



BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

Número 135
Año XXXIX
Legislatura X
21 de mayo de 2021

Sumario

12. CÁMARA DE CUENTAS 12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales de Aragón en el ejercicio 2018 9070



12. CÁMARA DE CUENTAS

12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales de Aragón en el ejercicio 2018.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 12 de mayo de 2021, ha conocido el Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales de Aragón en el ejercicio 2018 y, de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del Reglamento de las Cortes, acuerda su remisión a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario y a la Ponencia de relaciones con la Cámara de Cuentas.

Se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Zaragoza, 12 de mayo de 2021.

El Presidente de las Cortes
JAVIER SADA BELTRÁN

EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2021, ha aprobado el informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las Entidades Locales de Aragón en el ejercicio 2018.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Ámbito subjetivo

1.2. Alcance y objetivos de la fiscalización

1.3. Ámbito temporal

1.4. Expresiones monetarias

1.5. Marco normativo

1.6. Trámite de audiencia

2. FISCALIZACIÓN GENERAL

2.1. Fiscalización general de las entidades locales aragonesas

2.2. Conclusiones de la fiscalización general de las entidades locales aragonesas

2.3. Recomendaciones

3. FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO

3.1. Ayuntamiento de Zaragoza

3.2. Ayuntamiento de Alcañiz

3.3. Ayuntamiento de La Muela

ANEXOS

- Anexo I. Muestra de expedientes REC de entidades locales aragonesas de población superior a 5.000 habitantes
- Anexo II. Muestra de expedientes REC. Ayuntamiento de Zaragoza
- Anexo III. Muestra de expedientes REC del Ayuntamiento de Zaragoza por aplicación presupuestaria y objeto del gasto
- Anexo IV. Muestra de contratos finalizados con anterioridad a 2018. Ayuntamiento de Zaragoza
- Anexo V. Muestra adicional de contratos finalizados con anterioridad a 2018 con orden de continuidad. Ayuntamiento de Zaragoza
- Anexo VI. Gasto aprobado por REC en 2018 que fue contabilizado en 2019
- Anexo VII. Muestra de gastos incluidos en REC del Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel)
- Anexo VIII. Muestra de gastos incluidos en REC del Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza)
- Anexo IX. Alegaciones realizadas por el Ayuntamiento de Alcañiz
- Anexo X. Tratamiento de las alegaciones

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOE	Boletín Oficial del Estado
DPZ	Diputación Provincial de Zaragoza
EELL	Entidades Locales
INAE	Instituto Aragonés de Estadística
INE	Instituto Nacional de Estadística
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LO	Ley Orgánica
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en su desarrollo, los artículos 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón y 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón, establecen la competencia de esta para fiscalizar las entidades locales del territorio de Aragón.

En 2019 el Tribunal de Cuentas de España puso de manifiesto la necesidad de realizar una fiscalización sobre los reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las Entidades Locales dado el volumen de gasto que se tramitaba a través de esta figura y sobre el que en la mayoría de las ocasiones se había omitido la fiscalización previa o esta era desfavorable.

Para ello solicitó la actuación coordinada con los OCEX con objeto de extender la fiscalización sobre bases compartidas y ampliar su ámbito a un mayor número de entidades, facilitando así un examen más amplio y representativo, además de poner en común la experiencia adquirida en esta materia.

Se definió el marco básico y común de esta fiscalización para el Tribunal de Cuentas y los OCEX de forma que quedara garantizado un nivel mínimo común en relación con todo el territorio nacional, con el objetivo de lograr una visión de conjunto y permitir un análisis comparado nacional.

Los resultados derivados de esta fiscalización general se exponen de forma integrada en el conjunto nacional en el informe que ha realizado el Tribunal de Cuentas y que le fueron remitidos por la Cámara de Cuentas de Aragón durante el mes de marzo de 2020.

El Programa anual de fiscalización del ejercicio 2020, aprobado por el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón el 27 de diciembre de 2019, incluye esta fiscalización de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos aprobados por las Entidades Locales de Aragón en el ejercicio 2018.

La Cámara de Cuentas de Aragón ha determinado incluir en su informe la parte general relativa a las entidades locales aragonesas de población superior a 5.000 habitantes (común al trabajo del Tribunal de Cuentas y de los demás OCEX) además de una fiscalización específica de los Ayuntamientos de Zaragoza, Alcañiz y La Muela atendiendo al volumen de gasto tramitado a través de esta figura y su impacto en las cuentas de acreedores pendientes de imputar a presupuesto y de partidas pendientes de aplicación.

1.1. ÁMBITO SUBJETIVO

El ámbito subjetivo de esta fiscalización en su parte general lo conforman las Entidades Locales de Aragón de población superior a 5.000 habitantes.

Para la parte específica de este informe, el ámbito subjetivo son los Ayuntamientos de Zaragoza, Alcañiz y La Muela.

1.2. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los objetivos generales comunes al marco de actuación nacional son los siguientes:

- Determinar el importe y la naturaleza de los gastos imputados a presupuesto a través de la aprobación de expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito.
- Examinar las obligaciones que conforman dichos expedientes, así como las causas que motivaron la falta de aplicación presupuestaria ordinaria y, en su caso, los procedimientos que hubieran dado lugar a la realización de obligaciones sin consignación presupuestaria y las características de estas.
- Analizar los procedimientos llevados a cabo para la aprobación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito en las distintas entidades.

– Determinar los procedimientos seguidos en caso de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos.

Para la consecución de tales objetivos se han realizado las siguientes actuaciones:

– Del universo del sector público local se seleccionó una muestra de entidades, que incluyó las tres Diputaciones Provinciales de Aragón y los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes.

– Análisis de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados por dichas entidades y las características de los gastos que recogen: importe, año de procedencia de las obligaciones, tipología de los gastos, contabilización de las obligaciones en la cuenta 413, Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, y otros parámetros considerados de interés.

– Análisis agregado del conjunto de los datos correspondientes a las entidades seleccionadas, mostrando información sobre la totalidad de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados en 2018.

En segundo lugar, se ha realizado una fiscalización específica de los Ayuntamientos de Zaragoza, Alcañiz y La Muela puesto que los datos obtenidos de ellos para la realización del análisis general han puesto de manifiesto un volumen de gasto muy alto tramitado a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, en especial en el Ayuntamiento de Zaragoza que alcanza 53,3 millones de euros en el ejercicio fiscalizado y constituye el 75 % de todo el gasto tramitado por este procedimiento en las entidades locales de Aragón.

Además, atendiendo a las cuentas financieras 413 y 555, los Ayuntamientos de Alcañiz y La Muela presentan sus saldos con unos porcentajes superiores al 3 % del volumen de obligaciones reconocidas netas en 2017.

Los objetivos de esta fiscalización específica son los siguientes:

– Análisis de la normativa aplicable y su cumplimiento, interpretación de los centros gestores del Ayuntamiento y de su órgano de control interno de las normas contenidas en las bases de ejecución del presupuesto referidas a los procedimientos de convalidación y reconocimientos extrajudiciales de crédito, así como los términos de su aplicación efectiva para tramitar el reconocimiento extrajudicial de crédito de la operación de que se trate.

– Estudio de los aspectos y actuaciones que han supuesto la tramitación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito:

– Posibles deficiencias en el control interno.

– Funcionamiento del Registro de facturas.

– Incidencias de gestión, en especial en el área de contratación.

– Valoración de si se trata de una actuación sistémica de la entidad o se origina por circunstancias puntuales.

– Utilización de las cuentas 413 y 555, análisis de sus movimientos y composición del saldo.

– Identificar y definir las causas que originan un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito.

– A través de una muestra de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito verificar y evaluar el procedimiento o actuación llevada a cabo para la contracción de los distintos gastos y la adecuación de la posterior tramitación utilizada.

1.3. ÁMBITO TEMPORAL

La fiscalización se realizará sobre los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito del ejercicio 2018. No obstante, los trabajos de auditoría podrán extenderse a ejercicios anteriores o al posterior atendiendo al contenido de los expedientes, al tratamiento de gastos pendientes de aplicación del ejercicio 2018 en 2019 y a la observación de aspectos que, por su importancia, deben ser puestos de manifiesto para una mejor comprensión del informe, aunque no existieran a la fecha del cierre de las cuentas.

1.4. EXPRESIONES MONETARIAS

Todas las cantidades monetarias que aparecen en el texto y los cuadros de este informe se expresan en euros, salvo mención expresa en contrario.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- 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.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

1.6. TRÁMITE DE AUDIENCIA

El resultado de las actuaciones de fiscalización practicadas se notificó el 23 de marzo de 2021 a los Alcaldes de los Ayuntamientos de Alcañiz, La Muela y Zaragoza para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y los justificantes que considerasen convenientes, de conformidad con lo que prevén el artículo 11 de la Ley 11/2009, de la Cámara de Cuentas de Aragón y el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, las alegaciones recibidas han sido analizadas y evaluadas y han dado lugar a la supresión o modificación del texto del Informe cuando su contenido ha sido aceptado. Cuando las alegaciones son explicaciones que confirman los hechos y valoraciones expuestas en la fiscalización, contienen criterios o afirmaciones que no se han justificado de forma adecuada en el escrito de formulación, o son manifestaciones de haber subsanado o tener la voluntad de subsanar las deficiencias en ejercicios posteriores, la Cámara de Cuentas no ha modificado el Informe ni ha emitido opinión sobre el contenido de las alegaciones.

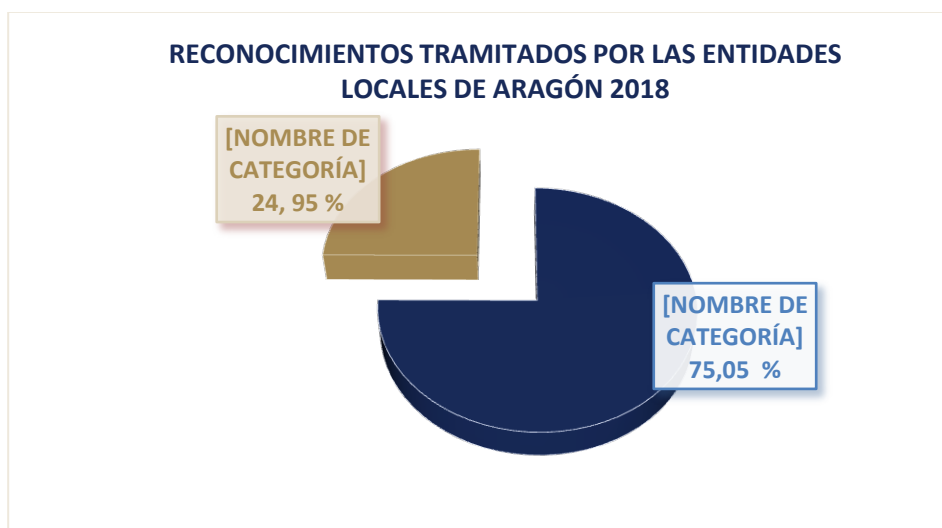
En el plazo de audiencia solo el Ayuntamiento de Alcañiz ha remitido alegaciones, sin que los Ayuntamientos de La Muela y Zaragoza hayan realizado ninguna manifestación ni solicitada prórroga del plazo de alegaciones, por lo que el contenido del informe provisional referido a ambos Ayuntamientos se eleva a definitivo o sin necesidad de un nuevo acuerdo del Consejo de conformidad con el artículo 35.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón.

El contenido íntegro del escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Alcañiz reproduce en el Anexo IX de este Informe. En el Anexo X se incluye el tratamiento dado por la Cámara de Cuentas a las alegaciones formuladas. Para una mejor comprensión, en el texto del informe se establece la referencia a las alegaciones que le afectan.

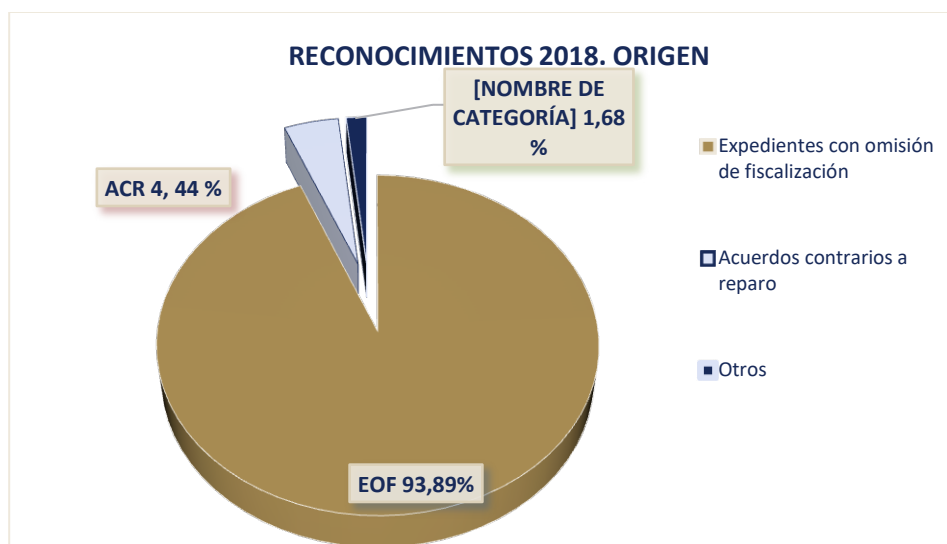
2. FISCALIZACIÓN GENERAL

2.1. FISCALIZACIÓN GENERAL DE LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS

El importe total de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito objeto de la fiscalización en el ejercicio 2018 es de 70.983.639 euros. De ellos el 75 %, 53.276.446 euros, corresponde al Ayuntamiento de Zaragoza, sobre el que se realiza una fiscalización específica en este informe.



De acuerdo con los datos que figuran en la Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales, los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito se agrupan en tres bloques considerando su origen: si provienen de un expediente con omisión de la fiscalización previa, si existe un acuerdo contrario a reparo y una tercera vía residual de aquellos REC en los que no se produce ninguna de estas dos circunstancias.



Tipo de entidad	Entidades		Origen REC					
	Nº total censo	Nº entidades con REC tramitados	EOF		ACR		Otros	
			Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
Diputaciones Provinciales	3	3	48	1.480.067	1	1.249	13	183.037
Ayuntamientos	24	21	1.457	65.165.455	92	3.147.568	68	1.006.264
Entre 500.000 y 1.000.000	1	1	1.185	53.276.446	-	0	-	0
Entre 250.000 y 500.000								
Entre 100.000 y 250.000								
Entre 50.000 y 100.000	1	1	1	58.726	-	0	5	101.020
Entre 25.000 y 50.000	1	1	22	689.119	-	0	-	0
Entre 10.000 y 25.000	10	9	141	7.941.856	83	3.075.327	46	180.020
Entre 5.000 y 10.000	11	9	108	3.199.308	9	72.241	17	725.225
	27	24	1.505	66.645.521	93	3.148.817	81	1.189.301

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitido por las entidades a través de la Plataforma y del cuestionario

El cuadro anterior presenta diferencias con el importe de los REC que figura en la Plataforma de rendición de cuentas de las Entidades Locales ya que estas han informado a la Cámara de Cuentas de varias rectificaciones sin que hayan sido incorporadas a la Plataforma. Únicamente no se han incorporado a este cuadro las diferencias halladas en los Ayuntamientos de Zaragoza y Alcañiz, que se analizan en la parte específica de este informe relativa a dichas entidades.

La fiscalización se ha realizado sobre una muestra de los Ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes y las tres Diputaciones Provinciales, en total 27 entidades.

De ellas, los Ayuntamientos de Monzón, Andorra y María de Huerva han comunicado que no realizan reconocimientos extrajudiciales de crédito.

De estas entidades se han seleccionado un total de 70 expedientes cuyo importe total asciende a 9.987.982,56 euros, que corresponden a 6.574 facturas.

Esta muestra supone el 14 % del total de expedientes REC. Ha de tenerse en cuenta que el Ayuntamiento de Zaragoza presenta un volumen muy grande de REC lo que supone que, sin tener en cuenta sus expedientes, la muestra seleccionada supone el 41 % del total de expedientes de las restantes entidades locales aragonesas.

Importe total REC	Importe muestra	Cobertura muestra
70.983.639	9.987.983	14 %
Importe total sin incluir el Ayuntamiento de Zaragoza	Importe muestra sin incluir Ayuntamiento de Zaragoza	Cobertura muestra sin incluir Ayto. Zaragoza
17.707.193,79	7.251.541,41	41 %

El número total, importe y origen de los reconocimientos tramitados por las entidades de la muestra (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes), se detalla en los siguientes cuadros:

DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS DE POBLACIÓN SUPERIOR A 100.000 HABITANTES								
Entidad Local	Entidades		Origen del expediente REC					
	Nº total censo	Nº entidades muestra con REC tramitados	Omisión de la fiscalización		Acuerdos contrarios a reparo		Otros	
			Número exptes.	Importe	Número exptes.	Importe	Número exptes.	Importe
DP Huesca			2	170.507			13	183.037
DP Teruel			9	196.954				
DP Zaragoza			37	1.112.606	1	1.249		
Ayto. Zaragoza			1.185	53.276.446				
TOTAL ARAGÓN	4	4	1.233	54.756.512	1	1.249	13	183.037

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma y del cuestionario

AYUNTAMIENTOS DE POBLACIÓN INFERIOR A 100.000 HABITANTES Y SUPERIOR A 5000 HABITANTES							
Entidad Locales	Nº total REC	Origen del expediente REC					
		Omisión de la fiscalización		Acuerdos contrarios a reparo		Otros	
		Número exptes.	Importe	Número exptes.	Importe	Número exptes.	Importe
Alagón	20	20	1.120.369				
Alcañiz	77	1	32.415	76	3.019.254		
Andorra	0						
Barbastro	7	7	571.773				
Binéfar	3			3	5.738		
Calatayud	62	62	1.076.083				
Caspe	2			1	1.275	1	25.085
Cuarte de Huerva	19	19	1.968.604				
Ejea de los Caballeros	6	6	117.394				
Fraga	57	11	144.497			46	180.020
Huesca	6	1	58.726			5	101.020
Jaca	18	18	2.254.237				
La Almunia de Doña Godina	12	12	488.737,27				
La Muela	5			1	60.654	4	51.008
La Puebla de Alfindén	12					12	649.132
María de Huerva	0						
Monzón	0						
Sabiñánigo	3	3	202.015				
Tarazona	7			7	56.073		
Tauste	19	19	627.661				
Teruel	22	22	689.119				
Utebo	17	17	1.776.852				
Zuera	58	54	760.525	4	4.574		
TOTAL	432	272	11.889.007	92	3.147.568	68	1.006.265

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades a través de la Plataforma y del cuestionario

La mayor parte de estos expedientes REC agrupan numerosas facturas de diverso importe, respecto a muchas de las cuales no queda clara la irregularidad que motiva el reconocimiento extrajudicial ya que los informes de Intervención la describen de forma genérica y no específica por gasto concreto.

Para aclarar esta circunstancia se solicitó a las entidades locales examinadas la cumplimentación de un cuestionario donde debían concretar para cada factura la naturaleza del gasto, el motivo que da origen a su reconocimiento extrajudicial, la necesidad de realizar modificaciones presupuestarias para ello y si las facturas se habían registrado en las cuentas financieras 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, y 555, Partidas pendientes de aplicación.

La totalidad de las entidades han elaborado y remitido este cuestionario que constituye, junto con los datos de la Plataforma de rendición de cuentas y los expedientes, la base documental para la realización de este informe.

2.1.1. Marco jurídico actual de los reconocimientos extrajudiciales de crédito

El reconocimiento extrajudicial de crédito se utiliza generalmente como instrumento que posibilita la aplicación al presupuesto de obligaciones derivadas de compromisos de gastos de ejercicios anteriores que no han sido debi-

damente adquiridos. De esta forma excepcional la Administración remunera las prestaciones recibidas en base a la teoría del enriquecimiento injusto evitando los costes añadidos que supondría un procedimiento judicial.

Sin embargo, pese a la abundancia de normas relativas a diferentes aspectos de la actividad económico-financiera de las entidades locales, no existe una normativa reguladora de esta figura, cuyo uso se ha constatado frecuente en las entidades locales.

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

El art. 26.2 señala que se podrán imputar a los créditos del presupuesto vigente *“Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”*

Y, a su vez, el art. 60.2 indica que *“Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera”*

La regulación de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito es escasa pese a su utilización habitual por las Entidades Locales.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, dispone en su artículo 23 1. e) que *“Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria”*, señalando la posibilidad de delegación de esta competencia (artículo 23.2).

Esta misma regulación está en el artículo 60.2 Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos, y el artículo 50.12 del Real Decreto 2568/ 1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

No existe más referencia expresa a esta figura en la normativa general. Son las bases anuales de ejecución del presupuesto de cada Entidad Local las que concretan la utilización del REC y en su caso, determinan qué documentación debe formar parte del expediente. Las bases de ejecución tampoco presentan una regulación detallada por lo que se observan diferencias de actuación entre las entidades locales de acuerdo con la interpretación que la Intervención de cada una de ellas realice de la escasa normativa existente.

En 2018, la entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, ha supuesto un cambio en la tramitación de los REC pasando muchos de ellos a tener como origen la omisión de la fiscalización previa, aunque las características del gasto que se reconoce no hayan experimentado variación.

En conclusión, no existen disposiciones generales aplicables a todas las Entidades Locales que concreten y clarifiquen las fases del procedimiento de los reconocimientos extrajudiciales de crédito y los órganos competentes en cada una de ellas, las características de los gastos que incluyan y su interacción con otros procedimientos jurídicos resultantes de una posible anulabilidad o nulidad de los actos de la Administración.

