, por la falta de contrato cuando este es preceptivo o por estar fuera del contrato por objeto o importe.

Para cada incumplimiento de estos cuatro ayuntamientos se ha observado lo que se expone en los apartados siguientes.

2.3.5.1. Contratos vencidos

En el año 2018 los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès y de Reus aprobaron doscientos ochenta y dos expedientes de REC por un total de 7,04 M€. De estos se analizaron ocho de 1,75 M€ y se detectó que 1,05 M€ (un 60%) provenían de facturas que tenían el contrato vencido, incluidas prórrogas, y no se había formalizado el nuevo contrato. El detalle para cada ayuntamiento es el siguiente:

Cuadro 30. Importe de los gastos observados por contratos vencidos

Código	Ayuntamiento	REC 2018		Muestra		Contratos vencidos
		Número	Importe	Número	Importe	
14	Cerdanyola del Vallès	250	5.027.143,75	5	1.080.842,49	610.501,66
40	Reus	32	2.014.063,27	3	671.827,12	437.977,10
Total		282	7.041.207,02	8	1.752.669,61	1.048.478,76

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso concreto del Ayuntamiento de Cerdanyola de Vallès se han analizado cinco expedientes de REC y en las facturas que conformaban los diferentes expedientes se ha observado un total de 610.502 € correspondientes a facturas que tenían los contratos vencidos. Los cuatro proveedores más significativos, ninguno de los cuales había formalizado un nuevo contrato a la fecha de finalización del trabajo de campo, se detallan en el siguiente cuadro con la fecha de finalización de cada contrato.

Cuadro 31. Principales gastos en los contratos vencidos del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès

Proveedor	Importe en el expediente de REC	Importe en el modelo 347*	Fecha de finalización
Catalana de Clima i C. Llonch, SL	40.331,62	221.642,27	01.09.2016
Clece, SA	446.440,59	998.441,05	18.01.2016
Martín Hidalgo Industrias, SLU	77.488,58	686.807,77	01.08.2017
Zardoya Otis, SA	20.878,71	26.533,91	30.06.2013
Total	585.139,50	908.450,04	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Importe que figura en el modelo 347 correspondiente a la declaración informativa a la Agencia Tributaria en relación con la declaración anual de operaciones con terceras personas.

Para el caso del Ayuntamiento de Reus se han analizado tres expedientes de REC y en las facturas que los conformaban se han detectado 437.977 € de facturas que tenían los contratos vencidos. Los cuatro proveedores más significativos con la correspondiente fecha de finalización de cada contrato y cuándo se formalizó el nuevo se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 32. Principales gastos en los contratos vencidos del Ayuntamiento de Reus

Proveedor	Importe en el expediente de REC	Importe en el modelo 347*	Fecha de finalización	Fecha de formalización del nuevo contrato
Etri Bonal, SA	14.098,55	112.998,82	14.04.2003	06.04.2018
Asociación de Familias de Personas con Discapacidad	92.611,89	436.880,38	07.02.2017	22.03.2018
Televida Servicios Sanitarios	105.057,20	248.113,49	20.10.2017	09.10.2018
Unipost	40.828,90	18.607,18	31.12.2014	No iniciado
Total	252.596,54	816.599,87		

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Importe que figura en el modelo 347 correspondiente a la declaración anual de operaciones con terceras personas.

El número medio de años que los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès y de Reus tardaron para formalizar los nuevos contratos fue de 5,05 y 5,7 años, respectivamente.

2.3.5.2. *Inexistencia de contrato*

En el año 2018 los ayuntamientos de Cerdanyola del Vallès, Figueres y Reus aprobaron doscientos noventa y tres expedientes de REC por 7,97 M€. Se han analizado catorce expedientes por 2,40 M€ y se ha detectado que un total de 844.945 € (un 35%) provenía de gastos que no disponían de cobertura contractual y superaban los límites previstos en la normativa en materia de contratos que era de aplicación. El detalle para cada ayuntamiento consta en el siguiente cuadro:

Cuadro 33. Importe observado por inexistencia de contrato

Código	Ayuntamiento	REC tramitados en 2018		Muestra analizada		Inexistencia de contrato
		Número	Importe	Número	Importe	
14	Cerdanyola del Vallès	250	5.027.143,75	5	1.080.842,49	469.269,81
18	Figueres	11	925.409,72	6	644.344,32	141.824,88
40	Reus	32	2.014.063,27	3	671.827,12	233.850,02
Total		293	7.966.616,74	14	2.397.013,93	844.944,71

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se detallan los servicios y el importe más significativo de cada uno de los ayuntamientos:

- El 12 de diciembre de 2018 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès aprobó el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito de 467.718 €, el cual estaba formado por once facturas de la empresa Marfina Bus, SA, para la prestación del servicio de transporte público colectivo.

Según el informe del interventor, la prestación de este servicio correspondía al Área

Metropolitana de Barcelona y esta es la causa por la cual no se puede licitar el contrato, ya que no era la administración responsable del servicio.

Este expediente corresponde prácticamente a todo el importe que se ha observado del análisis de los cinco expedientes fiscalizados del Ayuntamiento, el motivo de aprobación de su REC había sido la inexistencia de contrato.

- En el Ayuntamiento de Figueres se han detectado noventa y dos facturas, que forman parte de los seis expedientes analizados, de 141.825 € en que el motivo por haberlas incluido en los diferentes REC había sido la inexistencia de contrato. Los gastos más significativos de estos expedientes, que representan un 80% del importe sin contrato, son los que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro 34. Gastos sin contrato en el Ayuntamiento de Figueres

Gastos	Número de facturas	Importe
Adecuación local como centro distribución de alimentos	2	38.527,95
Servicios al centro cívico	77	48.258,82
Póliza de vida colectiva	1	26.406,66
Total	80	113.193,43

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

- En el Ayuntamiento de Reus se han detectado facturas por 233.850 € en las que el motivo por haberlas incluido en los diferentes REC había sido la inexistencia de contrato. Los gastos más significativos de estos expedientes, que representan un 51% del importe sin contrato, son los que figuran detallados en el siguiente cuadro:

Cuadro 35. Gastos sin contrato en el Ayuntamiento de Reus

Proveedor	Importe de las facturas	Importe acumulado del proveedor
Cespa Card, SA	44.777,31	386.031,51
Ovni Comunicació Audiovisual, SCP	11.135,63	119.064,67
Promotora Mediterránea de Informaciones y Comunicaciones, SA	13.412,49	517.278,90
Tamediaxa, SA	18.025,83	126.657,00
Videoproduccions Mab S, SL	24.633,56	236.356,78
Total	111.984,82	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Hay que poner de manifiesto que únicamente dos ayuntamientos –El Prat de Llobregat y Santa Perpètua de Mogoda– habían regulado de modo más estricto en sus bases de ejecución el contenido del artículo 118.3 de la LCSP, el cual regula los contratos menores. Concretamente, en las bases especificaban quien era la persona encargada de justificar en el expediente que no se superaban, ni individual ni globalmente, para cada proveedor los umbrales establecidos en la misma ley.

Para estos dos ayuntamientos no se han detectado problemas de inexistencia de contrato cuando se superaban los umbrales establecidos en la normativa. Por lo tanto, determinar responsables para evaluar ciertos aspectos ha favorecido en este sentido el control en las dos entidades.

2.3.5.3. Gastos fuera de contrato por exceso de importe o por objeto

En el año 2018 el Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès aprobó doscientos cincuenta expedientes de REC por 5,03 M€ y el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat aprobó tres por 192.982€. Se han analizado cinco y dos expedientes de 1,08 M€ y 179.793€, respectivamente, y se ha detectado que un total de 180.864,45 € (un 14%) correspondían a gastos indebidamente adquiridos porque se había superado el importe del contrato formalizado o porque se habían realizado prestaciones no recogidas en su objeto.

En el siguiente cuadro se detallan los gastos fuera de contrato más importantes en cuanto a importe –un 64% del importe de la muestra de 179.793 €– correspondientes al Ayuntamiento de El Prat de Llobregat.

Cuadro 36. Gastos fuera de contrato en el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat

Gastos	Número de facturas	Importe
Servicio de atención domiciliaria	1	48.912,68
Apoyo educativo y servicios complementarios en la guardería	6	12.277,90
Mejoras en edificios y dependencias municipales	8	34.778,87
Alquiler mesas y sillas	3	18.338,86
Total	18	114.308,31

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

3. CONCLUSIONES

3.1. OBSERVACIONES

A continuación, se detallan los aspectos más significativos que se han puesto de manifiesto en la fiscalización realizada, los cuales habría que tener presentes y corregir, si procede, en la medida en que sea posible.

En relación con los expedientes aprobados

1) Uso del reconocimiento extrajudicial de crédito

En relación con lo que se ha podido observar del uso que han hecho las entidades objeto de fiscalización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, se concluye que

muchas de las entidades la han utilizado de modo habitual y para casos no previstos en la normativa vigente.

Este procedimiento se debe preservar, únicamente, para las obligaciones de ejercicios anteriores que en origen fueron indebidamente adquiridas y siempre de modo excepcional.

2) Expedientes

El ámbito subjetivo de este informe estaba formado por sesenta y ocho entes locales: cuatro diputaciones y sesenta y cuatro ayuntamientos con una población superior a 20.000 habitantes. En el año 2018, cuarenta y cinco entes –una diputación y cuarenta y cuatro ayuntamientos– de los sesenta y ocho entes aprobaron setecientos cuarenta y un expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por 28,36 M€, dos y setecientos treinta y nueve expedientes, respectivamente. Los cuarenta y cinco entes que aprobaron expedientes de REC suponían el 66% de los entes que formaban el ámbito subjetivo.

Los municipios que estaban en los tramos de población comprendido entre 50.001 y 100.000 habitantes y entre 100.001 y 250.000 habitantes aprobaron trescientos setenta y dos y doscientos veintiún expedientes, respectivamente, que hacen un total de quinientos noventa y tres expedientes, los cuales representan el 80% de los expedientes aprobados por los ayuntamientos.

En cuanto al origen de estos expedientes aprobados, algunos expedientes de REC lo tenían en omisiones de fiscalización (31%), otros en acuerdos contrarios a reparos (60%), y también se han detectado casos (9%) en que el ente reconoció obligaciones en la liquidación del presupuesto, gastos indebidamente adquiridos, mediante la figura del REC, sin que previamente hubiese informe de reparo o de expediente con omisión, por parte del órgano de intervención.

Los porcentajes varían si se tiene en cuenta el importe de los expedientes, los cuales tenían el origen siguiente: un 37% en omisiones de fiscalizaciones, un 37% en acuerdos contrarios a reparos y un 26% en otro diferente de los dos anteriores (véase el apartado 2.1.1).

3) Incidencia sobre las obligaciones reconocidas netas

Las obligaciones reconocidas netas de los cuarenta y cinco entes que aprobaron expedientes de REC en el ejercicio 2018 fueron de 3.238 M€. Por lo tanto, la imputación a la liquidación del presupuesto mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito por 28,36 M€, corresponde a un 0,88% del total de las obligaciones reconocidas netas del ejercicio.

Para cada entidad se ha calculado la ratio del importe de los expedientes de REC aprobados sobre las obligaciones reconocidas netas y se ha considerado significativo superar el valor del 5%. De la muestra analizada, dos ayuntamientos superaron con creces el umbral establecido (véase el apartado 2.1.2).

En relación con los expedientes analizados

4) Características de los expedientes

De los ochenta y seis expedientes analizados, de 16,51 M€, el 18% tuvo el origen en gastos debidamente adquiridos, mientras que el 82% eran gastos indebidamente adquiridos un 41% de los cuales tenían algún problema relacionado con la contratación –por la falta de contrato, por contrato vencido o por ser algún objeto no recogido en el contrato vigente (véase el apartado 2.2.1).

En cuanto a la naturaleza de los gastos que se incluían en los expedientes, los servicios y los suministros han sido la mayor parte en cuanto a número de facturas e importe, con un porcentaje sobre el total del gasto del 43% y del 24%, respectivamente (véase el apartado 2.2.2).

El órgano que aprobó la mayoría de los gastos incluidos en los expedientes analizados fue por delegación la Junta de Gobierno Local (un 60%) mientras que el Pleno aprobó un 31% (véase el apartado 2.2.3 a).

5) Gastos debidamente adquiridos

Se ha observado que alguno de los entes había incluido en los expedientes de REC gastos debidamente adquiridos por un montante de 3,04 M€ sobre un total de 16,51 M€ para los cuales no se debería haber tramitado este tipo de expediente.

De acuerdo con la normativa, los gastos debidamente adquiridos se deben reconocer en la liquidación del presupuesto del ejercicio vigente incorporando los ingresos afectados, si procede, o bien tramitando una modificación presupuestaria.

En ningún caso la figura excepcional del reconocimiento extrajudicial de crédito se debe utilizar para los gastos debidamente adquiridos (véase el apartado 2.2.1.a).

6) Gastos procedentes de ejercicios anteriores

Se ha observado que de los 16,51 M€ analizados, un total de 11,67 M€ provenían de gastos del ejercicio 2017, 2,96 M€ debidamente adquiridos y 8,71 M€ indebidamente adquiridos.

En lo que se refiere a la contabilización de estas obligaciones de ejercicios anteriores únicamente formaban parte del saldo de la cuenta 413, Acreedores pendientes de aplicar al presupuesto a 31 de diciembre de 2017, facturas por 8,14 M€, que representa el 69,8% del total. En consecuencia, facturas por 3,53 M€ no se contabilizaron en dicha cuenta (véanse los apartados 2.2.1 a y 2.2.1 b).

7) Origen

Se ha detectado que los entes no trataron de modo homogéneo una misma causa por la que tramitaban un expediente de REC

En el caso concreto de los gastos indebidamente adquiridos, se ha observado que las facturas incorporadas a la liquidación del presupuesto mediante la figura del REC con irregularidades en la contratación, como el vencimiento del contrato o su inexistencia, por 7,03 M€, no fueron tramitados con los mismos criterios. En concreto, 3,4 M€ (48%) tuvieron el origen en omisiones de fiscalización, 3,01 M€ en acuerdos contrarios a reparos y 620.445 € en otros orígenes, aunque se trataba de la misma irregularidad (véase el apartado 2.2.1. b).