Un mayor desarrollo normativo podría garantizar la seguridad jurídica respecto a la actuación administrativa y la igualdad de actuaciones en las Administraciones Locales, reservando a las bases individuales de ejecución de presupuesto aspectos puntuales y residuales propios de cada entidad concreta pero siempre dentro de un marco normativo común.

La utilización actual del REC pone de manifiesto que, en lugar de limitarse a la circunstancia excepcional regulada en el texto refundido, de forma sistemática ampara actuaciones administrativas irregulares al haberse comprometido gastos prescindiendo de los procedimientos regulados en las distintas normas, especialmente la LCSP (artículo 39), y sin disponer del crédito adecuado y suficiente en contra del TRLRHL.

Este desarrollo práctico confirma la necesidad de una mayor regulación legal del reconocimiento extrajudicial de crédito puesto que este se ha configurado como el procedimiento que permite evitar el enriquecimiento injusto de la Administración (ya que, pese a la irregularidad de la actuación administrativa que lo provoca, hay un tercero que sí ha cumplido las obligaciones pactadas y debe ser retribuido). Además, es necesario disponer de una regulación

más concreta sobre su utilización en las bases de ejecución de los presupuestos locales en tanto se sustenta la falta de normativa general, de forma que se clarifiquen los actores de este procedimiento, qué informes deben constar en su expediente y en qué condiciones se van a producir.

2.1.2. Utilización del reconocimiento extrajudicial de crédito en las Entidades Locales de Aragón. Origen y órganos de aprobación

Con carácter general, las Entidades Locales examinadas utilizan el reconocimiento extrajudicial de crédito como un procedimiento extraordinario de aprobación de gastos en los que concurre una o varias de las siguientes circunstancias:

— No existe crédito presupuestario al que imputar el gasto, sea del ejercicio corriente o se haya comprometido en ejercicios anteriores.

— Se ha omitido el trámite de fiscalización previa en el expediente de gasto, sea porque el gasto adolece de defectos que provocan su nulidad o anulabilidad, sea porque, pese a la debida tramitación del gasto, se ha producido la omisión de la fiscalización.

— La Intervención ha fiscalizado desfavorablemente el expediente de gasto pero este no se ha subsanado, produciéndose un acuerdo de aprobación contrario a dicho reparo.

La concurrencia de alguna de las circunstancias citadas implica que, aún en el caso en que el gasto se comprometió debidamente, no es posible su reconocimiento y posterior pago por el procedimiento ordinario. Para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que recibiría la contraprestación pactada en cada actuación o negocio jurídico realizado, se procede al reconocimiento extrajudicial de crédito y de esta forma se realizan los pagos correspondientes a los acreedores.

La Intervención de la entidad local es quien determina, con carácter general, la utilización del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito. En sus informes, habitualmente, se ponen de manifiesto los incumplimientos o irregularidades detectadas en los gastos objeto de este procedimiento.

En los municipios de más población también se incluyen informes de los servicios gestores relativos a las características de los gastos que se tramitan por reconocimientos extrajudiciales de crédito.

El órgano competente para la aprobación de los expedientes REC en la mayor parte de las entidades analizadas es el Pleno, quien la realiza cuando no existe dotación presupuestaria, tal y como ordenan los artículos 23.1 del TR de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el artículo 50 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Para el resto de los casos la aprobación la realiza el Presidente de la Entidad o, solo en el Ayuntamiento de Zaragoza, el Consejero de Economía. Con carácter general, esta competencia (delegada del Pleno conforme al art 23.2 del TR de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) se regula en las bases anuales de ejecución del presupuesto de cada entidad.

Utilizando la clasificación establecida según el origen del expediente, en la muestra analizada la mayoría de los expedientes tramitados (52, con un importe total de 8.420.597 euros) son consecuencia de un expediente con omisión de fiscalización previa; 10 expedientes (993.442 euros) se han tramitado como consecuencia de un acuerdo contrario a reparo y 8 expedientes (573.943 euros) se han tramitado por motivos distintos a los dos anteriores.

Origen	Importe		Expedientes REC		Nº Facturas
	Euros	% s/Total	Nº Exptes.	% s/Total	
Omisión Fiscalización (EOF)	8.420.597	84,3	52	74,3	5.578
Acuerdo contrario a reparo (ACR)	993.442	10,0	10	14,3	190
Otros	573.943	5,7	8	11,4	806
TOTAL	9.987.983	100	70	100	6.574

Los expedientes clasificados en esta tercera vía por las entidades locales corresponden a la Diputación Provincial de Huesca y Ayuntamientos de Caspe, Fraga, Huesca, La Muela y La Puebla de Alfindén. Examinados estos expe-

dientes, las circunstancias que concurren en los gastos son las mismas señaladas anteriormente (falta de consignación presupuestaria, o gastos cuya tramitación presenta defectos que podrían determinar su anulabilidad o nulidad) y en algún caso se trata de gastos debidamente comprometidos en ejercicios anteriores cuyo reconocimiento se produce en 2018.

En el caso de la Diputación Provincial de Huesca y del Ayuntamiento de Huesca a partir del Real Decreto 424/2017, han tramitado REC similares a los de esta tercera vía como expedientes con omisión de la fiscalización.

2.1.3. Naturaleza del gasto

La falta de una regulación más concreta sobre el objeto de los REC ha supuesto su utilización para el reconocimiento de gastos cuyas circunstancias de tramitación y sus características son muy distintas. Diferenciando en primer lugar entre los gastos que las Entidades Locales han considerado como indebidamente comprometidos o adecuadamente comprometidos los resultados del análisis de la muestra son los siguientes:

Gastos indebidamente comprometidos

El volumen de gastos indebidamente comprometidos que se imputan al presupuesto de 2018 a través de un REC representa el 94 % de la muestra analizada (9.373.958 euros), frente al 6 % de gastos debidamente comprometidos (614.026 euros)

Atendiendo al ejercicio en el que se han devengado, el 86 % son gastos generados en el propio ejercicio corriente y el 14 % proceden de ejercicios anteriores, de los que están contabilizados en la cuenta 413, acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto, el 70 % del total.

GASTOS INDEBIDAMENTE COMPROMETIDOS POR ENTIDAD Y TRAMO DE POBLACIÓN					
Tipo de entidad	Entidades		Gastos indebidamente comprometidos		
	Nº total censo	Nº entidades muestra con REC tramitados	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	
				Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413 (*)
Diputaciones Provinciales	3	3	502.018	207.870	102.357
Ayuntamientos	24	21	7.525.864	741.068	294.780
Entre 500.000 y 1.000.000	1	1	2.736.441		
Entre 250.000 y 500.000					
Entre 100.000 y 250.000					
Entre 50.000 y 100.000	1	1	58.726	70.468	
Entre 25.000 y 50.000	1	1	164.489	73.619	92.802
Entre 10.000 y 25.000	10	9	3.331.321	534.122	109.076
Entre 5.000 y 10.000	11	9	1.234.886	62.860	92.902
TOTAL	27	24	8.027.882	948.939	397.137

(*) Recibidos posteriormente al cierre del ejercicio, retrasos en su tramitación, etc.

Según la naturaleza del gasto, la actividad contractual es la que más irregularidad presenta, principalmente los contratos de servicios y suministros, que representan el 69 % y 19 %, respectivamente, de la muestra analizada, mientras que los contratos de obras representan únicamente el 7 % del total.

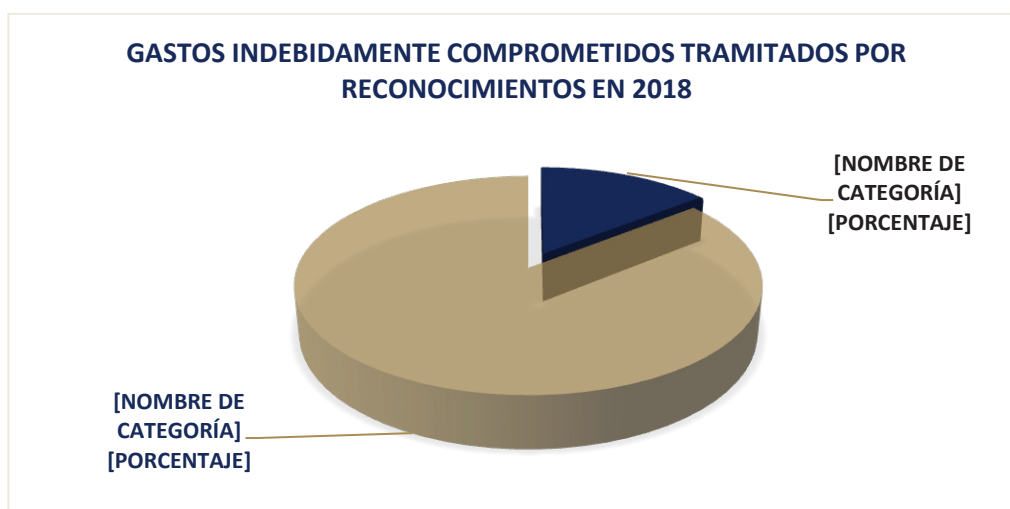
NATURALEZA DEL GASTO INDEBIDAMENTE COMPROMETIDO			
	Gastos indebidamente comprometidos		
Naturaleza del gasto	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	
		Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413
Contrato de obras	459.414	214.393	-
Contrato de servicios	5.733.067	401.726	300.155,36
Contrato de suministros	1.653.665	42.924	60.230,32
Otros	181.735	289.896	36.751,18
TOTAL	8.027.882	948.939	397.137

Al margen de los contratos, el resto de los gastos indebidamente comprometidos, que suponen el 5 % de los REC analizados corresponden principalmente a subvenciones y transferencias (76 %) y gastos derivados de expedientes de expropiación forzosa (17 %).

La principal irregularidad que se observa en los gastos de los expedientes REC es la ausencia del negocio jurídico contractual (el 82 % de la muestra examinada). El 18 % restante se distribuye de la siguiente manera:

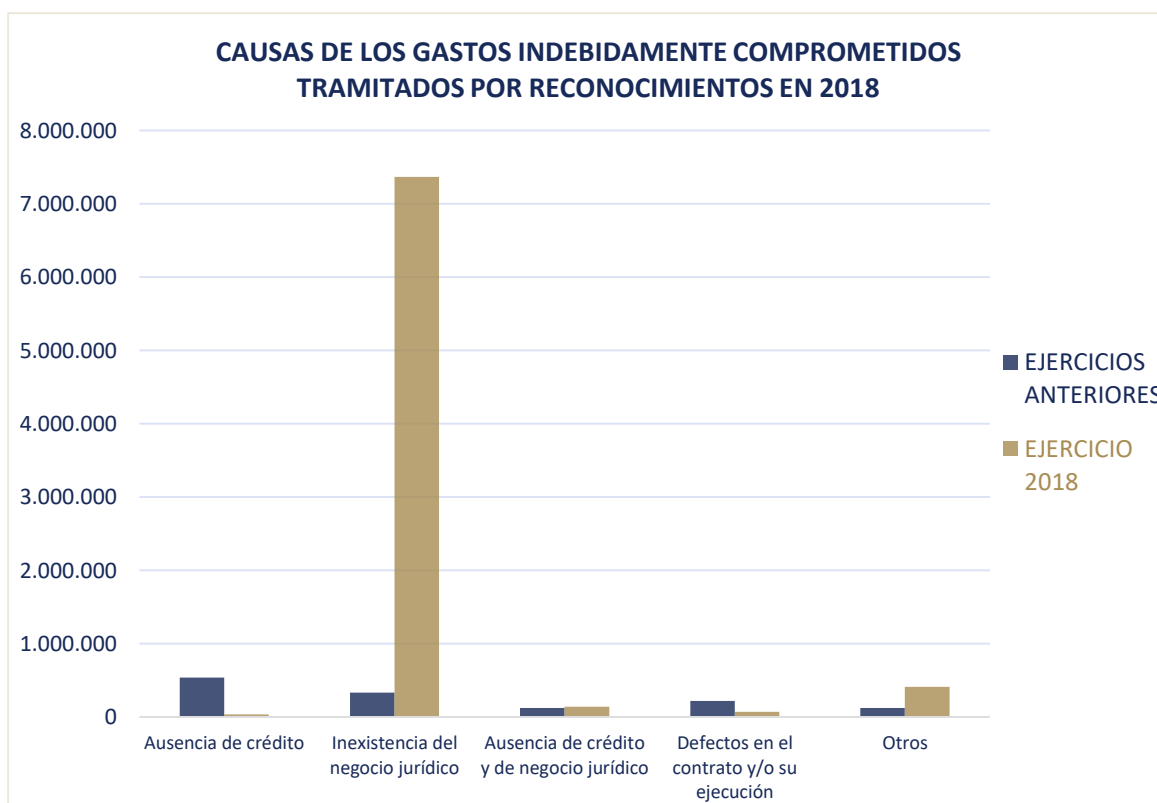
- Ausencia de crédito, 6 %
- Ausencia de crédito y de negocio jurídico que sustente el gasto, 3 %
- Defectos en las diferentes fases del contrato realizado, 3 %
- Otras causas, 6 %. Aquí se agrupan gastos relativos a ejercicios anteriores (con crédito y contrato), gastos de emergencia en los que se justifica el procedimiento pero no se detalla suficientemente el gasto al que es de aplicación, incumplimiento de alguno de los trámites en el procedimiento de expropiación forzosa, ausencia de recepción en contrato menor, incorrecta aplicación presupuestaria, etc.

Estas circunstancias afectan tanto a gastos devengados en ejercicios anteriores como a los del ejercicio corriente, con el siguiente detalle temporal:



GASTOS INDEBIDAMENTE COMPROMETIDOS EJERCICIOS ANTERIORES A 2018						
Naturaleza del gasto	Causas					Total
	Ausencia de crédito	Inexistencia del negocio jurídico	Ausencia de crédito y de negocio jurídico	Defectos en el contrato y/o su ejecución	Otros	
Contrato de obras	5.334	-	-	89.788,29	119.271	214.393
Contrato de servicios	185.594	278.423	107.963	129.431,06	469	701.881
Contrato de suministros	23.518	55.883	17.789	2.474,90	3.490	103.154
Otros	326.065	495	-	-	86	326.647
TOTAL	540.511	334.802	125.752	221.694	123.317	1.346.076

GASTOS INDEBIDAMENTE COMPROMETIDOS EN EL EJERCICIO 2018						
Naturaleza del gasto	Causas					Total
	Ausencia de crédito	Inexistencia del negocio jurídico	Ausencia de crédito y de negocio jurídico	Defectos en el contrato y/o su ejecución	Otros	
Contrato de obras	-	196.425	-	16.416,15	246.573	459.414
Contrato de servicios	35.996	5.501.569	136.918	44.574,86	14.010	5.733.067
Contrato de suministros	946	1.640.696	3.044	8.688,43	291	1.653.665
Otros	-	29.513	-	-	152.223	181.735
TOTAL	36.941	7.368.203	139.962	69.679	413.096	8.027.882



La mayor parte de los reconocimientos extrajudiciales que han aprobado estos gastos tienen su origen en un expediente con omisión de la fiscalización previa, sea porque en efecto este trámite preceptivo se ha obviado, bien

porque al no existir negocio jurídico que sustente la actuación administrativa o no exista crédito en el presupuesto, no es posible someter a fiscalización un procedimiento, expediente o negocio jurídico inexistente.

Por el contrario, no existen muchos REC basados en acuerdos contrarios a reparo. Con relación a este procedimiento, hay que señalar que el Real Decreto 424/2017 desarrolla en su artículo 15 la figura de la discrepancia para solventar el procedimiento contradictorio de la fiscalización.

Pese a haber entrado en vigor el Real Decreto 424/2017 el 1 de julio de 2018 no se aprecia la existencia de la resolución de discrepancias a los reparos previas a la tramitación del reconocimiento extrajudicial de crédito.

La cuestión principal en el análisis de este grupo de gastos y su reconocimiento extrajudicial es determinar si los defectos observados en ellos pueden derivar en la nulidad de pleno derecho o son susceptibles de subsanación al tener carácter anulable y su vinculación con el procedimiento REC.

—Nulidad de pleno derecho

De acuerdo con la normativa presupuestaria y de procedimiento administrativo, tanto la falta de crédito adecuado y suficiente para contraer un gasto, como la realización de actos prescindiendo totalmente del procedimiento y en contra de las disposiciones específicas (contractuales subvencionales, etc.) supone, a priori, la nulidad de pleno derecho de los actos. Y un procedimiento como el reconocimiento extrajudicial de crédito permite la autorización del gasto y pago para evitar el enriquecimiento injusto de la administración, pero no otorga validez a actos nulos, tal como señala el Consejo de Estado (Dictamen 1724/2011).

El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local solo prevé en su artículo 23.1 la posibilidad de que gastos de ejercicios anteriores sin dotación presupuestaria se puedan aprobar por el Pleno en el ejercicio corriente a través de un REC. Solo el 5,8 % de los expedientes de la muestra corresponden a esta disposición.

El Real Decreto 424/2017 regula por primera vez el procedimiento de convalidación de la omisión del trámite de fiscalización previa, señalando en su artículo 28 e) que en el informe de Intervención en el que se pongan de manifiesto los actos y gastos no sometidos al trámite preceptivo de fiscalización y sus posibles incumplimientos normativos deberá también señalarse la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio. El resultado de esta revisión se materializará en su caso, en una indemnización atendiendo a la responsabilidad patrimonial de la Administración. El artículo introduce una "simplificación" en aras de la economía procesal (sic), determinando que solo será necesario instar la revisión de oficio cuando el importe de las indemnizaciones sea inferior al que se propone.

De todas las entidades analizadas, solo la Diputación Provincial de Zaragoza ha realizado el procedimiento de revisión de oficio. En el resto no se ha utilizado este procedimiento, pero tampoco se ha justificado la aplicación del artículo 28 del Real Decreto 424/2017.

Con fecha posterior a la entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, los informes de Intervención de los Ayuntamientos de Huesca, Jaca y Barbastro y la Diputación Provincial de Huesca, hacen referencia en sus informes al artículo 28.

—Anulabilidad

En el caso de los actos que puedan tener carácter anulable, su subsanación supone que se pueden tramitar por el procedimiento ordinario, sin necesidad de acudir al REC.

Gastos debidamente comprometidos

Los expedientes REC también incluyen obligaciones comprometidas de acuerdo con la normativa de aplicación, respecto de las que se ha recibido la prestación y no se ha producido su aplicación a presupuesto. Los motivos más frecuentes de la utilización de este procedimiento son: retrasos en la tramitación interna de los expedientes (51 %) y retrasos en la presentación de facturas por los proveedores (39 %). Otros motivos alegados por las entidades locales son la omisión de fiscalización previa (4 %) y falta de determinada documentación en los expedientes (informes, sentencias, etc.), un 6 %.

El importe de estos gastos en la muestra analizada es de 614.026 euros (frente a los 9,4 millones de euros de gastos indebidamente comprometidos).

Los artículos 176 del TRLRHL y el 23 del RD 500/90 determinan que podrán imputarse al presupuesto las obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores previa incorporación de los créditos correspondientes siempre que existan suficientes recursos financieros.

Normalmente, la incorporación de créditos se financia con remanente de tesorería; no obstante, si no se dispone de remanente positivo, o este no puede ser destinado a financiar estas obligaciones por las limitaciones contenidas en la normativa de estabilidad presupuestaria, se puede realizar otra modificación presupuestaria.

Sin embargo, se observa que, a pesar de no ser necesario, la imputación de estas obligaciones al presupuesto en vigor se realiza a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito en lugar de incorporar el crédito y realizar el reconocimiento a través del procedimiento ordinario.

VOLUMEN DE GASTOS DEBIDAMENTE COMPROMETIDOS TRAMITADOS POR REC POR TIPO DE ENTIDAD Y TRAMOS DE POBLACIÓN (IMPORTE EN EUROS)					
Tipo de entidad	Entidades		Gastos debidamente comprometidos		
	Nº total censo	Nº entidades muestra con REC tramitados	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	
				Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413
Diputaciones Provinciales	3	3	-	63.618	120
Ayuntamientos	24	21	2.971	277.178	270.139
Entre 500.000 y 1.000.000	1	1	-	-	-
Entre 250.000 y 500.000	-	-	-	-	-
Entre 100.000 y 250.000	-	-	-	-	-
Entre 50.000 y 100.000	1	1	-	115	-
Entre 25.000 y 50.000	1	1	-	-	-
Entre 10.000 y 25.000	10	9	-	220.799	8.500
Entre 5.000 y 10.000	11	9	2.971	56.264	261.639
TOTAL	27	24	2.971	340.796	270.259

Determinados gastos que no pudieron ser reconocidos en el presupuesto del ejercicio de su devengo, deberían figurar, por su naturaleza, contabilizados en la cuenta financiera 413, Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto. Del importe total de estos gastos, el 56 % figura en el saldo de dicha cuenta. Con carácter general puede considerarse que se ha realizado una adecuada contabilización en la cuenta 413, atendiendo al momento del procedimiento y la documentación existente para reconocer la obligación en el momento de cierre del ejercicio de devengo, como puede observarse en los cuadros siguientes.

Solo se observa una pequeña cantidad (2.971 euros) de gastos tramitados correspondiente al ejercicio corriente y se debe a la omisión del trámite preceptivo de fiscalización, aunque si este fue convalidado, debería haberse tramitado el gasto por el procedimiento ordinario, no a través de REC.