8) Revisión de oficio y exigencia de responsabilidades

Ninguno de los cuarenta y cinco entes analizados aprobó la revisión de oficio de los gastos tramitados en los expedientes de REC, ni el órgano competente correspondiente exigió alguna responsabilidad derivada de la negligencia o incumplimiento de la normativa por parte de los responsables durante el ejercicio 2018.

En el análisis de los ochenta y seis informes de intervención que formaban parte de los expedientes analizados de estos cuarenta y cinco entes, se ha observado que en treinta y siete informes (43%) se ponía de manifiesto que se deberían tener en cuenta las posibles responsabilidades contables, administrativas o penales, pero de acuerdo con lo que se ha manifestado en el párrafo anterior el órgano competente no lo consideró (véase el apartado 2.2.3 c).

En relación con el análisis específico de seis ayuntamientos

9) Funcionarios de habilitación nacional

Del examen de las plazas ocupadas en los seis ayuntamientos fiscalizados en la segunda fase, se ha verificado que durante el período fiscalizado no todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional estaban ocupados por funcionarios de habilitación nacional.

Únicamente tres de los seis ayuntamientos tenían las plazas de Secretaría, Intervención y Tesorería ocupadas por funcionarios de habilitación nacional tal y como establece la normativa vigente durante el ejercicio fiscalizado, mientras que los otros tres tenían alguna de estas plazas ocupadas en forma provisional por funcionarios del Ayuntamiento (véase el apartado 2.3.1).

10) Registro presupuestario

Se ha detectado que cinco de los seis ayuntamientos contabilizaron presupuestariamente

de modo incorrecto en el ejercicio 2017 facturas que habían entrado en el registro de facturas durante los primeros días del ejercicio 2018 por 3,13 M€ (véanse los apartados 2.2.3.b y 2.3.4).

11) Auditoría de sistemas

Se ha observado que en el ejercicio 2018 cinco de los seis ayuntamientos no realizaron la auditoría de sistemas prevista en el artículo 12.3 de 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, en vigor desde el año 2014 (véase el apartado 2.3.4.4).

12) Gastos sin contrato

De los expedientes de REC analizados de seis ayuntamientos en la segunda fase por 3,08 M€, se ha observado que 1,89 M€ (61%) eran gastos sin cobertura contractual.

Se han detectado dos tipologías de incidencias en los gastos sin contrato: aquellas que habían tenido un contrato pero que en el momento del reconocimiento del gasto estaba vencido y aquellas por las cuales no se ha tenido conocimiento que existiera previamente un contrato. Las observaciones son las siguientes:

- Dos de los seis ayuntamientos aprobaron expedientes de REC por 1,05 M€, cuyos gastos tenían el contrato vencido en el momento de la realización del gasto.

A la fecha de finalización del trabajo de campo, cinco de los ocho contratos analizados de estos dos ayuntamientos tenían pendiente formalizar los trámites para la nueva adjudicación. De media, los contratos analizados habían vencido hacía unos cinco años (véase el apartado 2.3.5.1).

- En relación con los gastos sin contrato se ha observado que tres de los seis ayuntamientos analizados habían aprobado expedientes de REC por un total de 844.945 €, los cuales estaban formados por gastos de diferente naturaleza que no tenían contrato y superaban los umbrales previstos en la normativa en materia de contratos que era de aplicación. De acuerdo con la normativa, estaban obligados a formalizar uno de los contratos no menores previstos y cumplir con los principios de publicidad y de concurrencia (véase el apartado 2.3.5.2).

13) Gastos fuera del objeto del contrato

En dos de los seis ayuntamientos analizados se han detectado gastos por 180.864,45 € que superaban el importe de los contratos o no estaban recogidos en el objeto del contrato, en concepto de servicios y suministros (véase el apartado 2.3.5.3).

3.2. RECOMENDACIONES

A continuación se incluyen las recomendaciones sobre algunos aspectos que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado.

En relación con la figura de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito

1) Regulación normativa de la figura del REC

Los órganos competentes deberían establecer una regulación amplia y clara de los supuestos excepcionales para los que se pudiera utilizar la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito y revisar la normativa aplicable en los términos que se exponen a continuación:

- Que la aprobación corresponda al máximo órgano de la entidad de acuerdo con la atribución de competencias de los artículos 50 y 70 del Real decreto 2568/1986, con las particularidades aplicables a las entidades a las que es de aplicación el título X de la Ley de bases de régimen local y que no pueda ser delegable por razón de materia o cuantía.
- Que la utilización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito se preserve, exclusivamente, para las obligaciones que en origen fueron indebidamente adquiridas en ejercicios anteriores y den lugar a supuestos de nulidad de pleno derecho, con independencia de que se hubiese instado o no la revisión de oficio de los actos dictados con incumplimientos de la normativa.
- Que en la tramitación del procedimiento, antes de que la Intervención emita el informe correspondiente en los términos previstos en el artículo 28.2.e del Reglamento de control interno, se deba incorporar un informe justificativo del órgano gestor sobre las causas que lo han generado, y también un informe jurídico del secretario o secretaria.
- Que en la tramitación del expediente se establezca el procedimiento para instar las medidas pertinentes para la exigencia de responsabilidades a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones locales 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 vigésima octava de la LCSP.

2) Tramitación

Mientras no haya un cambio normativo, todos los entes deberían regular en sus bases de ejecución del presupuesto o en otras disposiciones reglamentarias los procedimientos de aprobación de los expedientes de REC. La regulación de la tramitación debería incluir al menos los siguientes aspectos:

- La designación del Pleno como máximo órgano competente para la aprobación de los expedientes de REC sin que se pueda delegar o desconcentrar por razón de materia o cuantía.
- Un informe elaborado por el órgano gestor sobre las causas que han generado el REC.

- Un informe del secretario o secretaria con su pronunciamiento sobre la procedencia de instar la revisión de oficio.
- Si el interventor o interventora, a pesar de tener en cuenta lo previsto en el artículo 110 de la LPAC, aprecia la posibilidad y conveniencia de instar a la revisión de oficio de los actos, deberá hacer el informe previsto en el artículo 28 del RCI de modo que refleje las valoraciones sobre la aplicación del enriquecimiento injusto, el carácter recurrente o el perjuicio al interés público.

En relación con el control interno y de otros aspectos

3) Personal

Los ayuntamientos deberían adecuar el número de personal destinado a las tareas de contabilidad e intervención y el adscrito al departamento encargado de la contratación cuando los responsables detectaran que el volumen de trabajo no les permite alcanzar el total de obligaciones a que están sometidos y así lo hubiesen manifestado.

4) Plazas reservadas a funcionarios de habilitación nacional

Los ayuntamientos deberían hacer los trámites necesarios para ocupar de modo adecuado los puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional, en concreto las plazas de Secretaría, Intervención y Tesorería.

5) Segregación de funciones

Los organigramas de los ayuntamientos deberían prever una segregación de las unidades de contabilidad y de intervención y del personal adscrito a cada una de ellas con el objetivo de que el personal destinado al control no fuese el mismo que ha intervenido en la gestión.