VOLUMEN DE GASTOS DEBIDAMENTE COMPROMETIDOS POR NATURALEZA DEL GASTO			
Naturaleza del gasto	Gastos debidamente comprometidos		
	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	
		Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413
Contrato de obras	-	90.817	2.432
Contrato de servicios	2.971	67.504	142.628
Contrato de suministros	-	155.440	68.612
Otros*	-	27.035	56.586
TOTAL	2.971	340.796	270.259

Las principales tipologías de gastos debidamente comprometidos tramitados como REC se refieren a contratos de suministros, el 36 %, y servicios, el 35 %. Los contratos de obras representan un 15 % y el 14 % restante corresponde a otros gastos distintos a los de carácter contractual.

VOLUMEN DE GASTOS DEBIDAMENTE COMPROMETIDOS POR MOTIVOS DE SU APROBACIÓN A TRAVÉS DEL REC									
Naturaleza del gasto	Causa de la tramitación por REC								Total
	Omisión de fiscalización previa (exclusivamente)		Retraso en la presentación factura		Retraso en la tramitación interna		Otros: falta informes, sentencias, otra documentación		
	Ejercicios anteriores	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	Ejercicio 2018	Ejercicios anteriores	Ejercicio 2018	
Contrato de obras	2.432	-	-	-	90.817	-	-	-	93.249
Contrato de servicios	12.646	2.971	84.662	-	78.695	-	34.130	-	213.103
Contrato de suministros	7.733	-	98.073	-	118.246	-	-	-	224.053
Otros	-	-	57.829	-	25.791	-	-	-	83.621
TOTAL	22.812	2.971	240.564	-	313.549	-	34.130	-	614.025

2.1.4. Cuentas 413, Acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto, y 555, Partidas pendientes de aplicación en las entidades de la muestra

Los cuadros siguientes recogen el detalle de los saldos de las cuentas 413 y 555 a 31 de diciembre de 2017 y si el porcentaje que representan respecto a las obligaciones reconocidas netas de 2017 es superior al 3 %.

DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS DE POBLACIÓN SUPERIOR A 100.000 HABITANTES CON SALDOS EN LAS CUENTAS 413 Y 555							
Comunidad Autónoma	Entidades			Cuenta 413 > 3% ORN 2017		Cuenta 555 > 3% ORN 2017	
	Nº total censo	Nº total entidades con saldo en cuenta 413	Nº total entidades con saldo en cuenta 555	Nº	Saldo	Nº	Saldo
				entidades	413	entidades	555
Aragón	4	4	2	-	-	-	-
TOTAL	4	4	2				

Respecto a las obligaciones reconocidas en 2017 Los saldos de la cuenta 413 de las tres Diputaciones Provinciales no superan el 0,7 % y el 0,1% en el caso de la cuenta 555.

El porcentaje del saldo de la cuenta 413 del Ayuntamiento de Zaragoza sobre las obligaciones reconocidas de 2017 es el 1,35 %. El porcentaje de la cuenta 555 es prácticamente inexistente.

DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS DE POBLACIÓN SUPERIOR A 5.000 HABITANTES CON SALDOS EN LAS CUENTAS 413 Y 555							
Tipo de entidad	Entidades			Cuenta 413 > 3% ORN 2017		Cuenta 555 > 3% ORN 2017	
	Nº iorai censo	Nº entidad con saldo en cuenta 413	Nº entidades con saldo en cuenta 555	Nº entidades	Saldo 413	Nº entidades	Saldo 555
Diputaciones Provinciales	3	3	1	0			
Ayuntamientos	24	20	18	4	2.228.228,17	1	2.004.723,48
Entre 500.000 y 1.000.000	1	1	1	0	-	0	-
Entre 250.000 y 500.000	-	-	-	-	-	-	-
Entre 100.000 y 250.000	-	-	-	-	-	-	-
Entre 50.000 y 100.000	1	1	1	0	-	0	-
Entre 25.000 y 50.000	1	1	1	0	-	0	-
Entre 10.000 y 25.000	10	8	6	2	1.625.953,97	0	-
Entre 5.000 y 10.000	11	9	9	2	602.274,20	1	2.004.723,48
TOTAL	27	23	19	4	2.228.228,17	1	2.004.723,48

Los ayuntamientos con un saldo en la cuenta 413 superior al 3% de sus obligaciones reconocidas netas en 2017 son el Ayuntamiento de Alcañiz con un saldo de 1.006.987,63 euros (7,10 %), el Ayuntamiento de Fraga con un saldo de 618.966,34 euros (4,95 %), el Ayuntamiento de La Muela con un saldo de 364.555,91 euros (5,20 %) y el Ayuntamiento de Zuera con un saldo de 237.718,29 euros (3,07%).

Los movimientos que en dichos ayuntamientos han tenido las cuentas 413 ha sido los siguientes:

Ayuntamiento	Saldo a 01/01/2018	Movimientos Debe	Movimientos haber	Saldo a 31/12/2018
Alcañiz	1.006.987,63	338.218,20	-13.814,29	654.955,14
Fraga	618.966,34	484.487,92	7.361,83	141.840,25
La Muela	364.555,91	96.497,48	74.615,19	342.673,62
Zuera	237.718,29	237.718,29	208.138,62	208.138,62

Como se ha señalado anteriormente, la mayoría de los gastos tramitados por REC correspondientes al ejercicio anterior que debían estar reflejados en la cuenta 413, en efecto, integraban su saldo.

Tipo de entidad	Gastos indebidamente comprometidos		Gastos debidamente comprometidos		Total	
	Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413	Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413	Registrados en cuenta 413	No registrados en cuenta 413
Diputaciones Provinciales	207.870	102.357	63.618	120	271.488	102.477
Ayuntamientos	741.068	294.780	277.178	270.139	1.018.246	564.919
Entre 500.000 y 1.000.000	-	-	-	-	-	-
Entre 250.000 y 500.000	-	-	-	-	-	-
Entre 100.000 y 250.000	-	-	-	-	-	-
Entre 50.000 y 100.000	70.468		115	-	70.583	-
Entre 25.000 y 50.000	73.619	92.802	-	-	-	-
Entre 10.000 y 25.000	534.122	109.076	220.799	8.500	754.921	117.576
Entre 5.000 y 10.000	62.860	92.902	56.264	261.639	119.124	354.541
TOTAL	948.939	397.137	340.796	270.259	1.289.735	667.396

Respecto a la cuenta 555, partidas pendientes de aplicación, el Ayuntamiento de la Muela presenta un saldo de 2.004.723,48 euros, que supone el 28,57 % de sus obligaciones reconocidas netas en 2017.

2.2. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN GENERAL DE LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS

1. El marco regulador de los reconocimientos extrajudiciales de crédito es muy insuficiente. La falta de concreción de los actos que pueden ser objeto de reconocimiento, de los órganos actuantes, y de las características del propio procedimiento favorecen una utilización amplia, que no se corresponde con la aparente excepcionalidad del REC en las disposiciones actuales, y una interpretación diferente en las distintas entidades locales.

2. Esta falta de regulación ha permitido la simplicidad del procedimiento, posibilitando que el REC se utilice profusamente para evitar las consecuencias económicas (enriquecimiento injusto de la Administración) que un acto irregular acarrea para un tercero. Ello ha supuesto la proliferación de estos actos irregulares, anulables o nulos de pleno derecho cuya "solución" se articula erróneamente través del REC, haciendo de esta figura un recurso tan común como el procedimiento ordinario en algunas entidades, en lugar de tener un carácter excepcional.

3. La Intervención de cada entidad local es la que determina la utilización del procedimiento REC. En todos los expedientes figura su informe, aunque no siempre desarrolla aspectos relevantes como las características del gasto, las razones por las que ha de utilizarse el procedimiento o si procede la revisión de oficio.

En las entidades de mayor población se suele incluir también un informe de los servicios gestores que promueve el reconocimiento extrajudicial; sin embargo, dada su falta de regulación no suele haber ningún informe de los servicios jurídicos que analice el carácter nulo o anulable de los actos sometidos a REC y la posible necesidad de la revisión de oficio.

Pese a que el Real Decreto 424 /2017 desde su entrada en vigor en el mes de julio de 2018 prevé la posibilidad de, por economía procesal, prescindir del procedimiento de revisión de oficio si la indemnización económica es inferior a la propuesta, solo las Intervenciones de la Diputación Provincial de Huesca y los Ayuntamientos de Huesca, Jaca y Barbastro hacen mención alguna a estar acogiéndose a este artículo 28 del Real Decreto para justificar la utilización del REC.

4. Solo la Diputación Provincial de Zaragoza ha realizado el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de los actos. Ninguna otra entidad ha realizado la revisión de oficio establecida en la Ley 39/2015 de los posibles actos nulos de pleno derecho tramitados a través de REC.

5. En la mayoría de las entidades es el Pleno quien realiza la aprobación de los expedientes REC, si su causa es la falta de dotación presupuestaria. En otros casos, al ser esta facultad delegable, la aprobación es del Presidente o Alcalde y, en el Ayuntamiento de Zaragoza, el Consejero de Economía.

6. En Aragón, el 75,05 % del importe total de los gastos aprobados por este procedimiento corresponde al Ayuntamiento de Zaragoza (53.276.446 euros).

7. De todos los REC tramitados en Aragón, solo el 5 % se corresponde con la regulación expresa de las normas, es decir, gastos de ejercicios anteriores para los que no existe dotación presupuestaria (artículo 23 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales).

Existen gastos debidamente comprometidos de ejercicios anteriores para los que el artículo 176 del TRLRHL determina que podrán imputarse al ejercicio siguiente a través de la incorporación de créditos. En este caso no procedería la tramitación de un REC sino la realización de la modificación presupuestaria de incorporación y la tramitación ordinaria del reconocimiento del gasto y su pago.

8. La mayoría de los expedientes analizados tienen su origen en un expediente de omisión de la fiscalización en el ejercicio corriente y de ellos, el 92 % responde a una falta total del negocio jurídico que debería sustentar el gasto, no solo del trámite de fiscalización.

La mayoría de estos actos realizados con omisión del procedimiento y de sujeción a la normativa vigente corresponden a la actividad contractual.

2.3. RECOMENDACIONES

1. En tanto no se produzca una regulación general más concreta, las bases de ejecución del presupuesto deberían desarrollar el procedimiento de tramitación de los REC, determinando los gastos que pueden constituir su objeto, de acuerdo con los Reales Decretos 781/1986, 500/1990 y 424/2017, los informes que deben realizarse por los servicios gestores, el servicio jurídico (que analice el carácter nulo o anulable de dichos actos) y la Intervención y el contenido de estos.

Los informes de la Intervención deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017. Siendo uno de los elementos más relevante de dicho informe el regulado en el apartado 2. e), al exigir el pronunciamiento razonado del interventor sobre la posibilidad y conveniencia de revisar los actos administrativos dictados con infracción del ordenamiento jurídico, atendiendo a la efectiva realización de la prestación, a su carácter y valoración; así como a los incumplimientos legales identificados. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.

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

3. Mejorar el control interno para evitar diferencias entre los datos comunicados al Tribunal y a la Cámara de Cuentas y los que constan en los registros de las Entidades Locales.

4. Planificar adecuadamente la contratación, facilitando el seguimiento de los contratos y su finalización, evitando mantener las prestaciones sin cobertura contractual y el recurso sistemático a procedimientos extraordinarios de aprobación del gasto como el REC

Igualmente, es conveniente implantar sistemas de gestión en las entidades locales que faciliten el seguimiento de la ejecución de las distintas prestaciones para evitar retrasos en la tramitación de los distintos aspectos de estas, especialmente en la gestión de facturas y con ello lograr una más adecuada imputación temporal de los gastos al presupuesto.

3. FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO

Además de la fiscalización general de los reconocimientos extrajudiciales de crédito realizados por las entidades locales aragonesas, se ha realizado una fiscalización específica de la utilización de este procedimiento en 2018 en los Ayuntamientos de Zaragoza, Alcañiz y La Muela.

El Ayuntamiento de Zaragoza¹ presenta un volumen muy alto de gastos indebidamente comprometidos tramitados a través de REC. De acuerdo con los datos del Tribunal de Cuentas, es la entidad con el gasto más elevado tramitado por este procedimiento excepcional en toda España, por lo que se hace necesario un examen individualizado.

Alcañiz y La Muela han sido seleccionados para su fiscalización específica al observarse una cuantía importante en los saldos de las cuentas 413, Acreedores pendientes de imputar a presupuesto, y 555, Partidas pendientes de aplicación, en las que debían figurar incluidos los gastos tramitados posteriormente por REC.

El objetivo de esta fiscalización es determinar la adecuada utilización del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito a través del análisis de las siguientes cuestiones:

- Marco regulador del REC en la entidad y aplicación e interpretación de la normativa estatal aplicable
- Procedimiento, tramitación, órganos actuantes y control interno

¹ Consta el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2010-2017, de la Cámara de Cuentas de Aragón, donde se pone de manifiesto la existencia de un número elevado de REC.

- Características, tipología y volumen de gasto tramitado por procedimiento REC.
- Posibles deficiencias, en especial en el área de contratación y del registro de facturas, que impactan en la utilización del procedimiento REC.
- Utilización del REC en la tramitación de los gastos que figuran contabilizados en las cuentas 413 y 555.

Para analizar el nivel de control interno se ha remitido un cuestionario a las Intervenciones de las entidades locales y se ha solicitado un informe sobre la aplicación e interpretación de la normativa del REC, además de instrucciones o informes que afecten a este procedimiento y que junto con las bases de ejecución del presupuesto anual puedan complementar su marco regulador.

Se ha obtenido la relación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos a partir de los datos comunicados a la plataforma de entidades locales, y se ha verificado que su contenido corresponda con la documentación de cada Ayuntamiento, aclarándose posibles diferencias.

Se ha seleccionado una muestra representativa de los expedientes REC de cada entidad para comprobar su adecuación a la normativa reguladora, estatal o local, el contenido documental del expediente, su tramitación y las características de los gastos que incluyen.

Por último, se ha analizado la evolución del saldo de las cuentas 413 y cuenta 555 y se ha verificado si los gastos que componen dichos saldos han sido tramitados por REC.

3.1. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Zaragoza es un municipio de gran población, el único de Aragón con población superior a 100.000 habitantes. La población del municipio de Zaragoza, según datos de INE a 1 de enero de 2018, ascendía a 666.880 habitantes, el 51 % del total de la población de Aragón.

Las entidades dependientes y adscritas al Ayuntamiento de Zaragoza, según los datos incluidos en la plataforma de rendición de cuentas, son las siguientes:

a. Organismos autónomos:

- Organismo Autónomo Patronato Municipal de Artes Escénicas y de la Imagen
- Organismo Autónomo Patronato Municipal de Turismo
- Organismo Autónomo Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas
- Organismo Autónomo Instituto Municipal Empleo y Fomento Empresarial

b. Sociedades mercantiles:

- Zaragoza Desarrollo Expo, S.A. (100 %)
- Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A. (100 %)
- Zaragoza Deporte Municipal, S.A. (100 %)
- Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, S.L (100 %)
- Ecociudad Zaragoza, S.A.U. (100 %)
- Mercazaragoza, S.A. (51 %)

La liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2018 es la siguiente:

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones de Créditos	Créditos Definitivos	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos	Obligaciones Pendientes de Pago a 31 de diciembre
1. Gastos de Personal	235.681.165,00	(53.466,63)	235.627.698,37	233.900.777,71	233.783.797,46	227.914.171,28	5.869.626,18
2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	299.019.293,00	11.006.161,08	310.025.454,08	295.878.959,09	290.443.468,90	264.017.195,77	26.426.273,13

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones de Créditos	Créditos Definitivos	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos	Obligaciones Pendientes de Pago a 31 de diciembre
3. Gastos Financieros	13.161.900,00	607.481,00	13.769.381,00	13.107.045,98	13.107.045,98	12.200.837,65	906.208,33
4. Transferencias corrientes	60.454.421,00	407.880,20	60.862.301,20	59.734.304,54	59.732.814,50	44.831.425,81	14.901.388,69
5. Fondo de contingencia	6.841.566,00	(6.830.542,15)	11.023,85	0,00	0,00	0,00	0,00
6. Inversiones Reales	55.728.405,00	20.966.853,75	76.695.258,75	39.335.458,95	34.154.042,96	28.932.072,33	5.221.970,63
7. Transferencias de Capital	13.410.079,00	2.610.805,81	16.020.884,81	14.539.678,08	14.539.678,08	4.242.860,14	10.296.817,94
8. Activos financieros	11.786.574,00	87.850,00	11.874.424,00	11.482.185,12	11.482.185,12	11.429.844,67	52.340,45
9. Pasivos financieros	56.910.277,00	0,00	56.910.277,00	56.910.264,27	56.910.264,27	56.910.264,27	0,00
TOTAL	752.993.680,00	28.803.023,06	781.796.703,06	724.888.673,74	714.153.297,27	650.478.671,92	63.674.625,35

El Ayuntamiento de Zaragoza comunicó el 11 de abril de 2019 a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, la aprobación de 1.189 acuerdos de reconocimiento extrajudicial de créditos en 2018 derivados de la omisión del trámite de fiscalización previa, por un importe total de 53.276.445,52 euros.

Este importe representa el 7 % del total de obligaciones reconocidas del Ayuntamiento de Zaragoza (714.153.297,27 euros) y corresponde en su totalidad a los capítulos 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, 6, Inversiones reales y 7, Transferencias de capital, representando el 16 % de las obligaciones reconocidas totales de estos capítulos en 2018.

Como régimen de control interno, en el Ayuntamiento de Zaragoza se aplica el régimen de fiscalización previa plena salvo en los ingresos no patrimoniales en los que se ha sustituido por la toma de razón en contabilidad y el control posterior, mediante el ejercicio del control financiero.

Realiza además el control financiero de acuerdo con la base 65 del presupuesto. En 2018 se elaboraron 18 informes entre los que se encuentra el de control permanente de los reconocimientos extrajudiciales de crédito 2017.

La Intervención del Ayuntamiento de Zaragoza está ocupada por un funcionario de habilitación de carácter nacional.

El ejercicio de la fiscalización se regula, únicamente, según ha comunicado la Intervención municipal, en las bases 65 a 68 de ejecución del presupuesto del ejercicio 2018 y no se ha desarrollado el contenido del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (vigente desde el 1 de julio de 2018) a través de Instrucciones o Circulares al efecto.

Según los datos comunicados a la plataforma de las entidades locales y en la documentación requerida para el ejercicio de esta fiscalización por la Cámara de Cuentas durante el ejercicio 2018 no ha existido ninguna anomalía de ingresos ni se han aprobado acuerdos contrarios a reparo en el Ayuntamiento de Zaragoza ya que de los 5.325 informes de fiscalización previa plena emitidos por la Intervención, ninguno contiene reparos.

El Ayuntamiento ha comunicado en la Plataforma de Entidades Locales 1.189 acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, indicando que todos ellos fueron tramitados a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, sí bien en sus bases distingue dos procedimientos similares en función de si los gastos tenían o no consignación presupuestaria en el momento de ser realizados.

Sin perjuicio de esta doble vía y con independencia de la nomenclatura de las bases de ejecución, se trata de reconocimientos extrajudiciales de créditos, son definidos de esta manera por el propio Ayuntamiento, tanto en su remisión a la Plataforma del Tribunal de Cuentas como en los informes de control financiero de la Intervención, por lo que así son tratados en el presente informe.

3.1.1. Marco regulador y tramitación del procedimiento REC

El marco regulador es el que se señala en la parte general de este Informe para todas las entidades locales.

Específicamente el ayuntamiento hace una regulación de este procedimiento extraordinario de reconocimiento extrajudicial de crédito en las bases 21 y 22 de ejecución del presupuesto. La diferencia básica entre ambas radica en si los gastos disponían o no de crédito adecuado y suficiente cuando se realizaron. En función de ello, si existe falta de consignación presupuestaria el reconocimiento extrajudicial de crédito se aprueba por el Pleno, y en caso contrario por el Consejero de Economía y Cultura.

Atendiendo a esta regulación y aplicación del procedimiento, en la fiscalización realizada se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- No existe ninguna instrucción, circular o informe que complemente la regulación establecida en las bases de ejecución y el Real Decreto 424/2017.

- En los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito analizados constan los documentos que exigen las bases 21 y 22 de ejecución del presupuesto (informe del centro gestor, informe de intervención, documento contable y facturas de gasto).

- Respecto a los expedientes tramitados a partir del 1 de julio de 2018, fecha en la que entró en vigor el Real Decreto 424/2017, los informes del Interventor no se pronuncian sobre la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, extremo que debe contener el informe de Intervención en los supuestos de omisión de la función interventora, según exige el artículo 28.2 e) del citado Real Decreto.

- En 2018, la tramitación del expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos es la misma independientemente de si el gasto para el que se reconoce la obligación es un gasto incurrido en causa de nulidad de pleno derecho o anulabilidad, según las causas contenidas en los artículos 47 y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, respectivamente

- En el ejercicio fiscalizado no se ha tramitado ninguna revisión de oficio ni se ha abierto ningún expediente de exigencia de responsabilidades en el Ayuntamiento de Zaragoza.

- De la muestra analizada se observa que ninguno de los expedientes incluye informe jurídico de la asesoría de la entidad acerca de la nulidad o anulabilidad de dichos actos.