6) Regulación interna

Se debería revisar lo que establecen las bases de ejecución u otras disposiciones reglamentarias en relación con los siguientes aspectos:

- Los plazos de que disponen los responsables de los centros gestores para la revisión de las facturas en el momento recibirlas.
- Los responsables de cada fase del procedimiento de contratación y de contabilización, con el objetivo de establecer para cada puesto de trabajo unas responsabilidades claras y delimitadas.
- Los procedimientos y los mecanismos necesarios para hacer efectiva la exigencia de las posibles responsabilidades previstas en la normativa.

4. ANEXOS

Relación de cuadros en los anexos

Anexo 4.1. Envío de información

Cuadro 37. Ayuntamientos objeto del informe y demarcación territorial de la que forman parte

Cuadro 38. Cumplimiento de la obligación de enviar la información de la primera fase en tiempo y forma

Anexo 4.2. Expedientes aprobados

Cuadro 39. Entes con expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito según el origen

Cuadro 40. Relación de expedientes analizados

Cuadro 41. Volumen de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados sobre las Obligaciones reconocidas netas del ejercicio 2018

4.1. ENVÍO DE INFORMACIÓN

Cuadro 37. Ayuntamientos objeto del informe y demarcación territorial de la que forman parte

Código	Ayuntamiento	Población	Demarcación territorial
5	Amposta	20.606	Tarragona
6	Badalona	217.741	Barcelona
7	Barberà del Vallès	32.839	Barcelona
8	Barcelona	1.620.343	Barcelona
9	Blanes	38.790	Girona
10	Calafell	25.444	Tarragona
11	Cambrils	33.362	Tarragona
12	Castellar del Vallès	24.036	Barcelona
13	Castelldefels	66.375	Barcelona
14	Cerdanyola del Vallès	57.740	Barcelona
15	Cornellà de Llobregat	87.173	Barcelona
16	Esparreguera	22.045	Barcelona
17	Esplugues de Llobregat	46.355	Barcelona
18	Figueres	46.381	Girona
19	Gavà	46.705	Barcelona
20	Girona	100.266	Girona
21	Granollers	60.981	Barcelona
22	Hospitalet de Llobregat, L'	261.068	Barcelona
23	Igualada	39.540	Barcelona
24	Lleida	137.856	Lleida
25	Lloret de Mar	37.350	Girona
26	Manlleu	20.194	Barcelona

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 18/2021

Código	Ayuntamiento	Población	Demarcación territorial
27	Manresa	76.250	Barcelona
28	Martorell	27.850	Barcelona
29	Masnou, El	23.340	Barcelona
30	Mataró	126.988	Barcelona
31	Molins de Rei	25.687	Barcelona
32	Mollet del Vallès	51.133	Barcelona
33	Montcada i Reixac	35.599	Barcelona
34	Olesa de Montserrat	23.779	Barcelona
35	Olot	34.486	Girona
36	Palafrugell	22.860	Girona
37	Pineda de Mar	26.659	Barcelona
38	Prat de Llobregat, El	64.132	Barcelona
39	Premià de Mar	28.071	Barcelona
40	Reus	103.477	Tarragona
41	Ripollet	38.347	Barcelona
42	Rubí	76.423	Barcelona
43	Sabadell	211.734	Barcelona
44	Salou	26.775	Tarragona
45	Salt	30.622	Girona
46	Sant Adrià de Besòs	36.669	Barcelona
47	Sant Andreu de la Barca	27.332	Barcelona
48	Sant Boi de Llobregat	82.904	Barcelona
49	Sant Cugat del Vallès	90.664	Barcelona
50	Sant Feliu de Guíxols	21.824	Girona
51	Sant Feliu de Llobregat	44.474	Barcelona
52	Sant Joan Despí	34.084	Barcelona
53	Sant Pere de Ribes	30.658	Barcelona
54	Sant Vicenç dels Horts	27.901	Barcelona
55	Santa Coloma de Gramenet	118.821	Barcelona
56	Santa Perpètua de Mogoda	25.705	Barcelona
57	Sitges	28.969	Barcelona
58	Tarragona	132.299	Tarragona
59	Terrassa	218.535	Barcelona
60	Tortosa	33.510	Tarragona
61	Valls	24.156	Tarragona
62	Vendrell, El	37.153	Tarragona
63	Vic	45.040	Barcelona
64	Viladecans	66.168	Barcelona
65	Vilafranca del Penedès	40.055	Barcelona
66	Vilanova i la Geltrú	66.274	Barcelona
67	Vila-seca	22.107	Tarragona
68	Vilassar de Mar	20.764	Barcelona

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El código de los ayuntamientos se inicia en el número 5 porque a las diputaciones se les ha asignado del 1 al 4.

Cuadro 38. Cumplimiento de la obligación de enviar la información de la primera fase en tiempo y forma

Código	Ente	Dentro del plazo concedido (a)	En debida forma (b)	En tiempo y forma (b)
1	Diputación de Barcelona	1º plazo	Sí	Sí
2	Diputación de Girona	1º plazo	Sí	Sí
3	Diputación de Lleida	1º plazo	Sí	Sí
4	Diputación de Tarragona	1º plazo	Sí	Sí
5	Amposta	1º plazo	Sí	Sí
6	Badalona	Prórroga	No	No
7	Barberà del Vallès	1º plazo	Sí	Sí
8	Barcelona	1º plazo	No	No
9	Blanes	2º plazo (+)	Sí	No
10	Calafell	1º plazo	Sí	Sí
11	Cambrils	1º plazo	Sí	Sí
12	Castellar del Vallès	1º plazo	Sí	Sí
13	Castelldefels	1º plazo	Sí	Sí
14	Cerdanyola del Vallès	1º plazo	Sí	Sí
15	Cornellà de Llobregat	1º plazo	Sí	Sí
16	Esparreguera	1º plazo	No	No
17	Esplugues de Llobregat	2º plazo (+)	Sí	No
18	Figueras	1º plazo	Sí	Sí
19	Gavà	1º plazo	Sí	Sí
20	Girona	1º plazo	Sí	Sí
21	Granollers	1º plazo	Sí	Sí
22	Hospitalet de Llobregat, L'	1º plazo	Sí	Sí
23	Igualada	1º plazo	Sí	Sí
24	Lleida	1º plazo	Sí	Sí
25	Lloret de Mar	1º plazo	Sí	Sí
26	Manlleu	1º plazo	Sí	Sí
27	Manresa	1º plazo	Sí	Sí
28	Martorell	1º plazo	Sí	Sí
29	Masnou, El	1º plazo	Sí	Sí
30	Mataró	1º plazo	Sí	Sí
31	Molins de Rei	2º plazo	Sí	No
32	Mollet del Vallès	1º plazo	Sí	Sí
33	Montcada i Reixac	2º plazo	Sí	No
34	Olesa de Montserrat	1º plazo	Sí	Sí
35	Olot	1º plazo	Sí	Sí
36	Palafrugell	1º plazo	Sí	Sí
37	Pineda de Mar	2º plazo	Sí	No
38	Prat de Llobregat, El	1º plazo	Sí	Sí

Código	Ente	Dentro del plazo concedido (a)	En debida forma (b)	En tiempo y forma (b)
39	Premià de Mar	1r plazo	Sí	Sí
40	Reus	1r plazo	No	No
41	Ripollet	1r plazo	No	No
42	Rubí	1r plazo	Sí	Sí
43	Sabadell	1r plazo	Sí	Sí
44	Salou	1r plazo	Sí	Sí
45	Salt	1r plazo	Sí	Sí
46	Sant Adrià de Besòs	1r plazo	Sí	Sí
47	Sant Andreu de la Barca	1r plazo	Sí	Sí
48	Sant Boi de Llobregat	1r plazo	Sí	Sí
49	Sant Cugat del Vallès	1r plazo	Sí	Sí
50	Sant Feliu de Guíxols	1r plazo	Sí	Sí
51	Sant Feliu de Llobregat	1r plazo	Sí	Sí
52	Sant Joan Despí	1r plazo	Sí	Sí
53	Sant Pere de Ribes	1r plazo	Sí	Sí
54	Sant Vicenç dels Horts	1r plazo	Sí	Sí
55	Santa Coloma de Gramenet	1r plazo	Sí	Sí
56	Santa Perpètua de Mogoda	1r plazo	No	No
57	Sitges	1r plazo	Sí	Sí
58	Tarragona	1r plazo	Sí	Sí
59	Terrassa	1r plazo	Sí	Sí
60	Tortosa	1r plazo	No	No
61	Valls	1r plazo	Sí	Sí
62	Vendrell, El	1r plazo	Sí	Sí
63	Vic	1r plazo	Sí	Sí
64	Viladecans	1r plazo	Sí	Sí
65	Vilafranca del Penedès	1r plazo	Sí	Sí
66	Vilanova i la Geltrú	2º plazo	Sí	No
67	Vila-seca	1r plazo	Sí	Sí
68	Vilassar de Mar	1r plazo	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

(a) Los matices del plazo son los siguientes:

1r plazo: Para los ayuntamientos que han enviado la respuesta antes del vencimiento del plazo inicial, 25 de septiembre de 2019 o han pedido prórroga y han enviado la respuesta dentro del plazo concedido.

2º plazo: A los ayuntamientos que no han enviado la respuesta dentro del primer plazo se les requirió para que enviaran la respuesta antes del 10 de octubre de 2019.

2º plazo (+): Ayuntamientos que incumplieron el plazo inicial pero mandaron la respuesta antes del requerimiento.

(b) Las condiciones de forma y tiempo estaban determinadas al inicio de la fiscalización. La debida forma era la de firma del alcalde o alcaldesa, y la de tiempo, la del registro de entrada antes del plazo fijado.

4.2. EXPEDIENTES APROBADOS

Cuadro 39. Entes con expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito según el origen

Código	Ente	Demarcación territorial	Población	Origen de los REC						Total	
				EOF		ACR		Otros			
				Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
2	Diputación de Girona	Girona	761.947	2	80.704,27	-	-	-	-	2	80.704,27
5	Amposta	Tarragona	20.606	-	-	7	112.561,88	-	-	7	112.561,88
6	Badalona	Barcelona	217.741	-	-	164	4.208.175,48	-	-	164	4.208.175,48
10	Calafell	Tarragona	25.444	-	-	-	-	3	260.930,63	3	260.930,63
11	Cambrils	Tarragona	33.362	-	-	-	-	2	44.296,52	2	44.296,52
12	Castellar del Vallès	Barcelona	24.036	-	-	-	-	1	9.203,87	1	9.203,87
13	Castelldefels	Barcelona	66.375	-	-	-	-	1	33.714,49	1	33.714,49
14	Cerdanyola del Vallès	Barcelona	57.740	-	-	250	5.027.143,75	-	-	250	5.027.143,75
15	Cornellà de Llobregat	Barcelona	87.173	3	379.226,50	-	-	-	-	3	379.226,50
17	Esplugues de Llobregat	Barcelona	46.355	-	-	-	-	2	148.789,35	2	148.789,35
18	Figueres	Girona	46.381	-	-	11	925.409,72	-	-	11	925.409,72
20	Girona	Girona	100.266	1	41.076,88	-	-	-	-	1	41.076,88
21	Granollers	Barcelona	60.981	6	153.087,51	-	-	-	-	6	153.087,51
22	Hospitalet de Llobregat, L'	Barcelona	261.068	15	1.763.729,20	-	-	-	-	15	1.763.729,20
24	Lleida	Lleida	137.856	1	780.125,63	-	-	-	-	1	780.125,63
26	Manlleu	Barcelona	20.194	-	-	-	-	4	161.177,22	4	161.177,22
27	Manresa	Barcelona	76.250	-	-	1	11.132,00	-	-	1	11.132,00
29	Masnou, El	Barcelona	23.340	6	204.408,06	-	-	-	-	6	204.408,06
31	Molins de Rei	Barcelona	25.687	-	-	-	-	1	877,25	1	877,25
32	Mollet del Vallès	Barcelona	51.133	-	-	-	-	5	4.592.541,74	5	4.592.541,74
33	Montcada i Reixac	Barcelona	35.599	-	-	-	-	2	144.004,98	2	144.004,98
34	Olesa de Montserrat	Barcelona	23.779	-	-	2	51.940,14	4	78.316,52	6	130.256,66
36	Palafrugell	Girona	22.860	-	-	-	-	1	7.011,32	1	7.011,32

Código	Ente	Demarcación territorial	Población	Origen de los REC						Total	
				EOF		ACR		Otros			
				Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
37	Pineda de Mar	Barcelona	26.659	8	188.161,80	-	-	-	-	8	188.161,80
38	Prat de Llobregat, El	Barcelona	64.132	3	192.982,42	-	-	-	-	3	192.982,42
39	Premià de Mar	Barcelona	28.071	-	-	-	-	1	493.635,39	1	493.635,39
41	Ripollet	Barcelona	38.347	-	-	-	-	8	694.353,15	8	694.353,15
40	Reus	Tarragona	103.477	32	2.014.063,27	-	-	-	-	32	2.014.063,27
42	Rubí	Barcelona	76.423	77	502.947,84	-	-	-	-	77	502.947,84
43	Sabadell	Barcelona	211.734	-	-	-	-	8	339.729,56	8	339.729,56
45	Salt	Girona	30.622	-	-	-	-	1	30.472,44	1	30.472,44
46	Sant Adrià de Besòs	Barcelona	36.669	-	-	-	-	2	15.256,05	2	15.256,05
47	Sant Andreu de la Barca	Barcelona	27.332	-	-	-	-	8	9.743,89	8	9.743,89
49	Sant Cugat del Vallès	Barcelona	90.664	10	669.036,30	-	-	-	-	10	669.036,30
52	Sant Joan Despí	Barcelona	34.084	2	83.399,01	-	-	-	-	2	83.399,01
55	Santa Coloma de Gramenet	Barcelona	118.821	14	2.329.304,90	-	-	-	-	14	2.329.304,90
56	Santa Perpètua de Mogoda	Barcelona	25.705	-	-	-	-	12	161.641,89	12	161.641,89
57	Sitges	Barcelona	28.969	31	380.576,53	2	11.540,31	1	118.497,78	34	510.614,62
58	Tarragona	Tarragona	132.299	1	223.571,71	-	-	-	-	1	223.571,71
60	Tortosa	Tarragona	33.510	-	-	3	47.335,52	-	-	3	47.335,52
61	Valls	Tarragona	24.156	2	81.006,71	-	-	-	-	2	81.006,71
62	Vendrell, El	Tarragona	37.153	3	431.207,34	-	-	-	-	3	431.207,34
64	Viladecans	Barcelona	66.168	15	57.282,12	-	-	-	-	15	57.282,12
66	Vilanova i la Geltrú	Barcelona	66.274	-	-	-	-	1	1.319,87	1	1.319,87
68	Vilassar de Mar	Barcelona	20.764	1	66.612,51	-	-	-	-	1	66.612,51
Total				233	10.622.510,51	440	10.395.238,80	68	7.345.513,91	741	28.363.263,22

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los entes.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y acuerdos contrarios a reparos.