3.1.2. Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito del Ayuntamiento de Zaragoza en 2018

El primer paso en la fiscalización fue verificar que los datos facilitados a la Plataforma del Tribunal de Cuentas por el Ayuntamiento eran correctos. Examinados los expedientes se han detectado varias diferencias entre el número e importe de los reconocimientos extrajudiciales de crédito comunicados a la Plataforma de Entidades Locales y el resultante de diversos documentos e informes de control de la Intervención facilitados a la Cámara de Cuentas que se muestran en el cuadro siguiente:

Información facilitada por el Ayuntamiento	Nº de expedientes	Importe
Información Plataforma EELL	1.189	53.276.445,52
Diferencias detectadas en la fiscalización	6	890.328,68
Gasto que debería haberse tramitado por REC		22.058.012,23
Cifra ajustada	1.195	76.224.786,43
Cifra del 1º Informe de Intervención	1.190	53.280.996,28
Cifra del 2º Informe de Intervención (Control financiero)	1.194	53.542.225,59
Cifra del Informe del Servicio de Contratación	1.197	53.943.262,18

- Con respecto a las diferentes cifras que cuantifican el total de gastos tramitados por REC en la Plataforma y en distintos informes del Ayuntamiento, se ha verificado que el importe superior de la cuantía facilitada por el Servicio de contratación se debía a un error al haber duplicado tres expedientes en la información por importe de 401.036,50 euros.

— A través de la fiscalización realizada se ha constatado que la información en la Plataforma no estaba completa, al no haber comunicado en ella seis expedientes REC y existir errores en los importes de los comunicados. El importe total de estas diferencias, que aumentaría la cuantía de los REC, es de 890.328,68 euros. Por lo que la cifra ajustada global de REC aprobados sería de, al menos, 54.166.774,20 euros. Las diferencias observadas se incluyen en el siguiente cuadro:

Nº de Expediente REC	Denominación del Contrato	Diferencia	Motivo
1351630/18	CTL y ludotecas (Voltereta, Vendaval, Tragaldabas, Telaraña, El Dado, La Hormiga Azul, La Cometa, La Sabina, Bolinche y El Chiflo (septiembre 2018)	0,30	Error importe comunicado
0527164/18	CTL Capuzón, Saltapillos, Musaraña y Escondrecucas	60,00	Error importe comunicado
1453343/18	Prestación de los servicios integrales de unidad de atención a personas en situación de dependencia con deterioro cognitivo (3º planta) en la Casa de Amparo (agosto y septiembre de 2018)	37.602,37	Error importe comunicado
1549363/18	Prestación de servicios de cocina y comedor social de la Casa de Amparo (agosto y septiembre de 2018).	(1.950,70)	Error importe comunicado
0015493/18	Demolición, desescombro y limpieza de parcela de titularidad privada, forma parte del área de Intervención (F-56-12)	(0,01)	Error importe comunicado
0240760/18	Gestión de la explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza	(180,00)	Error importe comunicado
1037863/18	Conservación de las instalaciones semafóricas del término municipal de Zaragoza	34.064,21	Error importe comunicado
1639385/18	Prestaciones sociales domiciliarias zona I y zona III	176.800,79	Error importe comunicado
0425732/18	Servicio de teleasistencia para personas mayores y personas con discapacidad	125.425,65	Error importe comunicado
0682565/18	CTL y Ludotecas Gamusinos y Birabolos	11.873,08	Error importe comunicado
1430809/18	Prestaciones sociales domiciliarias derivadas del Convenio de Encomienda con IASS	250.610,99	Expediente no comunicado Plataforma
1275925/18	Gestión punto de Información al consumidor	5.962,50	Expediente no comunicado Plataforma
1275925/18 AICAR-ADICAE	Gestión punto de Información al consumidor	4.852,75	Expediente no comunicado Plataforma
1275925/18 SAN JORGE	Gestión punto de Información al consumidor	2.661,64	Expediente no comunicado Plataforma
1275925/18 UCE	Gestión punto de Información al consumidor	1.692,19	Expediente no comunicado Plataforma
1217180/17	Ruina inminente en Reina Petronila 1 (naves municipales)	240.852,92	Expediente no comunicado Plataforma
TOTAL		890.328,68	

— Se han detectado 22.058.012,23 euros que fueron tramitados de forma ordinaria cuando debería haber sido objeto de REC al tratarse de gastos realizados con ausencia total de negocio contractual que los amparara, como se expone en este mismo epígrafe: Gastos sin cobertura contractual.

— Además de estas diferencias, se ha detectado que no todo el gasto aprobado por REC fue contabilizado en 2018 al no disponer de crédito suficiente en algunas aplicaciones. Así, existen, al menos, 222.962,53 euros que fueron imputados y contabilizados en 2019, señalados en el anexo VI.

Fiscalización de la muestra de expedientes REC

A partir de la información facilitada por el Ayuntamiento de Zaragoza se ha seleccionado una muestra representativa de expedientes que abarca todas las áreas orgánicas que han tramitado procedimientos REC, todos los capítulos de gasto objeto de ellos, y las aplicaciones presupuestarias atendiendo a su mayor cuantía.

Se han analizado un total de 147 expedientes por importe de 19.818.981,09 euros según se detalla en el anexo 4.2 de este informe.

	Importe	N.º expedientes REC	N.º Áreas de Gobierno	Nº Aplicaciones Presupuestarias
Universo	53.280.996,28	1.190	5	114
Muestra	19.818.981,09	147	5	21
	37,20 %	12,35 %	100 %	18,42 %

La fiscalización de esta muestra ha puesto de manifiesto que el principal motivo de omisión de la fiscalización previa fue que muchos gastos carecían del preceptivo contrato, al haber finalizado estos su vigencia en ejercicios anteriores y se seguían ejecutando las prestaciones sin un nuevo contrato.

Se ha observado que algunos de ellos disponían de una "orden de continuidad", aprobada por Decreto del Consejero del Área de gestión de gasto o por acuerdo del Gobierno de Zaragoza, y otros expedientes no disponían de dicha orden. A través de esta orden de continuidad, continúa prestándose el servicio en tanto se produzca una nueva contratación. Para realizar el examen de esta casuística se seleccionó una muestra adicional de contratos vencidos en 2018 en la que se ha puesto de manifiesto que sus gastos no constaban ni convalidados ni reconocidos extrajudicialmente en los listados aportados (salvo en uno de ellos que parte del gasto se tramitó mediante reconocimiento extrajudicial de crédito). Su análisis se expone en este mismo epígrafe en Obligaciones indebidamente comprometidas, A. Gastos sin cobertura contractual.

El 87 % de los expedientes analizados han sido aprobados por el Consejero de Economía y Cultura al disponer de consignación presupuestaria, mientras que el 13 % restante ha sido aprobado por el Pleno al no existir crédito adecuado y suficiente.

Órgano de aprobación	Importe	Nº expedientes	Nº de facturas
Consejero de Economía y Cultura	17.268.638,59	125	219
Pleno	2.550.342,50	24	27
TOTAL	19.818.981,09	149*	246

*Existen dos expedientes (nº 0501167/18 y 0492906/18) que fueron aprobados parte por el Pleno y parte por el Consejeros de Economía por eso se incrementa el total de la muestra en el cuadro presentado, pasando de 147 a 149 expedientes

La mayor parte del gasto tramitado mediante REC es gasto corriente en bienes y servicios (el 79 % del total) y, en menor medida, inversiones reales (20 %) y transferencias de capital (1 %). El detalle por concepto de gasto es el siguiente:

Concepto presupuestario	Denominación	Importe
227	Trabajos realizados por otras empresas y profesionales	10.171.919,56
619	Otras inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general	3.287.477,34
219	Otro inmovilizado material	2.036.117,77
222	Comunicaciones	2.031.847,02
221	Suministros	1.204.201,75
609	Otras inversiones nuevas en infraestructuras y bienes destinados al uso general	504.294,41
226	Gastos diversos	258.199,11
780	Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro	186.070,97
626	Equipos para procesos de información	138.853,16
TOTAL		19.818.981,09

De acuerdo con la metodología seguida en la parte general de este informe se han dividido los REC en: obligaciones debidamente comprometidas y en obligaciones indebidamente comprometidas, en la forma que se señala en los cuadros siguientes:

Ejercicio	Obligaciones debidamente comprometidas	Obligaciones indebidamente comprometidas				Total
		Sin consignación presupuestaria	Sin consignación presupuestaria/sin contrato	Sin contrato	Indebida tramitación gastos de emergencia	
Ejercicio 2018	-	437.532,59	-	16.159.492,46	829.218,54	17.426.243,59
Ejercicios anteriores a 2018	19.973,49	407.375,77	169.938,82	1.795.449,42		2.392.737,50
TOTAL	19.973,49	844.908,36	169.938,82	17.954.941,88	829.218,54	19.818.981,09

Por naturaleza de gasto:

Naturaleza del gasto	Obligaciones debidamente comprometidas	Obligaciones indebidamente comprometidas				Total
		Sin consignación presupuestaria	Sin consignación presupuestaria/sin contrato	Sin contrato	Indebida tramitación gastos de emergencia	
Servicios	-	844.908,36	169.938,82	12.458.159,11	138.853,16	13.611.859,45
Gestión de servicios públicos	-	-	-	4.292.581,02	-	4.292.581,02
Obras	-	-	-	1.204.201,75	-	1.204.201,75
Suministros	-	-	-	-	690.365,38	690.365,38
Transferencias	19.973,49	-	-	-	-	19.973,49
Total	19.973,49	844.908,36	169.938,82	17.954.941,88	829.218,54	19.818.981,09
% S/TOTAL	0,10%	4,26%	0,86%	90,59%	4,18%	100,00%

Obligaciones debidamente comprometidas

La suma de obligaciones debidamente comprometidas tramitadas por este procedimiento es muy pequeña. En la muestra analizada solo suponen el 0,1 %, 19.973,49 euros, correspondientes a dos gastos de naturaleza subvencional de los ejercicios 2016 y 2017. Ambos gastos se tramitaron por el procedimiento de convalidación de la omisión de fiscalización. Según la documentación examinada, hubo un retraso en la tramitación interna respecto al pago de una subvención por 13.073,49 euros y se realizó una modificación presupuestaria para aplicar el gasto, y respecto al gasto de 6.900 euros restante, el informe de Intervención señala como causa de convalidación que el gasto pertenece a un ejercicio anterior.

Por ello no ha quedado justificado suficientemente la utilización del procedimiento extraordinario utilizado según las bases de ejecución del presupuesto.

Obligaciones indebidamente comprometidas

La práctica totalidad del gasto aprobado mediante los procedimientos de REC analizado (19.799.007,60 euros) corresponde a obligaciones indebidamente comprometidas, de las cuales el 88 % se produjeron en el ejercicio en curso 2018 y el 12 % en ejercicios anteriores:

Según la naturaleza del gasto la cuantía más importante corresponde a contratos de servicios y de concesión de servicios públicos y el 88,6 % de este importe se ha devengado en el ejercicio en curso 2018.

A. Gasto sin cobertura contractual

La causa principal (91 % del total analizado) que origina el reconocimiento de la obligación mediante el procedimiento extraordinario es la falta de negocio contractual: contratos que finalizaron en ejercicios anteriores (desde 2010 a 2017) por importe de 18.124.880,70 euros, no se han vuelto a tramitar o el nuevo contrato ha comenzado durante el ejercicio 2018 o posteriores y, pese a ello, se han mantenido las prestaciones ejercicio tras ejercicio. (Anexo 4.4)

De ese importe 169.938,82 euros corresponden a gastos sin contrato alguno para los que además no existía consignación presupuestaria. Por eso se tratan en el apartado c) siguiente.

Los gastos aprobados por REC derivados de contratos finalizados detectados en la muestra se detallan en el cuadro siguiente.

Año fin contrato	Nº referencia expte. contractual	Objeto contrato	Importe muestra	Total	% s/total
2010	1270092/05 1164028/05	Servicio de Centros municipales de tiempo libre y ludotecas	70.518,47	1.072.865,47	5,92%
	0770481/06	Explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza (con orden de continuidad)	1.002.347,00		
2011	1413621/06 738405/07 1413645/06 1413633/06	Servicio de Centros municipales de tiempo libre y ludotecas	274.529,00	274.529,00	1,51%
	0560635/09	Mantenimiento y conservación de la señalización horizontal y vertical en el término municipal de Zaragoza	1.517.819,74		
2014	0881481/09	Conservación del viario público municipal (pavimentos, abastecimiento y saneamiento)	971.451,30	2.489.271,04	13,73%
	806770/2009	Servicio de prestaciones sociales domiciliarias	2.455.122,25		
2015	0881481/09	Conservación del viario público municipal (pavimentos, abastecimiento y saneamiento)	1.471.117,68	3.926.239,93	21,66%
	0229564/2013	Servicio de teleasistencia	661.776,90		
	0549780/09	Servicio limpieza CDM Palafox	62.470,86		
	0549792/09	Servicio limpieza CDM Alberto Maestro	146.619,99		
	0719930/09	Servicios de gestión y animación de las Casas de juventud (Delicias) y Proyecto de integración de Espacios Escolares en Centros Públicos	217.043,45		
	1050700/2009	Servicios de control de accesos y mantenimiento de verano en diversos CDM (con orden de continuidad)	26.267,85		
2016	0879855/09	Suministro de gasóleo C de calefacción con destino a las dependencias, centros deportivos y colegios municipales	1.204.201,75	5.543.329,17	30,58%
	1128212/13	Adquisición de módulos de la Plataforma de Administración Electrónica TREW@ (con orden de continuidad)	90.613,46		
	0277711/13	Servicio mantenimiento del sistema de gestión de RRHH y nóminas del Ayuntamiento de Zaragoza (RHSP)	95.100,00		
	0429447/09	Conservación de las instalaciones semaforicas del término Municipal de Zaragoza	2.475.735,75		
	0859685/09	Mantenimiento de espacios naturales municipales, forestales y zonas verdes periurbanas	518.298,03		

Año fin contrato	Nº referencia expte. contractual	Objeto contrato	Importe muestra	Total	% s/total
	1108090/09	Servicio para ampliar la gestión centralizada del centro de control de tráfico	45.201,13		
	0229570/2010	Servicios integrales de unidad de atención a personas en situación de dependencia con deterioro cognitivo (3º planta) en la Casa de Amparo	835.111,77		
	0756122/13	Servicio de control de accesos, mantenimiento y socorrismo en los CDM siglo XXI, José Garcés y Palafox	673.365,08		
	0808510/2010	Servicios de socorrismo durante la temporada de verano en centros deportivos municipales	586.991,98		
2017	0826865/09	Servicio de Centros municipales de tiempo libre y ludotecas	467.106,04	4.814.212,77	26,56%
	105280/2010	Prestación de servicios de cocina y comedor social de la casa de amparo	82.719,16		
	0922507/11	Servicios postales (con orden de continuidad)	2.031.847,02		
	0975933/14	Servicio de limpieza y mantenimiento en centros de convivencia para mayores	126.956,01		
	1030083/10	Coordinación y asistencia técnica en materia de seguridad y Salud en actuaciones del servicio de movilidad urbana	10.115,71		
No consta	No consta	Desarrollo y ejecución del programa bolsa de vivienda joven en alquiler	4.433,32	4.433,32	0,02%
TOTAL				18.124.880,70	100,00%

Algunos de estos contratos tienen una orden de continuidad de la prestación del servicio, una vez finalizado el contrato y otros no, manteniéndose la prestación tácitamente.

— Todas las órdenes de continuidad examinadas son anteriores a la entrada en vigor de la LCSP. En el TRLCSP no se permitía esta prórroga transitoria del contrato en tanto se licite nuevamente, por lo tanto no se pueden considerar amparadas por la normativa de contratación.

— Los expedientes con orden de continuidad analizados tampoco se corresponden con una gestión indirecta ni consta en la documentación que se haya producido una declaración de nulidad o un incumplimiento del contratista que permitiera apreciar la continuidad obligatoria de la prestación de acuerdo con lo establecido en la LALA y el propio TRLCSP.

— Con relación al procedimiento de aprobación del gasto, en algunos de estos contratos se observó que la totalidad de los gastos realizados no constaban reconocidos extrajudicialmente en la documentación aportada pese a la falta del negocio contractual.

Por ello, se amplió la muestra a analizar en cinco expedientes de contratación más cuyas obligaciones reconocidas totales en 2018 ascendieron a 21.183.704,99 euros, confirmándose que también se había aprobado gasto por el procedimiento ordinario pese a no existir un contrato formalizado vigente.

En el cuadro siguiente se detallan los contratos examinados en ambas muestras con orden de continuidad, con los importes aprobados por cada procedimiento así como la fecha de finalización de cada contrato y la de la orden de continuidad existente.

Objeto contrato	Fecha fin de contrato	Fecha Orden de continuidad	Obligaciones reconocidas en 2018	Procedimiento de tramitación del gasto	
				REC	Tramitación ordinaria
Muestra inicial					
Adquisición de módulos de la plataforma de administración electrónica TREW@	21/07/2016	15/09/2016	106.104,64	106.104,64	-
Servicios postales relacionados con la correspondencia ordinaria, certificada y notificaciones administrativas	31/01/2017	21/04/2017	2.280.095,60	2.280.095,60	-
Explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza	31/12/2010	25/04/2011	1.092.936,56	1.092.936,56	-
Servicios de control de accesos y mantenimiento de verano en diversos CDM	14/12/2016	24/03/2017	1.220.267,85	26.267,85	1.194.000,00
Muestra adicional					
Conservación y mantenimiento de parques y jardines (Sector I)	31/12/2017	28/12/2017	9.204.433,33	-	9.204.433,33
Limpieza de Colegios Públicos y Pabellones Polideportivos adscritos a ellos	15/08/2015	16/08/2015	8.472.999,55	-	8.472.999,55
Suministro, instalación y mantenimiento de contadores y apoyo a la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayuntamiento de Zaragoza	31/08/2016	25/07/2016	2.184.705,31	319.692,76	1.865.012,55
Control, mantenimiento y socorrismo el Complejo Deportivo Municipal Alberto Maestro	14/12/2016	24/03/2017	910.963,81	-	910.963,81
Servicio de limpieza de la Residencia Municipal Casa de Amparo	31/03/2017	28/04/2017	410.602,99	-	410.602,99
TOTAL			25.883.109,64	3.825.097,41	22.058.012,23

— Gastos aprobados por reconocimiento extrajudicial de crédito. El contrato de suministro, instalación y mantenimiento de contadores y apoyo a la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayuntamiento de Zaragoza finalizó en agosto de 2016 (el Ayuntamiento no ha facilitado información sobre si se ha formalizado un nuevo contrato). El adjudicatario ha mantenido el suministro y servicio hasta su nueva licitación al existir una orden de continuidad y se tramitaron por procedimiento ordinario 1.865.012,55 euros. Pero varias certificaciones correspondientes a 2017 no dispusieron de crédito suficiente y fueron tramitadas por REC en 2018 (319.692,76 euros).

Este procedimiento se utilizó también en cuatro contratos al apreciar la Intervención que no se realizaron los trámites legalmente exigidos. Su importe asciende a 3.505.404,65 euros.

— Tramitación ordinaria. Los contratos de la muestra que presentaban una orden de continuidad fueron tramitados de forma ordinaria pese a la inexistencia de contrato. Desde junio de 2018 la Intervención dispuso que con la orden de continuidad se realizara un documento contable de autorización-disposición del gasto y conforme se realizaban las prestaciones, los correspondientes reconocimientos de obligación (documento O); el importe así tramitado ascendió a 22 millones de euros.

La conclusión de este apartado es que, el Ayuntamiento ha venido utilizando el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito, para la aprobación habitual de gastos (especialmente de servicios) en lugar de cumplir con las normas que regulan la contratación pública (TRLCSP y LCSP).

Pese a ello, no se ha abierto ningún expediente de exigencia de responsabilidades ni en sus informes el Interventor se ha pronunciado sobre la posibilidad y conveniencia de la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento y prescindiendo de cualquier procedimiento establecido de acuerdo con el artículo 28 del Real Decreto 424/2017.

En algunos de los expedientes analizados, el centro gestor insta una nueva contratación o la prórroga del contrato una vez finalizado este, o próximo a su finalización.

A fecha actual del total de los contratos incluidos en la muestra (51) 23 han sido nuevamente formalizados (anexo 4.4) (14 en 2018, 2 en 2019 y 7 en 2020), quedando pendientes de una nueva licitación 28 más.

B. Gasto sin consignación presupuestaria

Solo el 4 % del gasto de la muestra analizada se corresponde con esta tipología, con un importe de 844.908,36 euros y corresponde a los siguientes contratos:

Aplicación presupuestaria	Importe	Fecha aprobación	Órgano de aprobación	Contrato	Ejercicio de devengo
18INF 165161907	200.393,49	21/08/2018	Consejero de Economía y cultura	Servicios	2018
18INF 165161907	206.139,80	07/12/2018	Consejero de Economía y cultura	Servicios	2018
18INF 165161907	30.999,30	31/12/2018	Consejero de Economía y cultura	Servicios	2018
18INF 165161907	407.375,77	23/03/2018	Pleno	Servicios	Anteriores a 2018
TOTAL	844.908,36				

Se ha comprobado que no existía dotación presupuestaria en el momento del gasto, según informa el técnico responsable en el expediente y por tanto deberían haber sido aprobados por el Pleno del Ayuntamiento todos los expedientes.

C. Gasto sin dotación presupuestaria ni cobertura contractual

Este gasto, de importe 169.938,82 euros, se corresponde con tres facturas relativas a servicios prestados durante el mes de diciembre del ejercicio 2017 que no pudieron imputarse a dicho ejercicio por haberse agotado la partida presupuestaria, tramitándose como REC.

Dos de ellas se refieren a los servicios de limpieza de los centros deportivos municipales de Alberto Maestro y Palafox, cuyos contratos finalizaron el 31 de agosto de 2016, y la tercera al servicio de control de accesos, mantenimiento y socorrismo en los centros deportivos municipales Siglo XXI, José Garcés y Palafox, cuyo contrato finalizó el 10 de agosto de 2017.

D. Indebida tramitación de gastos de emergencia

Los gastos de emergencia, por importe de 829.218,54 euros, corresponden a tres expedientes. En dos de ellos (Instalación de una estación base TETRA para dar cobertura a los servicios de emergencia en el barrio rural de Torrecilla de Valmadrid y obras de emergencia en viviendas privadas causadas por incendio y ruina inminente) la Intervención determinó, según su informe, que no se habían seguido los trámites legalmente establecidos (artículo 120 de la LCSP y 113 del TRLCSP) para la tramitación por emergencia, sin determinar cuáles de ellos se habían omitido.

Respecto al tercer expediente, Obras de emergencia en calle Petronila, consistentes en la demolición, desescombro y limpieza de parcela de titularidad privada, la Intervención consideró justificado el procedimiento de emergencia pero no indicó las causas por las que determinó la necesidad del procedimiento REC.

3.1.3. Cuenta 413, Acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto

El total que figura en la cuenta 413, acreedores por operaciones pendientes de imputar a presupuesto del Ayuntamiento de Zaragoza, en los ejercicios 2017 y 2018 se detalla en el siguiente cuadro, en el que también se aprecia el descenso del 53 % del saldo de la cuenta 413 del ejercicio 2018 respecto al ejercicio 2017 debido a que en ese ejercicio se pagaron las facturas objeto de litigio con TUZSA, de acuerdo con la sentencia del TSJA de fecha 15 de abril de 2016, que figuraban separadamente registradas en la subcuenta 41301.

Cuenta	Descripción	2017		2018	
		Saldo Inicial 01/01/2017	Saldo final 31/12/2017	Saldo inicial 01/01/2018	Saldo final 31/12/2018
41300	Acreedores pendientes aplicar a presupuesto GESTION	9.636.338,02	9.854.365,48	9.854.365,48	4.819.754,19
41301	Acreedores operaciones devengadas TUZSA	23.130.436,06	0,00		
TOTAL		32.766.774,08	9.854.365,48	9.854.365,48	4.819.754,19

Según los datos del portal de transparencia del Ayuntamiento de Zaragoza la totalidad del gasto registrado en la cuenta 413, a 31 de diciembre corresponde al año corriente. En el análisis de los expedientes de la muestra se han detectado las siguientes facturas relativas a gasto devengado en el ejercicio 2017 que no figuraban en la cuenta 413 al haber entrado en el registro de facturas en el ejercicio 2018.

Fecha Registro	Fecha Factura	Aplicación presupuestaria	Naturaleza gasto	Descripción gasto	Importe
03/01/2018	31/12/2017	2018-ACS-2319-22799	Gestión de servicios públicos	Prestación servicios integrales 3º planta casa amparo diciembre 2017	89.406,66
08/01/2018	31/12/2017	18DEP 3422 22799	Servicios	Servicio de control de accesos, mantenimiento y socorrismo en los CDM siglo XXI, José Garcés y Palafox diciembre 2017	120.288,68
11/01/2018	31/12/2017	18DEP 3422 22799	Servicios	Servicio de limpieza CDM Palafox diciembre 2017	20.632,69
11/01/2018	31/12/2017	18DEP 3422 22799	Servicios	Servicio de limpieza CDM Alberto Maestro diciembre 2017	29.017,45
08/01/2018	31/12/2017	2018-JUV-3372-22799	Servicios	Servicio Casa de la Juventud y PIEE IES diciembre 2017	22.491,12
02/01/2018	31/12/2017	18JUV 3372 22799	Servicios	Servicio Casa de la Juventud y PIEE IES diciembre 2017	21.059,07
11/01/2018	10/01/2018	18EQP 3231 22103	Suministros	Suministro gasóleo periodo 01/12/2017-31/12/2017	1.320,26
22/01/2018	19/01/2018	18EQP 3231 22103	Suministros	Suministro gasóleo periodo 01/12/2017-31/12/2017	907,25
15/02/2018	14/02/2018	18EQP 3231 22103	Suministros	Suministro gasóleo periodo 01/12/2017-31/12/2017	326,07
16/02/2018	15/02/2018	18EQP 3231 22103	Suministros	Suministro gasóleo periodo 01/12/2017-31/12/2017	786,14
04/01/2018	31/12/2017	18EQP 3231 22103	Suministros	Suministro gasóleo periodo 01/12/2017-31/12/2017	153.594,17
15/01/2018	15/01/2018	18INF 1651 61907	Servicios	Certificación nº 11 de Trabajos complementarios para conservación alumbrado público. Noviembre 2017	171.295,43
24/05/2018	24/05/2018	18MOV 1331 22799	Servicios	Certificación 12/2017 de la conservación del material semafórico y señales luminosas. Diciembre 2017	231.312,86

Fecha Registro	Fecha Factura	Aplicación presupuestaria	Naturaleza gasto	Descripción gasto	Importe
15/02/2018	14/02/2018	18LIM 1622 22700	Gestión de servicios públicos	Explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza. Certificación noviembre 2017	101.590,50
15/02/2018	14/02/2018	18LIM 1622 22700	Gestión de servicios públicos	Explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza. Certificación diciembre 2017	84.138,34
30/11/2018	30/11/2018	18PER 9201 22706	Servicios	Servicios de mantenimiento del sistema de RRHH. Periodo del 01/12/2017 al 30/11/2017	95.100,00
TOTAL					1.143.266,69

En 2018 se ha detectado una diferencia entre la suma de la cuenta que figura en el portal de transparencia (4.652.272,88 euros) y el saldo contenido en balance (4.819.754,19 euros).

3.1.4. Cuenta 555, Partidas pendientes de aplicación

Tanto en el ejercicio 2017 como en 2018 el saldo de la cuenta 555, partidas pendientes de aplicación, a 31 de diciembre, en el ejercicio 2017 es prácticamente nulo y en 2018 es nulo, según se detalla en los cuadros siguientes:

2017					
Cuenta	Descripción	Saldo Inicial 01/01/2017	Movimientos debe	Movimientos haber	Saldo final 31/12/2017
55510	Pagos pendientes de aplicación	-	857.515.827,51	857.515.827,51	-
55511	Pagos pendientes reconocimiento obligación	-	31.157.946,47	31.157.946,47	-
55514	Deducciones AEAT Pendientes reconocimiento obligación	-	100,00	-	100,00
TOTAL		-	888.673.873,98	888.673.773,98	100,00

2018					
Cuenta	Descripción	Saldo inicial a 01/01/2018	Movimientos debe	Movimientos haber	Saldo final a 31/12/2018
55510	Pagos pendientes de aplicación	0,00	801.455.345,19	801.455.345,19	0,00
55511	Pagos pendientes Reconocimiento obligación	0,00	11.918.478,60	11.918.478,60	0,00
55514	Deducciones AEAT pendientes Reconocimiento obligación	100,00	100,00	100,00	0,00
TOTAL		100,00	813.373.923,79	813.373.923,79	0,00

3.1.5. Conclusiones y recomendaciones Ayuntamiento de Zaragoza

1. El Ayuntamiento de Zaragoza tramitó, a través del reconocimiento extrajudicial de crédito 54.166.774,20 euros (según cifras auditadas por la Cámara de Cuentas), lo que representa un 8 % del total de obligaciones reconocidas netas del ejercicio y el 76 % de todo el gasto tramitado por este procedimiento en las entidades locales aragonesas.

2. El Ayuntamiento de Zaragoza no ha comunicado a través de la Plataforma la totalidad del gasto tramitado a través de este procedimiento, habiéndose detectado que faltan, al menos, 6 expedientes por comunicar. La diferencia del importe ascendería a 890.328,68 euros.
3. El Ayuntamiento de Zaragoza tramitó por procedimiento ordinario gastos por importe de 22.058.012,23 euros pese a que no existía ningún negocio contractual que los soportara, por lo que debieron ser tramitados a través del reconocimiento extrajudicial de crédito, lo que eleva la cifra de gasto a tramitar por este procedimiento a 76.224.786,43 euros
4. El Ayuntamiento ha regulado de forma somera en sus bases de ejecución de presupuesto el reconocimiento extrajudicial de crédito, según haya existido o no crédito adecuado y suficiente en el momento de la realización del gasto: Si no existía consignación presupuestaria el reconocimiento extrajudicial será aprobado por el Pleno y en caso de haber dispuesto de crédito lo aprobará el Consejero de Economía y Cultura
5. Respecto a los expedientes tramitados a partir del 1 de julio de 2018, fecha en la que entró en vigor el Real Decreto 424/2017, los informes del Interventor no se pronuncian sobre la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, según exige el artículo 28.2 e) del citado Real Decreto. Dicha carencia es más relevante al ser la ausencia de cobertura contractual del gasto el principal motivo por el que se aprueba el gasto mediante el procedimiento REC y de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 39/2015 ello podría suponer la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos.

En el ejercicio fiscalizado, no se ha tramitado ninguna revisión de oficio.

6. El 87 % del gasto analizado se aprueba por el Consejero de Economía y Cultura, mientras que únicamente el 13 % restante se aprueba por el Pleno, de conformidad con las bases de ejecución de Presupuestos
7. Se han detectado 51 contratos cuya vigencia finalizó entre los ejercicios 2010 y 2017, de los cuales solo 23 han sido nuevamente formalizados (14 en 2018, 2 en 2019 y 7 en 2020) y sin embargo han continuado las prestaciones sin el amparo contractual.

Para algunos de ellos se aprobó una orden de continuidad (en los ejercicios 2011, 2016 y 2017) según la cual el contratista seguía prestando el servicio correspondiente en tanto se formalizara un nuevo contrato, tramitándose por el procedimiento ordinario, cuando debería tramitarse por un procedimiento extraordinario de pago.

Las órdenes de continuidad no estaban amparadas en el TRLCSP, vigente hasta marzo de 2018. A partir de la nueva LCSP sí sería posible prorrogar el contrato que finaliza, únicamente por un plazo de 9 meses y siempre y cuando el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses y se rija por las mismas condiciones que el contrato original.

En algunos de los expedientes analizados, el centro gestor insta una nueva contratación o la prórroga del contrato una vez finalizado este, o próximo a su finalización.

8. Se han reconocido obligaciones en 2018 por, al menos, 22.058.012,23 euros correspondientes a gastos sin cobertura contractual, por procedimiento ordinario, al considerarse ajustada a derecho la orden de continuidad. Sin embargo, contratos de similares características y circunstancias (finalizados y con orden de continuidad) fueron objeto de REC sin que en ningún informe se justifique debidamente la diferencia apreciada.
9. Se han detectado facturas por importe de 1,14 millones de euros correspondientes a gasto devengado en 2017 que no figuran en la cuenta 413. Todas ellas tuvieron entrada en el registro de facturas en el ejercicio 2018.
10. A pesar de las irregularidades detectadas no se ha abierto ningún expediente de exigencia de responsabilidades del Ayuntamiento de Zaragoza.

Por todo lo anterior **Recomendamos:**

— Desarrollar la regulación contenida en las bases de ejecución para que quede claramente establecido qué tipo de gastos pueden ser objeto de REC su tramitación y el contenido de los expedientes, todo ello, de conformidad con la normativa general de los Reales Decretos 781/1986, 500/1990 y 424/2017, así como el órgano competente para su aprobación.

— A pesar de la escasa regulación jurídica de los REC debería constar informe jurídico de la asesoría de la entidad acerca de la nulidad o anulabilidad de dichos actos, al ser determinante su criterio en estos casos.

— Valorar, conforme a las exigencias del artículo 28 del Real Decreto 424/2017 la posibilidad de que se hayan realizado actos nulos o anulables y dejar constancia de tal valoración y del criterio seguido en los correspondientes informes de Intervención.

— Mejorar el control interno para evitar diferencias entre los datos comunicados al Tribunal y a la Cámara de Cuentas y los que constan en los registros del Ayuntamiento.

— Mejorar la gestión de la contratación para garantizar el adecuado y total cumplimiento de la LCSP, licitando todos los contratos finalizados en ejercicios anteriores y cuyas prestaciones se mantienen sin cobertura legal y evitando el recurso sistemático a procedimientos extraordinarios como el REC en lugar de actuar según lo establecido en la LCSP.

Los centros gestores del gasto deberán instar la tramitación de nuevos contratos con anterioridad a la finalización del contrato vigente y con el tiempo necesario para poder proceder a su tramitación de acuerdo con la LCSP.

— Mejorar el control interno para evitar que un número tan alto de actuaciones se mantengan sin haber licitado ningún contrato una vez finalizaron su vigencia los existentes en las distintas áreas gestoras del Ayuntamiento.

3.2. AYUNTAMIENTO DE ALCAÑIZ

Alcañiz es un municipio formado por el núcleo urbano de Alcañiz y las pedanías de Valmuel y Puigmoreno. Según datos de INE, en el ejercicio 2018 tenía 15.939 habitantes.

El Ayuntamiento de Alcañiz tiene, además, las siguientes entidades dependientes:

- Institución Ferial de Alcañiz
- Sociedad Mercantil Fomento de Alcañiz, S.L.

El Ayuntamiento aplica la Instrucción del modelo Normal de contabilidad local (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, modificada por Orden HAC/1364/2018, de 12 de diciembre).

La liquidación del presupuesto de gastos de 2018 es la siguiente:

Capítulos	Créditos Iniciales	Modificaciones de Créditos	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos	Obligaciones Pendientes de Pago a 31 de diciembre	Remanentes de Crédito
1. Gastos de Personal	5.238.191,39	218.644,44	5.456.835,83	5.395.150,36	5.394.199,81	950,55	61.685,47
2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	4.428.859,98	303.281,18	4.732.151,16	4.157.724,18	3.988.613,99	169.110,19	574.426,98
3. Gastos Financieros	116.000,00	16.788,57	132.788,57	103.506,40	103.506,40	0,00	29.282,17
4. Transferencias corrientes	1.133.962,81	198.298,08	1.332.260,89	1.180.645,07	1.075.432,98	105.212,09	151.615,82
5. Fondo de contingencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6. Inversiones Reales	2.456.637,92	556.158,70	3.012.796,62	1.909.727,88	1.714.747,97	194.979,91	1.103.068,74
7. Transferencias de Capital	89.538,43	0,00	89.538,43	89.538,43	89.538,43	0,00	0,00
8. Activos financieros	20.000,00	1.599.969,00	1.619.969,00	1.619.419,00	1.619.419,00	0,00	550,00
9. Pasivos financieros	1.400.000,00	1.133.032,69	2.533.032,69	2.471.291,92	2.471.291,92	0,00	61.740,77
TOTAL	14.883.200,53	4.026.172,66	18.909.373,19	16.927.003,24	16.456.750,50	470.252,74	1.982.369,95

Del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio, 16.927.003,24 euros, un 17,6 % (2.971.161,38 euros) han sido aprobadas a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito.

La Intervención del Ayuntamiento de Alcañiz, está ocupada actualmente mediante nombramiento de personal interino.

En 2018 se aplica en el Ayuntamiento el régimen de fiscalización plena.

3.2.1. Marco regulador y procedimiento REC

Además de la regulación general de los Reales Decretos 781/1986 y 500/1990, en 2018, las bases de ejecución del presupuesto anual establecían una regulación del procedimiento a realizar para el reconocimiento extrajudicial de créditos (base 29.4), disponiendo que *“adicionalmente, cuando se trate de gastos realizados que deban tramitarse como reconocimiento extrajudicial de créditos, las facturas, debidamente conformadas, se remitirán a Intervención acompañadas de un informe del Área Gestora en el que se indiquen los motivos por los que se han realizado los gastos sin haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido.*

Si la documentación es fiscalizada de conformidad, por la Intervención se elaborará el correspondiente expediente para la convalidación de los efectos económicos originados, todo ello sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidades a que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha exigencia de responsabilidad podrá ser previa, simultánea o posterior al referido reconocimiento extrajudicial de créditos.”

El Interventor del Ayuntamiento ha informado a la Cámara de Cuentas sobre la utilización de los REC señalando lo siguiente en su informe de 4 de mayo de 2020:

- El procedimiento se realiza según la base 29.4 antes citada.
- Los gastos objeto de REC han sido objeto de reparo anterior de la Intervención ya que en ellos se han observado principalmente, las siguientes irregularidades:
 - Falta de dotación presupuestaria en el ejercicio corriente
 - Gastos de ejercicios anteriores sin dotación presupuestaria.
 - Expedientes de contratación o subvenciones con incumplimientos no esenciales de la normativa
 - Gastos contraídos sin negocio jurídico, principalmente en la actividad contractual.
- Con el REC es posible realizar el pago de los gastos señalados anteriormente, por la teoría del enriquecimiento injusto, sin perjuicio de las responsabilidades en las que se puede incurrir por la actuación municipal irregular.
- En el caso de que el reparo de la Intervención haya sido suspensivo o que exista omisión de la fiscalización, se realizan los procedimientos de discrepancia y convalidación de la omisión conforme a los artículos 15 y 28 del Real Decreto 424/2017.
- A finales de 2018 el Pleno del Ayuntamiento aprobó el Reglamento por el que se desarrolla el régimen de control interno del Ayuntamiento de Alcañiz. En este reglamento se prevé la realización de la fiscalización limitada previa de requisitos básicos y el consiguiente control posterior, por lo que si existen irregularidades en requisitos no básicos ya no se formula reparo y no se tramita un REC.

Con relación a esta regulación y aplicación del procedimiento, en los expedientes analizados se observa lo siguiente:

- Es el Pleno quien aprueba el REC si este trae causa en la falta de crédito presupuestario. En los demás casos se aprueba por el Alcalde, de acuerdo con la normativa vigente. Sin embargo, se han detectado casos en los que, pese a la falta de consignación presupuestaria, el REC ha sido aprobado por el Alcalde en contra de los artículos 23 del Real Decreto 781/1986 y 60 del Real Decreto 500/1990.
- Pese a la exigencia expresa de la base 29.4, en los expedientes no figura el informe del área gestora, ya que según informa el Ayuntamiento, en la práctica el expediente se realizaba en Intervención sin que exista un informe específico del gestor.
- Todos los expedientes REC de 2018 provienen de un acuerdo contrario a reparos de la Intervención.
- Por ninguno de los expedientes tramitados como REC se ha abierto expediente de exigencia de responsabilidades.
- Ninguno de los actos que han dado lugar a la utilización de REC han sido objeto de revisión de oficio, aunque en algunos podrían apreciarse causas de nulidad.

3.2.2. Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito del Ayuntamiento de Alcañiz en 2018

Los expedientes REC comunicados por el Ayuntamiento de Alcañiz, a través de la Plataforma de las Entidades Locales, con fecha 24 de junio de 2019, fueron los siguientes:

EXPEDIENTES REC EJERCICIO 2018		
Origen	Número exptes.	Importe
Acuerdos contrarios a reparo	77	3.019.537,59
Omisión fiscalización previa	1	32.414,81
TOTAL PLATAFORMA	78	3.051.952,40

El Ayuntamiento remitió además a la Cámara de Cuentas a su requerimiento un listado de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados en el ejercicio 2018, confeccionado de forma manual en base a los datos incluidos en los informes de Intervención, con el siguiente detalle: facturas, aplicación presupuestaria, importe, tercero, causa reparo, motivo, tipo de gasto, indicación si deriva de un contrato previo, tipo de contrato y observaciones.

Se detectaron algunas diferencias respecto a la información contenida en la plataforma que han sido aclaradas por el Ayuntamiento durante los trabajos de fiscalización. El detalle del ajuste y el importe final de los REC es el siguiente:

Origen	Importe Plataforma	Ajuste fiscalización	Importe definitivo	Motivo de ajuste
ACR	33.081,09	(33.081,09)	0,00	Expedientes comunicados por error
ACR	344.757,40	(28.331,31)	316.426,09	Error en el importe comunicado
ACR	0,00	13.036,19	13.036,19	Expediente no comunicado a la Plataforma
EOF	32.414,81	(32.414,81)	0,00	Factura ya incluida en otro REC
TOTAL DIFERENCIAS	410.253,30	(80.791,02)	329.462,28	
TOTAL REC	3.051.952,40	(80.791,02)	2.971.161,38	

Fiscalización de la muestra de expedientes

Para realizar la fiscalización se han examinado todos los expedientes REC de importe superior a 40.000 euros y aquellos otros gastos que, al agruparse por proveedor o concepto económico, superaran asimismo los 40.000 euros. La lista de expedientes analizados se incluye en el anexo VII de este informe.

En los 24 expedientes que conforman la muestra se incluyen 658 facturas, con un importe total de 2.315.505,69 euros.

Cobertura de la muestra			
	Nº expedientes	Importe	% Cobertura
Universo	78	2.971.161,38	
Muestra	24	2.315.505,69	78 %

Como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro, del total del gasto analizado, el 43 % se refiere a gasto realizado en el ejercicio 2017 y el 57 % en el ejercicio 2018. Y de las obligaciones provenientes de 2017 solo el 8 % se comprometieron debidamente.

En consecuencia, el 92 % del gasto restante corresponde a obligaciones indebidamente comprometidas (el 35 % en 2017 y el 57% en 2018).

Causa	Obligaciones Debidamente comprometidas en ejercicios anteriores (2017)	Obligaciones indebidamente comprometidas en ejercicios anteriores (2017)	Obligaciones indebidamente comprometidas en el ejercicio en curso (2018)	Total general	% s/total
Sin consignación presupuestaria	-	444.300,55		444.300,55	19 %
Sin contrato	-	3.406,55	365.977,23	369.383,78	16 %
Contrato menor sin aprobación del gasto	-	-	140.076,63	140.076,63	6 %
Otras causas distintas a las anteriores*	-	370.926,58	803.069,69	1.173.996,27	51 %
Retrasos en la tramitación interna	187.748,46	-	-	187.748,46	8 %
TOTAL	187.748,46	818.633,68	1.309.123,55	2.315.505,69	100 %
% S/TOTAL	8 %	35 %	57 %	100 %	

En el cuadro anterior se desglosa la cuantía global en función de las principales causas por las que los gastos de la muestra analizada se han tramitado por REC.