Cuadro 40. Relación de expedientes analizados

Código	Ente	Demarcación territorial	Población	Origen REC	Número de expediente	Fecha de aprobación	Órgano de aprobación	Importe
2	Diputación de Girona	Girona	761.947	EOF	2018/4064	31.08.18	Presidencia	58.404,63
5	Amposta	Tarragona	20.606	ACR	7/2018	28.05.18	Pleno	18.660,64
				ACR	12/2018	24.09.18	Pleno	49.604,28
				ACR	5/2018	03.05.18	Pleno	24.775,11
6	Badalona	Barcelona	217.741	ACR	30650044-FEXP2018/000008	28.12.18	Pleno	1.019.667,07
				ACR	30650044-FEXP2018/000001	18.06.18	JGL	696.096,55
10	Calafell	Tarragona	25.444	Otros	2639/18	09.04.18	Pleno	210.960,75
11	Cambrils	Tarragona	33.362	Otros	X2018066650	20.12.18	Alcaldía	25.104,04
12	Castellar del Vallès	Barcelona	24.036	Otros	PRP2018/1966	20.11.18	JGL	9.203,87
13	Castelldefels	Barcelona	66.375	Otros	2018/13302	20.12.18	Pleno	33.774,49
14	Cerdanyola del Vallès	Barcelona	57.740	ACR	543/2018/236	12.12.18	JGL	467.717,58
				ACR	543/2018/120	25.07.18	JGL	457.191,47
				ACR	543/2017/160	24.01.18	JGL	79.040,81
				ACR	543/2017/105	24.01.18	JGL	40.331,62
				ACR	543/2018/218	12.12.18	JGL	36.561,01
15	Cornellà de Llobregat	Barcelona	87.173	EOF	41548	14.12.18	JGL	205.542,97
				EOF	1/2018	31.05.18	JGL	161.112,61
17	Esplugues de Llobregat	Barcelona	46.355	Otros	2018/59/1656	21.12.18	JGL	80.859,29
18	Figueres	Girona	46.381	ACR	RECPLE-1	05.04.18	Pleno	335.195,37
				ACR	RECPLE-4	08.11.18	Pleno	153.198,10
				ACR	INVE2018000066	22.11.18	Alcaldía	86.786,77
				ACR	RECPLE-3	05.07.18	Pleno	14.748,69
				ACR	INVE2018000072	20.12.18	Alcaldía	40.664,42
				ACR	INVE2018000031	10.05.18	Alcaldía	13.750,97

Código	Ente	Demarcación territorial	Población	Origen REC	Número de expediente	Fecha de aprobación	Órgano de aprobación	Importe
20	Girona	Girona	100.266	EOF	2018040094	12.11.18	Pleno	41.076,88
21	Granollers	Barcelona	60.981	EOF	3/2018/112	18.12.18	JGL	77.543,74
				EOF	1/2018/112	27.03.18	JGL	19.029,25
				EOF	5/2018/112	18.12.18	JGL	33.312,57
22	Hospitalet de Llobregat, L'	Barcelona	261.068	EOF	7801/2018	19.06.18	JGL	1.479.362,80
				EOF	6/2018	02.05.18	JGL	148.162,76
24	Lleida	Lleida	137.856	EOF	REC_EXTRAJ_CREDIT_2017	23.03.18	Pleno	780.125,63
26	Manlleu	Barcelona	20.194	Otros	PRE/13/2018	20.03.18	Pleno	119.196,03
27	Manresa	Barcelona	76.250	ACR	PJD.DIV2017023	25.01.18	Pleno	11.132,00
29	Masnou, El	Barcelona	23.340	EOF	X2018001553	08.03.18	Pleno	148.699,35
				EOF	X2018001669	05.03.18	Alcaldía	53.778,45
32	Mollet del Vallès	Barcelona	51.133	Otros	X2018001874	12.02.18	JGL	2.975.727,43
				Otros	X2018002659	26.02.18	JGL	752.008,43
33	Montcada i Reixac	Barcelona	35.599	Otros	000090/2018-ECONOMICA	22.03.18	Pleno	96.308,00
				Otros	000156/2018-ECONOMICA	31.05.18	Pleno	47.696,98
34	Olesa de Montserrat	Barcelona	23.779	ACR	2018/3530	08.10.18	Alcaldía	50.166,55
				Otros	2018/0447	28.06.18	Pleno	63.104,95
				Otros	2018/2093	05.06.18	Alcaldía	14.282,09
36	Palafrugell	Girona	22.860	Otros	66/2018	02.08.18	JGL	7.011,32
37	Pineda de Mar	Barcelona	26.659	EOF	2018-01	12.07.18	Alcaldía	53.998,33
				EOF	2018-02	12.07.18	Alcaldía	53.998,33
				EOF	2018-07	21.12.18	Alcaldía	15.722,84
				EOF	2018-08	03.12.18	Alcaldía	14.423,20

Código	Ente	Demarcación territorial	Población	Origen REC	Número de expediente	Fecha de aprobación	Órgano de aprobación	Importe
38	Prat de Llobregat, El	Barcelona	64.132	EOF	1819/18	07.03.18	Pleno	145.593,75
				EOF	1391/2018	07.02.18	Pleno	34.199,68
39	Premià de Mar	Barcelona	28.071	Otros	G119-2018-347	21.02.18	Pleno	493.635,39
40	Reus	Tarragona	103.477	EOF	2018001965	12.02.18	Alcaldía	233.850,02
				EOF	2018002576	21.02.18	Alcaldía	224.954,85
				EOF	2018016132	15.11.18	Alcaldía	213.022,25
41	Ripollet	Barcelona	38.347	Otros	2018.2.0000236R	23.10.18	JGL	231.564,68
				Otros	2018.2.0000254R	04.12.18	JGL	139.735,57
42	Rubí	Barcelona	76.423	EOF	123-2018-PERSONES-E	23.03.18	JGL	135.179,81
				EOF	259-2018-TERRITORI-E	26.10.18	Alcaldía	74.615,22
				EOF	79-2018-GERENCIA-E	05.06.18	Alcaldía	35.040,04
43	Sabadell	Barcelona	211.734	Otros	DICTAMEN 2 PLE 27/09/2018	27.09.18	Pleno	16.013,49
				Otros	DICTAMEN 14 PLE 26/07/2018	26.07.18	Pleno	239.852,85
45	Salt	Girona	30.622	Otros	01/2018	04.10.18	Alcaldía	30.472,44
46	Sant Adrià de Besòs	Barcelona	36.669	Otros	01/2018	25.06.18	Pleno	14.086,05
47	Sant Andreu de la Barca	Barcelona	27.332	Otros	C2402018000002	18.04.18	Alcaldía	3.590,40
49	Sant Cugat del Vallès	Barcelona	90.664	EOF	Veolia Serveis	30.01.18	JGL	341.089,07
				EOF	Clece	18.12.18	JGL	152.798,69
				EOF	29955-2018	24.10.18	Alcaldía	46.061,04
				EOF	36529-2018	28.12.18	Alcaldía	48.527,40
				Otros	29955-2018	24.10.18	Alcaldía	118.497,78
52	Sant Joan Despí	Barcelona	34.084	EOF	X2018001821	20.04.18	JGL	76.250,79
				EOF	x2018005302	26.11.18	JGL	7.148,22

Código	Ente	Demarcación territorial	Población	Origen REC	Número de expediente	Fecha de aprobación	Órgano de aprobación	Importe
55	Santa Coloma de Gramenet	Barcelona	118.821	EOF	CGM201816	15.05.18	JGL	304.440,72
				EOF	CGM201843-2	28.12.18	JGL	338.008,51
				EOF	CGM20189	13.03.18	JGL	417.948,39
57	Sitges	Barcelona	28.969	EOF	101/2018	26.02.18	Pleno	90.543,34
				EOF	29/2018	29.01.18	Pleno	58.928,22
58	Tarragona	Tarragona	132.299	EOF	1/2018	16.03.18	Pleno	223.571,71
60	Tortosa	Tarragona	33.510	ACR	2018-int-E0102-000002	03.12.18	Pleno	5.687,00
				ACR	F20182160	03.12.18	Pleno	4.902,06
				ACR	2018-INT-E0102-000001	07.05.18	Pleno	36.746,46
61	Valls	Tarragona	24.156	EOF	1/2018	28.05.18	Pleno	34.386,35
				EOF	2/2018	26.11.18	Pleno	46.620,36
62	Vendrell, El	Tarragona	37.153	EOF	1/2018	24.04.18	Pleno	350.628,82
				EOF	2/2018	31.07.18	Pleno	66.596,81
64	Viladecans	Barcelona	66.168	EOF	185/2018	24.10.18	JGL	15.785,93
				EOF	280/2018	20.12.18	Alcaldía	15.673,94
68	Vilassar de Mar	Barcelona	20.764	EOF	2/2018	15.02.18	Pleno	66.612,51
Total muestra de expedientes								16.507.681,63

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Clave: EOF: Expedientes con omisión de fiscalización. ACR: Acuerdos contrarios a reparos. Otros: Expedientes con origen diferente a omisión de fiscalización y a acuerdos contrarios a reparos; JGL: Junta de Gobierno Local.

Cuadro 41. Volumen de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados sobre las obligaciones reconocidas netas del ejercicio 2018

Código	Ente	Población	Número de expedientes de REC	Importe de los expedientes de REC	Obligaciones reconocidas netas	Exped. de REC sobre oblig. recon. netas (%)
1	Diputación de Barcelona	5.609.350	0	0,00	907.054.483,84	0,00
2	Diputación de Girona	761.947	2	80.704,27	117.571.891,62	0,07
3	Diputación de Lleida	432.866	0	0,00	110.438.751,44	0,00
4	Diputación de Tarragona	795.902	0	0,00	126.381.123,78	0,00
5	Amposta	20.606	7	112.561,88	25.267.239,30	0,45
6	Badalona	217.741	164	4.208.175,48	182.695.116,22	2,30
7	Barberà del Vallès	32.839	0	0,00	37.491.146,81	0,00
8	Barcelona	1.620.343	0	0,00	2.663.264.528,19	0,00
9	Blanes	38.790	0	0,00	65.702.345,86	0,00
10	Calafell	25.444	3	260.930,63	49.573.138,74	0,53
11	Cambrils	33.362	2	44.296,52	43.954.332,56	0,10
12	Castellar del Vallès	24.036	1	9.203,87	26.687.752,94	0,03
13	Castelldefels	66.375	1	33.714,49	72.100.065,32	0,05
14	Cerdanyola del Vallès	57.740	250	5.027.143,75	65.949.626,84	7,62
15	Cornellà de Llobregat	87.173	3	379.226,50	90.934.051,70	0,42
16	Esparreguera	22.045	0	0,00	23.764.547,19	0,00
17	Esplugues de Llobregat	46.355	2	148.789,35	51.070.539,49	0,29
18	Figueres	46.381	11	925.409,72	58.367.762,04	1,59
19	Gavà	46.705	0	0,00	52.768.191,76	0,00
20	Girona	100.266	1	41.076,88	113.745.480,98	0,04
21	Granollers	60.981	6	153.087,51	80.529.619,62	0,19
22	Hospitalet de Llobregat, L'	261.068	15	1.763.729,20	254.083.358,61	0,69
23	Igualada	39.540	0	0,00	54.343.918,12	0,00
24	Lleida	137.856	1	780.125,63	154.134.444,44	0,51
25	Lloret de Mar	37.350	0	0,00	66.916.628,04	0,00
26	Manlleu	20.194	4	161.177,22	20.856.526,18	0,77
27	Manresa	76.250	1	11.132,00	77.763.200,76	0,01
28	Martorell	27.850	0	0,00	40.390.818,22	0,00
29	Masnou, El	23.340	6	204.408,06	25.217.384,70	0,81
30	Mataró	126.988	0	0,00	140.038.533,32	0,00
31	Molins de Rei	25.687	1	877,25	34.597.988,74	0,00
32	Mollet del Vallès	51.133	5	4.592.541,74	53.920.499,78	8,52
33	Montcada i Reixac	35.599	2	144.004,98	48.167.874,77	0,30
34	Olesa de Montserrat	23.779	6	130.256,66	25.998.612,80	0,50
35	Olot	34.486	0	0,00	33.979.437,06	0,00