Las causas incluidas en el apartado "otras causas distintas a las anteriores", por importe de 1.173.996,27 euros, son las siguientes:

- Gasto de emergencia en el que no se acredita suficientemente que se limite a lo estrictamente imprescindible: 56 %
- Incumplimiento del plazo de ejecución de las obras: 20%
- Pago domiciliario del gasto en seguros sociales: 10 %
- No solicitud de propuesta de gasto incumpliendo las bases de ejecución del presupuesto: 7 %
- Otros: no acreditación de estar al corriente en IAE, incorrecta aplicación presupuestaria, facturas no conformadas por el responsable directo del gasto, falta de acta recepción en suministro, etc. 7 %

La mayor parte de las obligaciones tramitadas por REC corresponden a gastos en obras (46 %) y servicios (39 %) y, en menor medida, a suministros (10 %) y personal (5 %):

Naturaleza del gasto	Suma de Importe REC	% s/total
Obras	1.070.519,62	46 %
Personal	117.815,68	5 %
Servicios	901.822,40	39 %
Suministros	225.347,99	10 %
TOTAL	2.315.505,69	100 %

Obligaciones debidamente comprometidas

El detalle de las obligaciones debidamente comprometidas (187.748,46 euros, todas relativas al ejercicio 2017) clasificadas por naturaleza del gasto se muestra a continuación:

Naturaleza del gasto	Obligaciones debidamente comprometidas en ejercicios anteriores	% s/total
Obras	108.773,11	58 %
Personal	-	-
Servicios	76.543,20	41 %
Suministros	2.432,15	1 %
TOTAL	187.748,46	100 %

La mayoría de ellas corresponden a facturas fechadas en los últimos días de diciembre de 2017 y cuya tramitación tuvo lugar en 2018:

Obras: obligaciones debidamente comprometidas				
Código funcional	Código económico	Importe	Fecha factura	Fecha registro
454	21902	35.398,42	28/12/2017	29/12/2017
454	21902	28.842,23	28/12/2017	29/12/2017
164	63202	44.532,46	30/12/2017	25/01/2018
TOTAL		108.773,11		

Respecto al gasto por importe 44.532,46 euros, se realizó una modificación presupuestaria para incorporar crédito al presupuesto de 2018, por lo que no hubiera sido necesario tramitar un REC sino reconocer la obligación por el procedimiento ordinario.

Respecto a los gastos por servicios y suministros, fueron los retrasos en la tramitación interna los que obligaron a tramitar el expediente de REC en 2018:

SERVICIOS: OBLIGACIONES DEBIDAMENTE COMPROMETIDAS				
Código funcional	Código económico	Importe	Fecha factura	Fecha de registro de la factura
MULTIAPLICACION	22100	44.705,56	30/11/2017	11/12/2017
MULTIAPLICACION	22602	4.235,00	30/09/2017	11/10/2017
931	22706	3.993,00	27/11/2017	29/11/2017
920	22400	3.732,45	21/07/2017	30/09/2017
342	21300	3.314,19	11/12/2017	17/01/2018
151	22709	2.661,99	29/12/2017	29/12/2017
151	22709	2.507,70	29/12/2017	29/12/2017
1621	22709	2.069,38	31/12/2017	02/01/2018
321	22709	1.340,94	31/12/2017	18/01/2018
342	22700	1.294,36	31/12/2017	17/01/2018
321	21200	961,35	31/10/2017	30/11/2017
170	22709	450,50	22/12/2017	04/01/2018
920	22602	363,00	30/11/2017	17/01/2018
920	22602	363,00	30/12/2017	17/01/2018
920	22400	318,46	21/07/2017	30/09/2017
MULTIAPLICACION	22600	152,75	21/08/2018	21/08/2018
171	21400	20,62	31/10/2017	15/11/2017
163	21500	40,75	31/12/2017	26/07/2018
151	22709	4.018,20	04/01/2018	01/02/2018
TOTAL		76.543,20		

SUMINISTROS: OBLIGACIONES DEBIDAMENTE COMPROMETIDAS				
Código funcional	Código económico	Importe	Fecha factura	Fecha de registro de la factura
432	22602	1.621,40	29/12/2017	11/01/2018
321	22103	526,40	20/12/2017	26/12/2017
432	22602	284,35	29/12/2017	11/01/2018
TOTAL		2.432,15		

Obligaciones indebidamente comprometidas

Las obligaciones indebidamente comprometidas aprobadas en los expedientes de reconocimiento extrajudicial de la muestra (2.127.757,23 euros) pueden agruparse en las siguientes causas:

a. Gasto sin consignación presupuestaria.

b. Gasto sin cobertura contractual: se incluyen gastos de tracto sucesivo que de forma acumulada superan los umbrales del contrato menor sin que se haya tramitado el oportuno expediente de contratación, gastos para los que el contrato ha finalizado sin que se haya tramitado uno nuevo o no haya entrado en vigor y gastos que condenan varios contratos con el mismo proveedor (fraccionamiento del objeto del contrato).

c. Defectos en la tramitación de contratos menores.

d. Otras causas distintas a las anteriores, entre las que se encuentran, principalmente, gasto declarado de emergencia en el que no queda acreditado que se limite a lo estrictamente indispensable, incumplimiento en el plazo de ejecución de los contratos de obra y contratos menores sin propuesta de gasto previa según exigen las bases de ejecución del presupuesto.

El detalle de las obligaciones indebidamente comprometidas clasificadas por la naturaleza del gasto y ejercicio es el siguiente:

Naturaleza del gasto	Sin consignación presupuestaria	Sin contrato	Contrato menor sin aprobación del gasto	Otras causas distintas a las anteriores	Total	% s/ total
Obras	106.858,86	-	25.638,71	829.248,94	961.746,51	45 %
2017	106.858,86	-	-	272.702,71	379.561,57	
2018	-	-	25.638,71	556.546,23	582.184,94	
Personal	-	-	-	117.815,68	117.815,68	6 %
2018	-	-	-	117.815,68	117.815,68	
Servicios	334.804,28	202.347,79	107.421,59	180.705,54	825.279,20	39 %
2017	334.804,28	2.420,00		77.821,51	415.045,79	
2018	-	199.927,79	107.421,59	102.884,03	410.233,41	
Suministros	2.637,41	167.035,99	7.016,33	46.226,11	222.915,84	10 %
2017	2.637,41	986,55	-	-	3.623,96	
2018	-	166.049,44	7.016,33	46.226,11	219.291,88	
TOTAL	444.300,55	369.383,78	140.076,63	1.173.996,27	2.127.757,23	100 %
% S/ TOTAL	21 %	17 %	7 %	55 %	100 %	

A. Gastos sin consignación presupuestaria.

Estos gastos sin consignación se corresponden a gastos o contratos menores de obras, gastos de muy pequeña cuantía de suministros y gastos de servicios. Destacan por importe las transferencias a la Mancomunidad de Abastecimiento de Aguas del Guadalupe Mezquín por importe total de 305.736,90 euros, como aportación a gastos de explotación funcionamiento y amortización de un préstamo, adoptadas por acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 15 de diciembre de 2016.

En ocasiones los REC que aprueban obligaciones para las que no existía dotación presupuestaria han sido incorrectamente aprobados por el Alcalde en lugar de por el Pleno, de acuerdo con el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990 (en concreto los expedientes 3 y 11 de la muestra). El gasto corresponde a obras y servicios y supone un 14 % del total de este tipo de gastos. En los cuadros siguientes se especifican los importes indebidamente aprobados:

OBRAS SIN CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA						
Nº muestra	Nº Expte REC	Código funcional	Código económico	Importe	Fecha aprobación REC	Órgano de aprobación
3	37/2018	1531	21901	26.576,00	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	61901	522,72	14/08/2018	Alcalde
11	95/2018	161	62900	20.243,86	12/11/2018	Alcalde
TOTAL OBRAS				47.342,58		
Servicios gastos sin consignación						
3	37/2018	1531	22709	5.320,85	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	22709	4.422,15	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	454	21902	3.198,10	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	21901	445,51	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	22709	308,00	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	171	21300	282,83	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	22709	110,00	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	21901	65,07	14/08/2018	Alcalde
TOTAL SERVICIOS				14.152,51		
TOTAL				61.495,09		

También se aprobaron gastos declarados de emergencia para los que no existía consignación presupuestaria tal y como se detalla en el apartado d) siguiente.

B. Gasto sin cobertura contractual.

Este gasto (369.383,78 euros) corresponde a servicios y suministros. En el caso de los servicios supone el 25 % del gasto de esta naturaleza aprobado a través de REC y corresponde en su práctica totalidad al ejercicio 2018 y en el caso de los suministros, el 75 %.

Las principales causas de esta falta de negocio contractual son las siguientes:

— Gastos realizados una vez finalizada la vigencia del contrato (el plazo inicial y sus prórrogas), por importe de 105.090,04 euros. Se trata de servicios de limpieza y lavandería de edificios municipales (el 91 % del total), servicios de colaboración con el área de cultura del Ayuntamiento de Alcañiz, servicio de operario de usos múltiples y gestión, explotación y conservación del multiservicio rural "El Callejón" en Valmuel y servicios de limpieza y conserjería de instalaciones deportivas.

— Gasto relativo a servicios y suministros cuyo importe acumulado atendiendo a la homogeneidad de su objeto supera los umbrales del contrato menor (en cuantía o en duración superior a un año) y exigiría haber tramitado un expediente de contratación sujeto a los principios de publicidad y concurrencia:

Servicios y suministros	Importe
Seguros de salud edificios y vehículos	31.114,57
Redacción de proyectos, estudios técnicos, direcciones de obra y estudios de seguridad y salud	15.195,15
Mantenimiento de infraestructuras e instalaciones	10.666,46
Servicios de asistencia técnica de prensa	14.520,00
Mantenimiento de aplicaciones informáticas	8.714,28
Control financiero de sociedad municipal	7.078,50
Mantenimiento de ascensores	5.276,96
Actividades deportivas y culturales	4.691,83
Energía eléctrica	103.719,58
Juegos infantiles	11.602,33

Servicios y suministros	Importe
Carburante vehículos municipales	38.601,34
Telecomunicaciones	6.293,30
Bienes de instalaciones deportivas	6.000,00
Material de oficina	819,44
TOTAL	264.293,74

C. Defectos en la tramitación de contratos menores.

La base 28 de ejecución del presupuesto establece la obligatoriedad del certificado de existencia de crédito (documento RC), si la cuantía excede de 600 euros y de la Resolución de Alcaldía de adjudicación del contrato cuando el importe (IVA excluido) supere la cuantía de 4.000,00 euros en contratos de servicios y suministros y de 8.000,00 euros en contratos de obra.

AL incumplirse estos requisitos exigidos por la citada base se han tramitado por REC un total de 222.556,61 euros, el 10,5 % del total de obligaciones indebidamente reconocidas tramitadas por REC.

D. Otras causas

Principalmente, hay tres causas distintas a las anteriores que han originado REC. La primera de ellas es la tramitación de gastos declarados de emergencia que afecta a cuatro contratos de obras, (obras para estabilizar la ladera occidental del "Cerro Pui Pinos" de Alcañiz; obras y trabajos para reparar los daños causados por el deslizamiento de tierras del "Cerro Pui Pinos"; obras de demolición y construcción de nuevo muro de contención en Glorieta "Valencia", y declaración de ruina inminente del inmueble sito en c/ Trinidad número 33 de Alcañiz y ejecución de derribo).

La causa del REC es, según el informe de Intervención, la falta de acreditación en los expedientes de que la actuación de emergencia se limita estrictamente a lo indispensable, tal y como establece el artículo 120.2 de la LCSP al señalar que las prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la ley.

Lo mismo ocurre con los trabajos de dirección, seguridad y salud, estudios e informes topográficos de las obras relativas a las actuaciones declaradas de emergencia detalladas.

El 39 % de estos gastos declarados de emergencia ha sido incorrectamente aprobados por el Alcalde en lugar de por el Pleno, de acuerdo con el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, ya que no existía consignación presupuestaria en el ejercicio 2017 para ellos (en concreto los expedientes número 3 y 6 de la muestra): En el cuadro siguiente se detallan los importes indebidamente aprobados:

OBRAS DE EMERGENCIA SIN CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA						
Nº muestra	Nº Expte REC	Código funcional	Código económico	Importe	Fecha aprobación REC	Órgano de aprobación
6	15/2018	1531	61901	85.385,10	04/06/2018	Alcalde
6	15/2018	1531	61901	124.723,45	04/06/2018	Alcalde
Total obras				210.108,55		
Servicios de emergencia sin consignación presupuestaria						
3	37/2018	1531	22709	36.839,92	14/08/2018	Alcalde
3	37/2018	171	21300	761,37	14/08/2018	Alcalde
6	15/2018	1531	61901	4.403,19	04/06/2018	Alcalde
3	37/2018	1531	21901	2.706,76	14/08/2018	Alcalde
Total servicios				44.711,24		
TOTAL				254.819,79		

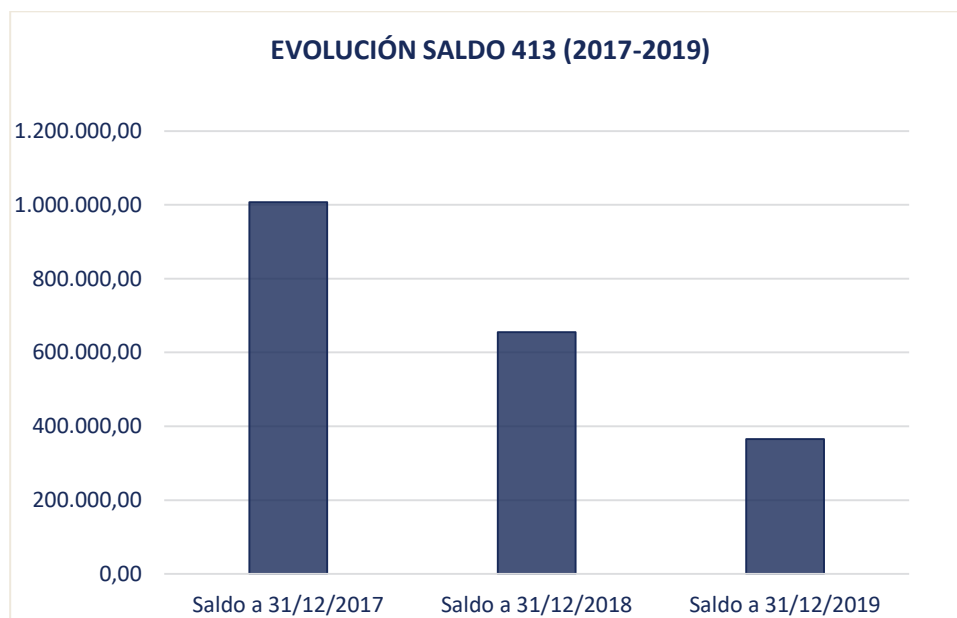
En segundo lugar, en el 48 % del total de gasto de obras aprobado mediante REC (1.070.519,62 euros) se incumple el plazo de ejecución de las obras (512.357 euros). De este importe (512.357 euros), el 54 % corresponde a gasto tramitado mediante el procedimiento de emergencia (276.236,62 euros) ya que el tiempo de ejecución no se corresponde con el carácter de emergencia de las obras, y el 46 % a gasto tramitado mediante procedimiento ordinario (236.120,38 euros).

La tercera causa destacable en este apartado se refiere al gasto de personal. El pago de los seguros sociales relativos al mes de mayo de 2018 (117.815,68 euros) fue realizado mediante domiciliación bancaria sin seguir el procedimiento general de aprobación y pago regulado en los artículos 183 a 189 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

3.2.3. Cuenta 413, Acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto

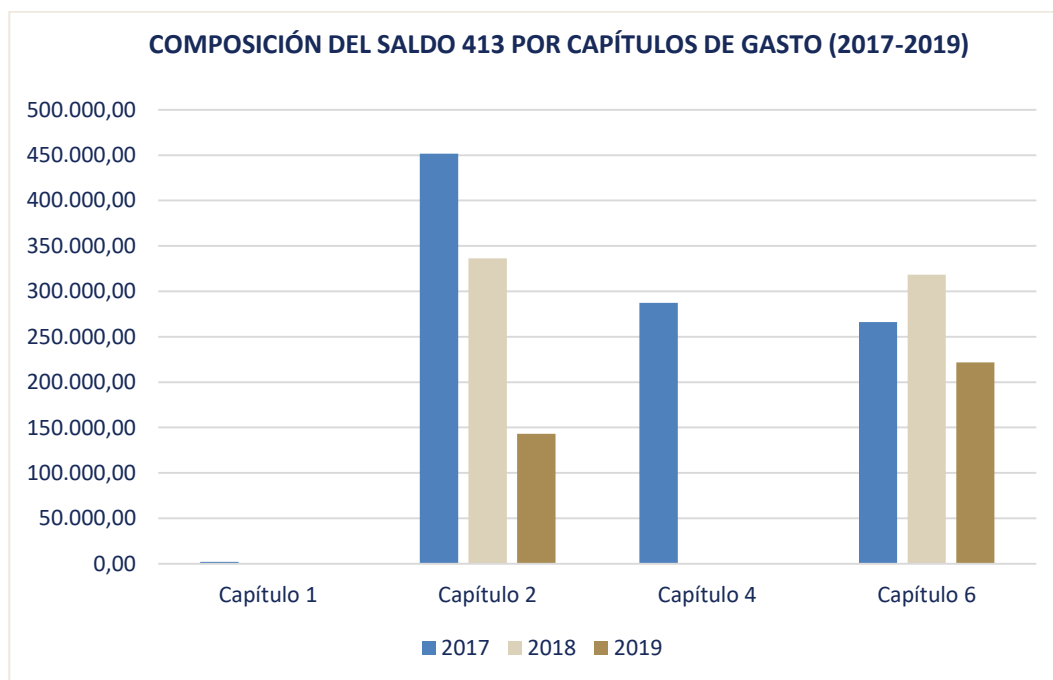
Desde el ejercicio 2017 se observa un importante descenso del saldo imputado en la cuenta 413. En 2019 (365.087,03 euros) desciende un 44 % respecto a 2018 y en 2018 (654.955,14 euros) un 35 % respecto a 2017 (1.006.987,63 euros), lo que supone una disminución total del 64 %.

SALDOS DE LA CUENTA 413		
Ejercicio	Saldo inicial 1 de enero	Saldo final 31 de diciembre
2017	601.148,26	1.006.987,63
2018	1.006.987,63	654.955,14
2019	654.955,14	365.087,03



La mayor parte de operaciones pendientes de aplicar al presupuesto en los ejercicios 2017 y 2018 se refiere a gasto corriente en bienes y servicios, que representa el 45 % y 51 % del total, respectivamente, mientras que en el ejercicio 2019 la mayor parte del gasto pendiente de aplicar al presupuesto se corresponde con gasto en inversión (61 % del total).

La distribución por capítulos y ejercicios se representa en el siguiente gráfico:



Se ha comprobado que prácticamente la totalidad de las facturas aprobadas en los reconocimientos extrajudiciales de crédito, cuyo gasto se refiere al ejercicio 2017, estaban registradas en la cuenta 413, quedando únicamente sin registrar en ella las que se detallan a continuación. Todas ellas, a excepción de una de importe 1.242,67 euros, tuvieron su entrada en el registro en 2018:

Naturaleza del gasto	Ejercicio a que se refiere el gasto	Fecha factura	Fecha de registro de la factura	Importe
Servicios	2017	20/06/2017	20/06/2017	1.242,67
Obras	2017	05/12/2017	07/03/2018	20.243,86
Servicios	2017	03/10/2017	08/05/2018	700,00
Servicios	2017	31/12/2017	26/07/2018	40,75
Suministros	2017	01/01/2018	25/01/2018	44,43
Suministros	2017	01/01/2018	25/01/2018	942,12
Obras	2017	30/12/2017	25/01/2018	44.532,46
TOTAL				67.746,29

El Ayuntamiento de Alcañiz aprobó la modificación de créditos número 8/2018 de suplemento de crédito financiado con cargo al remanente líquido de tesorería, por importe de 713.393,20 euros, con objetivo de suplementar las aplicaciones presupuestarias del ejercicio 2018 para imputar el gasto de 2017

Dicho suplemento de crédito representó el 71 % del saldo a 1 de enero de 2018 de las operaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas en la cuenta 413.

3.2.4. Cuenta 555, Partidas pendientes de aplicación

La cuenta 555, Partidas pendientes de aplicación presentó un saldo 0 en 2017 y fue prácticamente inexistente en 2018:

Número de cuenta	Descripción	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2018
5550	Pagos pendientes de aplicación	-	2.622,48

3.2.5. Conclusiones y recomendaciones Ayuntamiento de Alcañiz

1. El Ayuntamiento de Alcañiz ha adoptado medidas para adaptarse al Real Decreto 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local y clarificar los supuestos que dan origen a la aprobación de obligaciones mediante reconocimiento extrajudicial de créditos. Además de las bases de ejecución del presupuesto, con fecha 1 de octubre de 2018, aprobó el Reglamento de control interno y fiscalización previa limitada, aplicado a partir del ejercicio 2019, y se elaboró una Instrucción de la Intervención del Ayuntamiento de Alcañiz sobre la omisión de la función interventora, aplicada a partir del ejercicio 2020.

Sin embargo, en ocasiones no se han cumplido las exigencias de su propia regulación en la tramitación de los REC, relativas a la realización de informes por el gestor responsable del gasto.