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 18/2021

Código	Ente	Población	Número de expedientes de REC	Importe de los expedientes de REC	Obligaciones reconocidas netas	Exped. de REC sobre oblig. recon. netas (%)
36	Palafrugell	22.860	1	7.011,32	37.304.891,76	0,02
37	Pineda de Mar	26.659	8	188.161,80	32.094.145,87	0,59
38	Prat de Llobregat, El	64.132	3	192.982,42	102.884.420,83	0,19
39	Premià de Mar	28.071	1	493.635,39	26.900.589,76	1,84
40	Reus	103.477	32	2.014.063,27	115.949.709,81	1,74
41	Ripollet	38.347	8	694.353,15	29.570.042,92	2,35
42	Rubí	76.423	77	502.947,84	80.689.734,72	0,62
43	Sabadell	211.734	8	339.729,56	209.496.765,22	0,16
44	Salou	26.775	0	0,00	38.883.715,57	0,00
45	Salt	30.622	1	30.472,44	25.266.942,76	0,12
46	Sant Adrià de Besòs	36.669	2	15.256,05	35.886.415,65	0,04
47	Sant Andreu de la Barca	27.332	8	9.743,89	24.474.148,92	0,04
48	Sant Boi de Llobregat	82.904	0	0,00	89.333.154,38	0,00
49	Sant Cugat del Vallès	90.664	10	669.036,30	127.564.749,14	0,52
50	Sant Feliu de Guíxols	21.824	0	0,00	30.062.403,64	0,00
51	Sant Feliu de Llobregat	44.474	0	0,00	46.831.091,89	0,00
52	Sant Joan Despí	34.084	2	83.399,01	47.273.076,56	0,18
53	Sant Pere de Ribes	30.658	0	0,00	29.659.842,18	0,00
54	Sant Vicenç dels Horts	27.901	0	0,00	32.052.072,76	0,00
55	Santa Coloma de Gramenet	118.821	14	2.329.304,90	117.582.894,94	1,98
56	Santa Perpètua de Mogoda	25.705	12	161.641,89	38.501.042,19	0,42
57	Sitges	28.969	34	510.614,62	51.034.928,88	1,00
58	Tarragona	132.299	1	223.571,71	173.341.947,71	0,13
59	Terrassa	218.535	0	0,00	198.364.065,57	0,00
60	Tortosa	33.510	3	47.335,52	35.515.057,49	0,13
61	Valls	24.156	2	81.006,71	25.931.684,80	0,31
62	Vendrell, El	37.153	3	431.207,34	50.098.490,67	0,86
63	Vic	45.040	0	0,00	48.894.356,80	0,00
64	Viladecans	66.168	15	57.282,12	75.419.627,90	0,08
65	Vilafranca del Penedès	40.055	0	0,00	44.493.433,74	0,00
66	Vilanova i la Geltrú	66.274	1	1.319,87	72.625.287,52	0,00
67	Vila-seca	22.107	0	0,00	23.604.436,57	0,00
68	Vilassar de Mar	20.764	1	66.612,51	29.176.115,47	0,23

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado a seis ayuntamientos objeto de este informe el 31 de agosto de 2021 para cumplir el trámite de alegaciones.

5.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

El escrito de alegaciones presentado por el Ayuntamiento de Reus a la Sindicatura de Cuentas se reproduce a continuación.³

Título: Alegaciones a un proyecto de informe

Cuerpo del envío:

Fecha de recepción del proyecto de informe: 31/08/2021

Les adjuntamos las alegaciones que propone el Ayuntamiento de Reus en relación con el proyecto de informe 28/2019-E.

Estas han sido firmadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Reus

El interventor

Fecha de la firma: 13:54:38 13/09/2021

Firmante: Baldomero ROVIRA LÓPEZ - DNI [...] (TCAT)

Alegaciones del Ayuntamiento de Reus al proyecto de informe de fiscalización núm. 28/2019-E correspondiente a los Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito. Entes locales. Ejercicio 2018

1.- En relación con la afirmación del apartado 2.3.4.3 del borrador de informe donde se pone de manifiesto que *“se han contabilizado presupuestariamente, de modo indebido, en el ejercicio 2017, facturas que habían entrado en el registro de facturas durante los primeros días del ejercicio 2018.”*

El Ayuntamiento de Reus ha procedido a contabilizar presupuestariamente en el

3. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura traducido al castellano.

ejercicio 2017, facturas entradas en el registro de facturas durante los primeros días del ejercicio 2018, sin ánimo de vulnerar norma o principio, en base a la siguiente normativa:

- El art. 191 del RDL 2/2004, que aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), dice que el presupuesto se liquidará en fecha 31 de diciembre de cada ejercicio. Las entidades locales deben confeccionar la liquidación del presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente.
- El art. 175 del TRLRHL dice que los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no se encuentren afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán nulos de pleno derecho.
- El art. 176 del TRLRHL dice que con cargo a los créditos del Estado de gastos de cada presupuesto solo será posible contraer obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.
- La Base cuadragésima de las Bases de ejecución del presupuesto del ejercicio 2018 establece que el reconocimiento de gastos del ejercicio actual se podrá realizar antes de la liquidación del presupuesto, siempre y cuando correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario actual y con cargo a los respectivos créditos.
- La instrucción de contabilidad, modelo normal, aprobada por la Orden HAP/1781/2013, establece en sus principios contables de obligado cumplimiento lo siguiente:

Principio del devengo: Las transacciones y otros hechos económicos se deben reconocer en función del corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca el corriente monetario o financiero derivada de aquellos. Los elementos reconocidos de acuerdo con este principio son activos, pasivos, patrimonio neto, ingresos y gastos.

Principio de imputación presupuestaria: La imputación de las operaciones que se deban aplicar a los Presupuestos de gastos e ingresos deberá efectuarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- Las obligaciones presupuestarias derivadas de adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general se imputarán al Presupuesto del ejercicio en que estos se realicen y con cargo a los respectivos créditos; los derechos se imputarán al Presupuesto del ejercicio en que se reconozcan o liquiden.

Se ha considerado que el principio de registro de las operaciones, que se estaba contemplado en la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, ya no forma parte de los principios contables públicos por la derogación de la Orden que lo contemplaba, y su prevalencia sobre el principio de imputación de la transacción ha decaído con la entrada en vigor de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre.

Dando cumplimiento a los principios contables de imputación de la transacción y del devengo, así como a lo previsto en el art. 176 del TRLRHL, y con previsión

reglamentaria propia mediante las Bases de ejecución del presupuesto, hemos considerado que se logra en mayor grado, la imagen fiel de la ejecución presupuestaria, que es una exigencia contemplada en la Regla 12 de la Instrucción de contabilidad, el hecho de no imputar de acuerdo con los principios contables indicados gasto presupuestario en el ejercicio de su devengo, se podría desvirtuar la visión de la ejecución presupuestaria tanto del ejercicio al que se devenga aquel gasto como en el ejercicio posterior.

2.- Con relación al cuadro del apartado 4.1 del borrador del informe donde se trata el *Envío de información*, y en concreto en el *Cuadro 38. Cumplimiento de la obligación de mandar la información de la primera fase dentro de plazo y en la debida forma*.

La segunda columna del cuadro, que debe dar también respuesta a si el envío de la información de la primera fase se ha hecho en plazo (hasta el 25 de septiembre), en los casos de respuesta afirmativa, como es el caso del Ayuntamiento de Reus que la envió en fecha 19 de septiembre, queda anulada por la respuesta negativa a la cuestión planteada en la primera columna, ya que se cuestiona y responde al cumplimiento de las dos condiciones de modo simultáneo.

Reus 13 de septiembre 2021

El Alcalde

[Firma digital]

Carles Pellicer Punyed

5.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas. El texto del proyecto de informe no se ha modificado porque se entiende que las alegaciones son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente o porque no se comparten los juicios que en ellas se exponen.

APROBACIÓN DEL INFORME

Certifico que el 15 de octubre de 2021, reunido telemáticamente el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Jordi Pons Novell, Miquel Salazar Canalda, Joan-Ignasi Puigdollers Noblom y Emma Balseiro Carreiras, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico Joan-Ignasi Puigdollers Noblom,

previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 18/2021, relativo a los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito de los entes locales, ejercicio 2018.

Y para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo esta certificación, con el visto bueno del síndico mayor.

[Firma digital de Manel Rodríguez Tió]

El secretario general

Visto bueno,

[Firma digital de Jaume Amat Reyero]

El síndico mayor