2. El Ayuntamiento de Alcañiz ha tramitado un número elevado de REC (77) por un importe global de 2.971.161,38 euros, una vez corregidos los errores observados en la comunicación a la Plataforma de entidades locales. Esta cuantía supone el 17,6 % del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio.

Todos ellos tienen su origen en acuerdos contrarios a reparos de la Intervención. Pese a la entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades locales no se ha realizado el procedimiento de discrepancia ante un reparo de la Intervención que regula el artículo 15 de dicha norma.

3. Se han incumplido los artículos 23 del Real Decreto 781/1986 y 60 del Real Decreto 500/1990 ya que tres expedientes REC (números 3, 6 y 11) en los que se incluían gastos sin dotación presupuestaria por importe de 316.314,88 euros, han sido aprobados por el Alcalde en lugar de por el Pleno de la Corporación.

4. El Ayuntamiento de Alcañiz ha aprobado mediante REC obligaciones tanto del ejercicio anterior, de acuerdo con los artículos 26 y 60 del Real Decreto 500/1990 como del ejercicio corriente.

De ellas, todas las obligaciones debidamente comprometidas correspondían al ejercicio anterior y su imputación al presupuesto de 2018 se debió a retrasos en la tramitación interna en su ejercicio de origen.

Respecto a las obligaciones indebidamente comprometidas, la mayoría lo fueron por las siguientes causas:

- gasto sin consignación presupuestaria (21 %)
- gasto sin cobertura contractual (17 %)
- gasto de emergencia en el que no se acredita que se limite a lo imprescindible (31 %)
- incumplimiento del plazo de ejecución de las obras (11 %)
- contrato menor sin aprobación del gasto (7 %)
- pago domiciliado (seguros sociales) (6 %)
- falta de tramitación de la propuesta de gasto conforme a las bases de ejecución del presupuesto (4 %)

Para ningún expediente se ha abierto expediente de responsabilidades ni se ha acudido a la vía de revisión de oficio de los actos nulos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas pese a que en algunos casos podría haberse producido la nulidad de acuerdo con el artículo 47 de la citada ley.

5. La evolución del saldo de la cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, es descendente desde 2017, experimentando una reducción de un 64 %. La práctica totalidad de las facturas incluidas en los REC aprobados habían sido contabilizadas en dicha cuenta.

Por todo lo anterior **Recomendamos**,

- Realizar un esfuerzo de adaptación de la tramitación habitual de los REC a los requerimientos procedimentales de las bases de ejecución del presupuesto y las instrucciones municipales dictadas.
- Debe vigilarse especialmente las características del gasto, en concreto la falta de dotación presupuestaria, que se tramita por REC para evitar que se produzca la aprobación del expediente por órgano incompetente.
- En el caso de la incorporación de remanente de un ejercicio a otro, regulado en el artículo 26. b) del Real Decreto 500/1990, no procede la realización de un REC sino la tramitación ordinaria al tratarse de un supuesto distinto al de las obligaciones del artículo 60.2 de este Real Decreto, según se señala expresamente en él.

— Revisar la gestión municipal, especialmente en el área contractual, para mejorar el cumplimiento de las normas de la LCSP y evitar en todo caso el uso constante del REC para aprobar gastos derivados de actuaciones que incumplan la normativa contractual.

— El REC es un procedimiento excepcional no ordinario, por lo que no puede ser la solución recurrente a incumplimientos normativos en la gestión.

3.3. AYUNTAMIENTO DE LA MUELA

El Ayuntamiento de la Muela es un municipio cuya población, según cifras oficiales INE a 1 de enero de 2018, es de 5.479 habitantes.

El Ayuntamiento aplica la Instrucción del modelo Normal de contabilidad local (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, modificada por Orden HAC/1364/2018, de 12 de diciembre).

La liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2018, es la siguiente:

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones de Créditos	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos	Obligaciones Pendientes de Pago a 31 de diciembre	Remanentes de Crédito
1. Gastos de Personal	2.351.009,09	403.011,54	2.754.020,63	2.534.698,78	2.533.656,94	1.041,84	219.321,85
2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	1.912.994,90	502.487,76	2.415.482,66	1.878.461,37	1.775.699,62	102.761,75	537.021,29
3. Gastos Financieros	1.662.624,49	66.840,28	1.729.464,77	278.233,67	278.233,67	0,00	1.451.231,10
4. Transferencias corrientes	112.853,21	115.859,18	228.712,39	11.407,43	11.407,43	0,00	217.304,96
5. Fondo de contingencia	114.169,25	-114.169,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0
6. Inversiones Reales	364.372,85	667.024,06	1.031.396,91	531.980,80	518.489,81	13.490,99	499.416,11
7. Transferencias de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8. Activos financieros	0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Pasivos financieros	288.422,79	3.683.338,67	3.971.761,46	3.746.275,81	3.746.275,81	0,000	225.485,65
TOTAL	6.806.446,58	5.324.392,24	12.130.838,82	8.981.057,86	8.863.763,28	117.294,58	3.149.780,96

Del total de obligaciones reconocidas, 8.981.057,16 euros, se han aprobado a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito (REC) 108.783,99 euros, cuantía que representa un 1,21 % del total de las obligaciones reconocidas netas del ejercicio.

La Intervención del Ayuntamiento de la Muela, está ocupado actualmente por funcionario de habilitación de carácter nacional.

En 2018, La Intervención realiza la fiscalización previa limitada o de requisitos básicos, siendo objeto de comprobación la existencia de crédito presupuestario, que los gastos se generen por órgano competente y otros extremos fijados en bases de ejecución del presupuesto según la naturaleza del gasto, de acuerdo con las bases 43 y 44 de ejecución del presupuesto.

No han desarrollado en 2018 actuaciones de control financiero.

3.3.1. Marco regulador y tramitación del procedimiento REC

El Ayuntamiento aplica los artículos 176 del TRLRHL relativo a la temporalidad de los créditos, y los artículos 26 y 60 del RD 500/1990 sobre el órgano competente, en la aprobación de los expedientes REC.

Las Bases de ejecución del Presupuesto 2018 del Ayuntamiento de la Muela no regulaban la tramitación de reconocimientos extrajudiciales de créditos. Tan solo en la base 19 se reproduce la normativa general respecto a que el órgano de aprobación de REC cuando no exista dotación presupuestaria será el Pleno.

Tampoco existía ninguna regulación propia para la tramitación de expedientes en los que se hubiera emitido la fiscalización previa ni ningún otro procedimiento excepcional de reconocimiento diferente del REC.

Esta situación cambia con el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, que entró en vigor a mediados de 2018 y en 2020 el Ayuntamiento ha aprobado un reglamento de control interno y se regula con mayor detalle en las bases de ejecución del presupuesto la tramitación del REC, determinándose el contenido de los informes del área gestora del gasto, el informe de Intervención y la necesidad de acudir a la revisión de oficio si se dan las causas de nulidad del artículo 47 de la Ley 39/2015 del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con relación a la tramitación realizada, todos los expedientes REC incluyen únicamente gastos de ejercicios anteriores de acuerdo con los artículos 23 y 60 del Real Decreto 500/1990.

De acuerdo con la citada norma, el órgano competente que aprueba los gastos incluidos en los expedientes REC, lo es en función de si en el momento de la ejecución del gasto hubiera o no crédito suficiente en el presupuesto. Así, el Pleno ha aprobado los gastos que en el momento de su ejecución no tuvieran crédito suficiente y el Alcalde si existía crédito suficiente en el año de ejecución del gasto.

3.3.2. Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito del Ayuntamiento de la Muela 2018

En 2018 el Ayuntamiento tramitó cinco expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito:

EXPEDIENTES REC EJERCICIO 2018			
Nº Expediente REC	Origen	Expediente de gasto	Importe
1/2018	Acuerdo contrario a reparo	G 64/2018	60.654,15
2/2018	Gastos sin expediente tramitado	G360/2018	1.573,00
4/2018		G538/2018*	11.619,61
5/2018		G 540/2018	24.164,37
6/2018		G 1566/2018*	10.772,86
	TOTAL		108.783,99

*En la fiscalización se observaron diferencias con los importes de los expedientes comunicados al Tribunal de

Cuentas en los expedientes REC 4/2018 y 6/2018. El Ayuntamiento ha confirmado que ha de corregirse el importe de la Plataforma en las siguientes cantidades:

Expediente REC	Importe Plataforma	Importe Definitivo	Diferencia
Reconocimiento extrajudicial 4/2018	11.699,61	11.619,61	80,00
Reconocimiento extrajudicial 6/2018	13.570,70	10.772,86	2.797,84

El Ayuntamiento ha comunicado a través de la plataforma que se adoptaron 37 acuerdos contrarios a los reparos del Interventor, de los cuales solo uno se tramitó como reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe de 60.654,15 euros.

No han comunicado que se hayan tramitado expedientes con omisión de fiscalización previa ni anomalías en ingresos.

Los otros cuatro expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, por importe total de 48.129,84 euros, no tienen origen en la omisión de la fiscalización previa ni en acuerdos contrarios a reparos. Incluyen gastos para los que no se tramitó expediente alguno.

Excepto el expediente REC nº 1 cuyo origen es el acuerdo contrario a reparo, los restantes no fueron comunicados a través de la Plataforma del Tribunal de Cuentas ya que el Interventor no consideró que hubiera omisión de fiscalización previa, al no haberse tramitado ningún expediente de gasto y obviamente tampoco su fiscalización.

Ningún gasto de los incluidos en REC ha sido objeto de revisión de oficio ni se ha abierto expediente alguno de exigencia de responsabilidades.

Para realizar el análisis de los REC realizados en 2018 se ha tomado una muestra de los gastos aprobados por este procedimiento. La cobertura de la muestra de gastos seleccionada ha sido la siguiente:

Cobertura de la muestra			
	N.º expedientes REC	N.º facturas	Importe
Universo	5	143	108.783,99
Muestra	100 %	51 %	80 %

La totalidad del gasto tramitado por REC corresponde a ejercicios anteriores por lo que se cumple lo establecido expresamente en el TRLHL y el Real Decreto 500/1990 cuando disponen que serán obligaciones de ejercicios anteriores las que podrán tramitarse a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito.

El volumen de obligaciones debidamente comprometidas representa un 26 % frente a un 74 % que representa el volumen de obligaciones indebidamente comprometidas.

Causa	Obligaciones debidamente comprometidas en ejercicios anteriores	Obligaciones indebidamente comprometidas en ejercicios anteriores	Total	% s/total
Sin consignación presupuestaria		24.983,97	24.983,97	23%
Sin consignación presupuestaria y sin adecuada cobertura contractual		3.411,05	3.411,05	3%
Sin consignación presupuestaria y sin contrato		42.983,38	42.983,38	40%
Contratos menores sin aprobación del gasto ni consignación presupuestaria		9.439,86	9.439,86	9%
Retraso en la presentación de la factura por el proveedor	471,13		471,13	0,4%
Retrasos en la tramitación interna	27.494,60		27.494,60	25%
TOTAL	27.965,73	80.818,26	108.783,99	100 %
% S/TOTAL	26%	74%	100%	

La tipología de los gastos se corresponde principalmente con contratos de suministros y de servicios, que representan el 50 % y el 44 %, respectivamente.

— Dentro de los contratos de servicios destacan los contratos de mantenimiento, limpieza, servicios jurídicos y seguros.

— Entre los principales contratos de suministros destacan los de electricidad, alumbrado público y de telefonía.

— Además, se han aprobado gastos (incluidos en el apartado "otros") correspondientes a impuestos, dietas de plenos y comisiones, intereses de demora y transferencias de naturaleza corriente. Estos gastos representan el 6 % del total.

Naturaleza del gasto	Obligaciones Debidamente comprometidas	Obligaciones Indebidamente comprometidas	Total
Contrato de servicios	516,29	47.207,95	47.724,24
Contrato de suministros	24.119,21	30.266,96	54.386,17
Otros	3.330,23	3.343,35	6.673,58
TOTAL	27.965,73	80.818,26	108.783,99

Obligaciones debidamente comprometidas

Naturaleza del gasto	Obligaciones debidamente comprometidas	
	Retraso en la presentación de la factura por el proveedor	Retraso en la tramitación interna
Contrato de servicios		516,33
Contrato de suministros	471,00	23.648,12
Otros		3.330,28
TOTAL	471,13	27.494,60

Las obligaciones debidamente comprometidas se corresponden con gasto ejecutado en 2017 y han sido aprobados por el Alcalde, al existir crédito disponible en partidas presupuestarias de dicho ejercicio.

Los retrasos en la tramitación interna se corresponden principalmente a facturas de alumbrado público registradas en el mes de diciembre.

Obligaciones indebidamente comprometidas

Naturaleza del gasto	Obligaciones indebidamente comprometidas				
	Sin consignación presupuestaria	Sin consignación presupuestaria y contrato menor sin aprobación del gasto	Sin consignación presupuestaria/ Sin adecuada cobertura contractual	Sin consignación presupuestaria/sin contrato	Total
Contrato de servicios	1.573,00	9.439,86	3.411,05	32.784,04	47.207,95
Contrato de suministros	20.067,62			10.199,34	30.266,96
Otros	3.343,35				3.343,35
TOTAL	24.983,97	9.439,86	3.411,05	42.983,38	80.818,26

Las obligaciones indebidamente comprometidas se corresponden con gasto ejecutado en 2014, 2015, 2016 y 2017 y los REC han sido aprobados por el Pleno, al no existir crédito disponible en partidas presupuestarias de dichos ejercicios. Además, el análisis de la muestra ha detectado diversos incumplimientos de la normativa de contratación en muchos de estos gastos.

– Los principales gastos incluidos en la columna “sin consignación presupuestaria” se corresponden al contrato de suministros con gas natural, el cual tiene cobertura contractual. Sin embargo, no hubo crédito suficiente en 2017 para el reconocimiento y pago de las obligaciones derivadas de él.

– Los gastos incluidos en la columna “sin consignación presupuestaria y contrato menor sin aprobación del gasto”, se corresponden a servicios de actuaciones culturales y festivas, servicios en centro deportivo y diseño de página web, calificados como contratos menores.

– Se observan no obstante incumplimientos de la normativa de contratación ya que si bien el contrato de sonido e iluminación no supera el umbral cuantitativo del contrato menor se factura por el mismo objeto en los ejercicios 2017 y 2018.

– Los importes facturados por el proveedor en ambos ejercicios superan en ambos casos los 6.000 euros, de tal modo que deberían haber realizado consulta al menos a tres empresas, conforme se establece en el artículo 4.2 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, salvo que solo pudiera ser prestado por un único empresario, en cuyo caso hubiera debido motivarse tal circunstancia.

– Estos gastos parecen corresponder a servicios necesarios de carácter permanente y perfectamente previsibles por lo que no deberían haberse tramitado a través de la figura del contrato menor, sino mediante el correspondiente procedimiento de contratación de la LCSP.

– Los gastos incluidos en la columna “sin consignación presupuestaria y sin adecuada cobertura contractual” se corresponden con un contrato de mantenimiento y reparación en el que se ha detectado la realización de trabajos eléctricos en dos edificios no incluidos en el objeto de contrato. El contrato de origen finalizó en febrero de 2018, pese a lo cual se ha seguido facturando por importes superiores a lo contratado. Existe un expediente de reintegro de pagos actualmente pendiente de resolución ya que se ha detectado un exceso de facturación por el contratista

– Los gastos incluidos en la columna “sin consignación presupuestaria y sin contrato” se corresponden principalmente con la facturación por servicios jurídicos, póliza de accidentes, catering comedor infantil y suministros de carburantes y telefonía

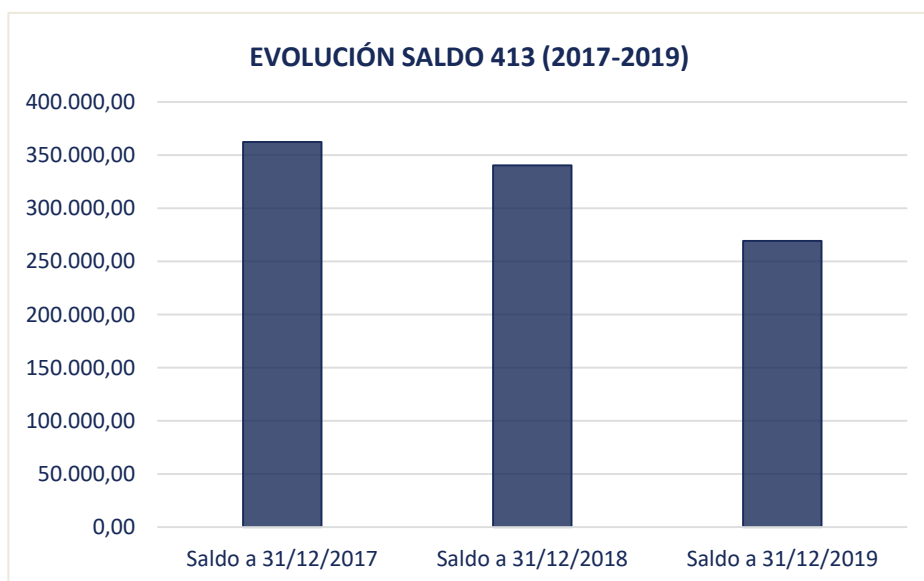
– Los contratos por servicios jurídicos y catering finalizaron su vigencia el 16 de enero de 2016 y el 28 de febrero de 2017 respectivamente.

3.3.3. Cuenta 413, Acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto

La evolución del saldo de la cuenta 413, acreedores por operaciones pendientes de imputar al presupuesto, en los tres últimos ejercicios es descendente, siendo el saldo final a 31 de diciembre de 2019 (269.284,07 euros) inferior en un 25 % al saldo final a 31 de diciembre de 2017 (362.155,91 euros).

Pese a la disminución del saldo, a 31 de diciembre de 2019 se mantienen gastos pendientes de aplicar al presupuesto de los ejercicios 2008 a 2010 y 2015 a 2017.

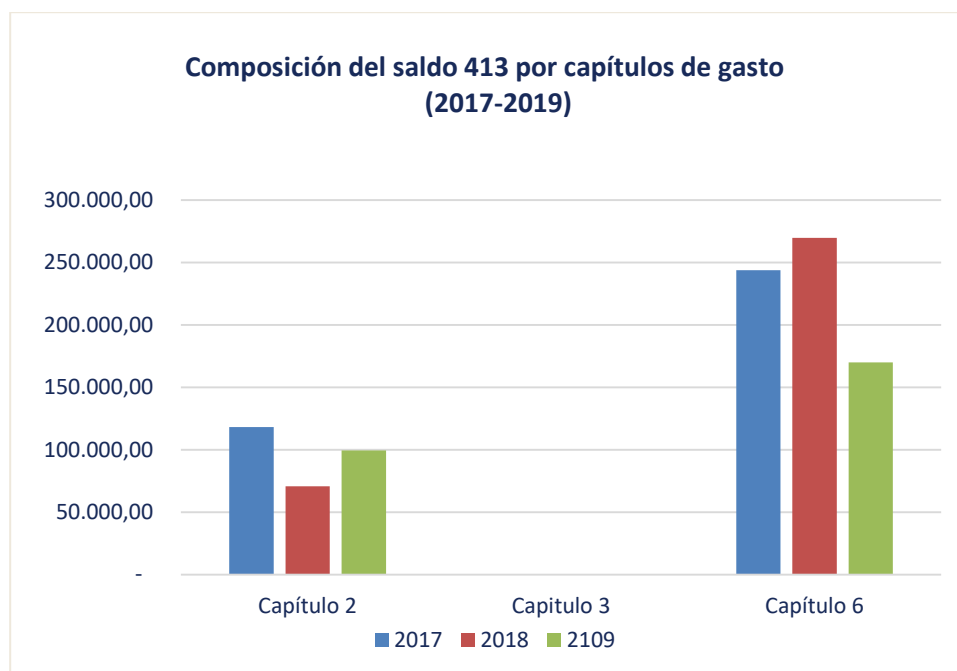
Ejercicio	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2018	Saldo a 31/12/2019
2008	348,48	348,48	348,48
2009	13.001,75	13.001,75	13.001,75
2010	72.460,13	72.460,13	72.460,13
2011	139.181,95	139.181,95	-
2015		2.732,43	2.732,43
2016	1.791,52	1.272,89	1.272,89
2017	135.372,08	40.970,09	40.970,09
2018	-	70.305,90	59.343,30
2019	-	-	79.155,00
TOTAL	362.155,91	340.273,62	269.284,07



Por capítulos de gasto, destaca el importe pendiente de imputar correspondiente a inversiones en infraestructuras y bienes destinados a uso general, cuya cuantía se ha incrementado desde el ejercicio 2017 en 65.267,96 euros

Concepto de gasto	Descripción	2017	2018	2019
20	Arrendamientos y cánones	516,33	6.738,59	
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	7.100,89	35.186,78	4.554,77
22	Material, suministros y otros	108.794,51	28.727,46	54.755,87
23	Indemnizaciones por razón del servicio	1.800,00		
35	Intereses de demora y otros gastos financieros	56,76		
60	Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general	20.215,76	40.431,53	85.483,72

Concepto de gasto	Descripción	2017	2018	2019
61	Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general	82.652,85	88.170,45	82.652,85
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	1.836,86	1.836,86	1.836,86
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	139.181,95	139.181,95	
TOTAL		362.155,91	340.273,62	269.284,07



La mayoría de los gastos tramitados en los REC han sido registrados en la cuenta 413. El importe no registrado a 31 de diciembre de 2017 asciende a 17.284,47 euros aunque 4.032,84 euros corresponden a facturas cuya entrada en el registro no se produjo hasta 2018. El detalle, atendiendo a los expedientes REC es el siguiente:

N.º REC	Importe total	N.º facturas u otros gastos (total)	Importe no registrado en 413	N.º facturas u otros gastos no registrados en 413	Importe registrado en 2018	N.º facturas registradas en 2018
1/2018	60.654,15	81	3.724,96	6		
2/2018	1.573,00	1	1.573,00	1	1.573,00	1
4/2018	11.619,61	12	697,36	1	697,36	1
5/2018	24.164,37	40	516,29	1	516,29	1
6/2018	10.772,86	9	10.772,86	9	1.246,19	7
TOTAL	108.783,99	143	17.284,47	18	4.032,84	10

3.3.4. Cuenta 555, Partidas pendientes de aplicación

De acuerdo con el PGCP, la cuenta 555, Partidas pendientes de aplicación, contiene aquellas cuantías cuya causa no resulta, en principio, identificable y siempre que no correspondan a operaciones que por su naturaleza deban incluirse en otros subgrupos de cuentas. Tales importes deben permanecer registradas en esta cuenta el tiempo estrictamente necesario para aclarar su causa.

El Ayuntamiento de la Muela mantiene saldos muy elevados en las cuentas 555, Partidas pendientes de aplicación.

Tiene abiertas cinco cuentas financieras y el importe total de sus saldos a 31 de diciembre de 2018 era de 2.247.128,03 euros, que supone un 25,3 % de las obligaciones reconocidas en el ejercicio.

A 31 de diciembre de 2017 existen saldos pendientes de aplicar desde el ejercicio 2007 por lo que no se cumple el carácter transitorio con el que define el PGCG los apuntes de gastos de esta cuenta.

Las cuentas incluyen gastos de diversa naturaleza, destacando por importe los siguientes:

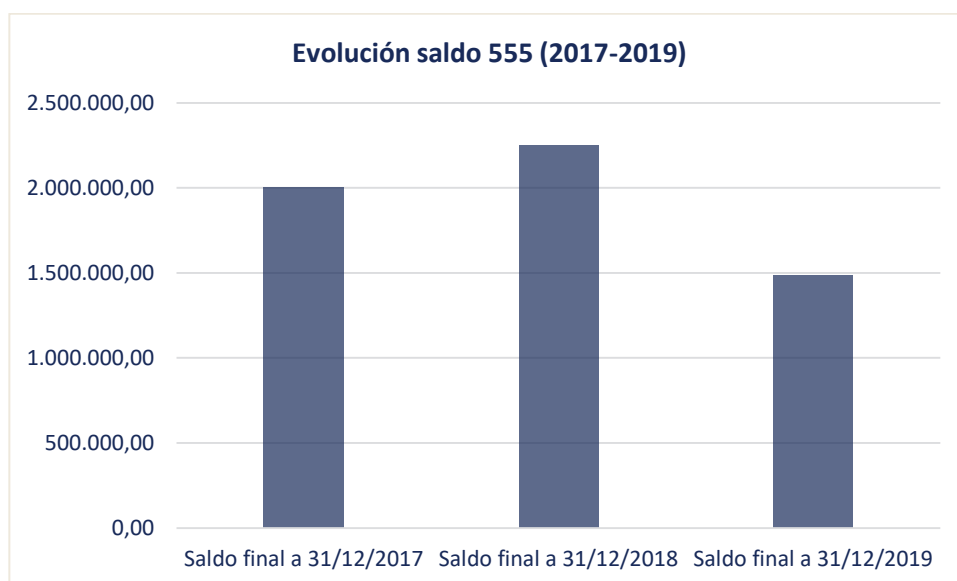
- Gastos de nóminas, cuotas a la Seguridad Social, IRPF (44 miles de euros)
- Pago a la DPZ por la gestión de recaudación ejecutiva e ingresos directos (36 miles de euros)
- Comisiones bancarias (30 miles de euros)
- Intereses operación de tesorería (52 miles de euros)
- Principal e intereses judiciales de Sentencias pagadas con cargo al fondo de ordenación del 2016 (905 miles de euros).
- Transferencias a Juzgado por procedimiento de embargo CAJATRES (909 miles de euros)

Detalle del saldo de la cuenta 555 por número de cuenta				
Número cuenta	Descripción	Saldo final 2017	Saldo final 2018	Saldo final 2019
55500	Pagos pendientes de aplicación	138.253,21	377.944,02	142.031,38
55500	CAI - Intereses pendientes de aprobación	52.496,35	52.496,35	0,00
55500	Pagos pendientes de aplicación – Comisiones	235,65	2.949,39	515,12
55500	Pagos pendientes de aplicación- PROCEDIMIENTO BANC	908.790,37	908.790,37	435.246,60
55504	FONDO DE ORDENACIÓN 2015*	904.947,90	904.947,90	904.947,90
TOTAL		2.004.723,48	2.247.128,03	1.482.741,00

* Aunque se indica fondo de ordenación de 2015 se refiere al 2016

En 2019 siguen sin aplicarse gastos pagados con cargo al fondo de ordenación de 2016 (se trata de un mecanismo extraordinario de financiación estatal para la estabilidad y sostenibilidad financiera de las entidades locales regulado en el Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales), por importe de 904.947,90 euros y gastos por sentencias condenatorias por importe de 435.246,60 euros.

Pero sí se han aplicado las cuantías correspondientes a intereses de embargos de los ejercicios 2015 y 2016 por Caja Tres, a través del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito 1/2019, por importe de 473.543,77 euros, lo que hace disminuir el saldo de ejercicios anteriores, ello sin perjuicio de que deban seguir depurándose estas cuentas y aplicar los gastos en la partida que les corresponda por naturaleza.



3.3.5. Conclusiones y Recomendaciones Ayuntamiento de La Muela

1. El Ayuntamiento de la Muela ha tramitado por procedimiento REC, exclusivamente, gastos derivados de ejercicios anteriores por un importe total de 108.783,99.

Los gastos derivados de obligaciones indebidamente reconocidas del ejercicio en curso se tramitan resolviendo el reparo emitido por Intervención.

En estos casos el órgano competente resuelve la discrepancia/levanta el reparo y acuerda el reconocimiento de la obligación.

2. El 74,3 % de estos gastos, 80.818,26 euros son gastos indebidamente comprometidos. Además de la falta de dotación presupuestaria en el ejercicio en el que se produjeron presentan las siguientes irregularidades:

- Incumplimientos en la normativa de contratación, especialmente en el ámbito de los contratos menores.
- Falta de negocio contractual que ampare el gasto.

Para ningún expediente se ha abierto expediente de responsabilidades ni se ha acudido a la vía de revisión de oficio de los actos nulos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas pese a que en algunos casos podría haberse producido la nulidad de acuerdo con el artículo 47 de la citada ley

3. La evolución del saldo de la cuenta 413 "acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto" es descendente desde 2017, experimentando una reducción del 25 %. La práctica totalidad de las facturas incluidas en los REC aprobados habían sido contabilizadas en dicha cuenta.

4. El Ayuntamiento mantiene un saldo muy alto de partidas pendientes de aplicación en la cuenta 555, algunas de cuyas cuantías figuran desde el ejercicio 2008. Pese a que desde 2017 se ha venido disminuyendo el saldo, su importe a 31 de diciembre de 2018 equivalía al 25,3 % de las obligaciones reconocidas del ejercicio.

Por todo lo anterior **Recomendamos**,

- Revisar la gestión municipal, especialmente en el área contractual, para mejorar el cumplimiento de las normas de la LCSP y evitar en todo caso el uso constante del REC para aprobar gastos derivados de actuaciones que incumplen la normativa contractual.
- El REC es un procedimiento excepcional no ordinario, por lo que no puede ser la solución recurrente a incumplimientos normativos en la gestión.
- Debe revisarse el saldo de la cuenta 413 para asegurar que contenga la totalidad de las obligaciones que han quedado pendientes de aplicar al presupuesto del ejercicio.
- Deben depurarse los saldos de la cuenta 555, Partidas pendientes de aplicación y utilizarla adecuadamente contabilizando en ella los diversos gastos solo durante el tiempo necesario para aclarar su causa y realizar su imputación a la cuenta que corresponda en función de su naturaleza.

ANEXOS

ANEXO I – Muestra de expedientes REC de entidades locales aragonesas de población superior a 5.000 habitantes

Ayuntamiento /Diputación	Nº expediente REC	Importe
	16 EXTRA	125.174,16
	20 EXTRA	114.505,22
Alagón	18 EXTRA	93.866,27
	17 EXTRA	90.265,01
	37/2018	171.347,57
	1964/2018	159.973,09
Alcañiz	112/2018	260.582,82
	1952-1955/2018	303.388,55
	1-2018	69.762,81
	6-2018	132.228,29
Barbastro	8-2018	77.444,54
	10-2018	165.504,94
	2-/2018	3.746,99
Binefar	1-/2018	1.394,30
	REC Nº 2796/2018	48.921,13
Calatayud	1936-2018	43.987,92
	5365/2018	1.274,66
Caspe	5394/2018	25.084,89
	5/2018	187.430,58
	6/2018	216.460,75
Cuarte de Huerva	7/2018	182.895,53
	13/2018	234.348,66
	15/2018	164.540,24
Diputación Provincial de Huesca	12./2018	67.838,38
	8./2018	70.369,18
Diputación Provincial de Teruel	2./2018	53.503,36
	1/2018	164.885,96
	25/EXPROP	87.936,59
Diputación Provincial de Zaragoza	7-2018	165.909,17
	8-2018	100.999,57
	03/2018	21.064,40
Ejea de los Caballeros	06/2018	41.489,09
	1035/2018	18.070,82
Fraga	264/2018	20.591,65
	05/2018	58.726,38
Huesca	1/2018	70.582,52
	4903/2018	202.343,64
	1858/2018	216.962,66
Jaca	4359/2018	184.755,70
	5464/2018	180.524,52
	REC 10/2018	76.524,71
La Almonia de Doña Codina	REC 01/2018	73.311,03

Ayuntamiento /Diputación	Nº expediente REC	Importe
	REC 04/2018	56.028,99
La Muela	1./2018	60.654,15
	5./2018	24.164,37
	884/2018	108.872,68
La Puebla de Alfindén	1450/2018	100.274,71
	655/2018	89.529,40
	1236/2018	87.596,37
Subiánigo	REC 1-2018	173.522,66
	REC 2-2018	23.984,89
Tarazona	REC 6-2018	17.121,84
	REC 5-2018	13.957,80
	1./2018	155.541,47
Tauste	10./2018	71.459,06
	17./2018	66.154,23
	E. 321/18-PIEZA 1 A	100.554,06
Teruel	E. 121/2017-10 A	92.801,73
	E. 1318/18-ÚNICO D	73.618,74
	E. 321/18-PIEZA 3 A	63.935,01
	2148/2018 (R.E. N°9)	282.297,57
Utebo	3518/2018 (R.E. N° 16)	363.714,20
	1642/2018 (re n° 7)	185.983,13
	857/2018 (R.E. N° 4)	200.663,64
	1.663.563/18	905.365,05
Zaragoza	1.659.188/18	775.040,12
	1.123.023/18	530.409,52
	0.916.311/18	525.626,46
Zuera	REC 40/2018	46.716,34
	REC 45/2018	41.876,12

ANEXO II – Muestra de expedientes REC. Ayuntamiento de Zaragoza

Referencia expediente contractual	Denominación	Referencia número de muestra	Referencia expedientes REC	Importe	Nº facturas	Procedimiento
		1	0682626/18	131.904,08	1	Convalidación
		2	0916323/18	133.293,28	1	Convalidación
0229564/2013	Servicio de teleasistencia	3	1021530/18	133.427,20	1	Convalidación
		4	1639348/18	131.981,89	1	Convalidación
		5	1663575/18	131.170,45	1	Convalidación
		6	0198590/18	89.406,66	1	REC
		7	0266413/18	88.625,10	1	Convalidación
	Servicios integrales de unidad de atención a	8	0378022/18 VITALIA	80.486,03	1	Convalidación
	personas en situación de	9	0541532/18	90.570,31	1	Convalidación
0229570/2010	dependencia con deterioro cognitivo (3º planta) en la Casa de Amparo	10	0705022/18	87.990,44	1	Convalidación
		11	0858846/18	90.848,20	1	Convalidación
		12	1009972/18	87.660,46	1	Convalidación
		13	1131489/18	91.160,83	1	Convalidación
		14	1453343/18	128.363,74	2	Convalidación
0549780/09	Servicio limpieza CDM Palafox	15	0501167/18	62.470,86	3	REC/Convalid.
0549792/09	Servicio limpieza CDM Alberto Maestro	15	0501167/18	85.974,67	3	REC/Convalid.
		16	1131257/18	60.645,32	2	Convalidación
		17	0031583/18	22.491,12	1	REC
		18	0031766/18	21.059,07	1	REC
		19	0480140/18	20.553,70	1	Convalidación
		20	0752307/18	20.659,10	1	Convalidación
		21	1246721/18	10.289,61	1	Convalidación
0719930/09	Servicios de gestión y animación de las Casas de juventud (Delicias) y Proyecto de integración de Espacios Escolares en Centros Públicos	22	1267532/18	16.293,95	1	Convalidación
		23	1267544/18	10.471,00	1	Convalidación
		24	1267556/18	10.255,88	1	Convalidación
		25	1267568/18	10.670,87	1	Convalidación
		26	1642570/18	22.779,70	1	Convalidación
		27	1287440/17	15.934,82	1	REC
		28	1287500/17	15.974,70	1	REC
		29	1287597/17	9.198,57	1	REC
		30	1287695/17	4.093,04	1	REC
	Servicio de control de accesos, mantenimiento y socorrismo en los CDM siglo XXI, José Garcés y Palafox	31	0492906/18	369.250,91	3	REC/Convalid.
0756122/13		32	0816784/18	134.755,76	1	Convalidación
		33	1157902/18	36.266,57	1	Convalidación
		34	1540696/18	133.091,84	1	Convalidación
	Servicios de socorrismo durante la temporada de verano en centros deportivos municipales	35	1131233/18	276.869,32	1	Convalidación
0808510/2010		36	1206454/18	276.698,14	1	Convalidación
		37	1540660/18	33.424,52	1	Convalidación
		38	0527164/18	66.361,09	5	Convalidación
	Servicio de Centros municipales de tiempo libre y ludotecas	39	0682504/18	40.831,55	3	Convalidación
0826865/09		40	0932364/18	68.306,17	7	Convalidación
		41	0932401/18	44.566,93	4	Convalidación
		42	1083016/18	53.911,39	4	Convalidación

Referencia expediente contractual	Denominación	Referencia número de muestra	Referencia expedientes REC	Importe	Nº facturas	Procedimiento
		43	1174938/18	37.353,94	3	Convalidación
		44	1351630/18	37.366,48	3	Convalidación
		45	1351874/18	66.439,85	6	Convalidación
		46	1512218/18	27.015,01	2	Convalidación
		47	1660637/18	24.953,63	2	Convalidación
1050700/2009	Servicios de control de accesos y mantenimiento de verano en diversos CDM	48	1475247/18	26.267,85	1	Convalidación
105280/2010	Prestación de servicios de cocina y comedor social de la casa de amparo	49	1549363/18	82.719,16	3	Convalidación
		50	1000352/18	509.940,22	2	Convalidación
		51	1123060/18	457.183,57	1	Convalidación
806770/2009	Servicio de prestaciones sociales domiciliarias	52	1209917/18	525.383,83	2	Convalidación
		53	1302084/18	453.678,36	1	Convalidación
		54	1663540/18	508.936,27	2	Convalidación
0433293/16 (servicios de emergencia)	Servicio comunicaciones (TETRA)	55	1222898/18	7.856,91	1	Convalidación
		56	1471010/18	130.996,25	1	Convalidación
		57	0269619/18	153.594,17	1	REC
	Suministro de gasóleo C de calefacción con destino a las dependencias, centros deportivos y colegios municipales	58	0556674/18	501.781,40	14	Convalidación
0879855/09		59	0806839/18	104.114,64	3	Convalidación
		60	1415900/18	272.603,11	11	Convalidación
		61	1510844/17	172.108,43	2	REC
		62	0200895/18	288.965,32	1	Convalidación
		63	0333071/18	170.557,63	1	Convalidación
		64	0523440/18	266.613,22	1	Convalidación
		65	0639237/18	266.121,02	1	Convalidación
0922507/11	Servicios postales	66	0784303/18	122.548,40	1	Convalidación
		67	0957389/18	221.999,64	1	Convalidación
		68	1052580/18	114.816,87	1	Convalidación
		69	1374933/18	215.307,06	1	Convalidación
		70	1659861/18	250.324,76	1	Convalidación
		71	1659909/18	114.593,10	1	Convalidación
0975933/14	Servicio de limpieza y mantenimiento en centros de convivencia para mayores	72	1397264/17	126.956,01	1	REC
		73	0233740/18	36.245,38	1	REC
1128212/13	Adquisición de módulos de la Plataforma de Administración Electrónica TREW@	74	0547823/18	54.368,08	1	Convalidación
		39	0682504/18	95.431,62	8	Convalidación
No consta	Servicio de Centros municipales de tiempo libre y ludotecas	41	0932401/18	102.614,17	9	Convalidación
		43	1174938/18	68.826,57	6	Convalidación
		44	1351630/18	78.175,11	6	Convalidación

Referencia expediente contractual	Denominación	Referencia número de muestra	Referencia expedientes REC	Importe	Nº facturas	Procedimiento
0277711/13	Servicio mantenimiento del sistema de gestión de RRHH y nóminas del Ayuntamiento de Zaragoza (RHSP)	75	1319743/18	95.100,00	1	Convalidación
		76	0738318/18	231.312,86	1	Convalidación
		77	0861370/18	196.565,67	1	Convalidación
		78	1056023/18	209.097,32	1	Convalidación
		79	1068704/18	201.340,58	1	Convalidación
0422447/09	Conservación de las instalaciones semafóricas del término Municipal de Zaragoza	80	1474025/17	309.149,74	1	REC
		81	1596978/18	317.781,33	1	Convalidación
		82	1596991/18	229.554,01	1	Convalidación
		83	1597010/18	205.084,87	1	Convalidación
		84	1633962/18	346.075,72	1	Convalidación
		85	1666733/18	229.773,65	1	Convalidación
0560635/09	Mantenimiento y conservación de la señalización horizontal y vertical en el término municipal de Zaragoza	86	0423948/18	133.557,75	1	Convalidación
		87	1019171/18	284.359,06	1	Convalidación
		88	1474050/17	324.862,81	1	REC
		89	1659188/18	775.040,12	1	Convalidación
		90	0113982/18	171.295,43	1	REC
		91	0564077/18	96.669,97	1	Convalidación
		92	0763970/18	103.723,52	1	Convalidación
0670964/13	Trabajos complementarios para la conservación y mantenimiento del alumbrado público en la Ciudad de Zaragoza y sus barrios rurales	93	0938575/17	105.911,78	1	REC
		94	1168279/18	75.372,03	1	Convalidación
		95	1328526/17	82.997,05	1	Convalidación
		96	1383625/18	70.312,53	1	Convalidación
		97	1407591/18	60.455,24	1	Convalidación
		98	1445236/17	47.171,51	1	REC
		99	1624194/18	30.999,30	1	Convalidación
		100	0240760/18	84.138,34	1	Convalidación
		101	0248429/18	101.590,50	1	REC
		102	0504985/18	91.976,79	1	Convalidación
		103	0505027/18	94.660,54	1	Convalidación
0770481/06	Explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza	104	0788982/18	99.587,22	1	Convalidación
		105	0789000/18	101.179,95	1	Convalidación
		106	1050978/18	112.288,90	1	Convalidación
		107	1050991/18	110.235,44	1	Convalidación
		108	1296357/18	108.228,99	1	Convalidación
		109	1424065/18	98.460,33	1	Convalidación
		110	0347242/18	41.018,90	1	Convalidación
		111	0488079/18	36.219,74	1	Convalidación
0859685/09	Mantenimiento de espacios naturales municipales, forestales y zonas verdes periurbanas	112	0615061/18	38.181,83	1	Convalidación
		113	0777895/18	62.555,25	1	Convalidación
		114	0929865/18	60.703,15	1	Convalidación
		115	1046616/18	49.278,69	1	Convalidación
		116	1138275/18	54.970,59	1	Convalidación
		117	1329200/18	56.529,80	1	Convalidación

Referencia expediente contractual	Denominación	Referencia número de muestra	Referencia expedientes REC	Importe	Nº facturas	Procedimiento
		118	1474166/18	70.246,04	1	Convalidación
		119	1633986/18	48.594,04	1	Convalidación
		120	0379665/18	155.248,12	1	Convalidación
		121	0440423/18	167.632,29	1	Convalidación
		122	0563986/18	155.109,62	1	Convalidación
		123	0594705/18	168.848,42	1	Convalidación
		124	0833662/18	188.585,82	1	Convalidación
		125	1072090/18	188.886,40	1	Convalidación
		126	1072149/18	142.233,15	1	Convalidación
		127	1072150/18	143.237,59	1	Convalidación
		128	1174657/18	131.540,12	1	Convalidación
0001401/07	Conservación del viario público municipal (pavimentos, abastecimiento y saneamiento)	129	1239934/18	48.212,83	1	Convalidación
		130	1287604/18	99.463,21	1	Convalidación
		131	1427223/18	57.929,79	1	Convalidación
		132	1481148/18	122.661,46	1	Convalidación
		133	1481173/18	167.631,88	1	Convalidación
		134	1481442/18	62.447,53	1	Convalidación
		135	1531234/18	63.696,43	1	Convalidación
		136	1586692/18	180.386,27	1	Convalidación
		137	1667692/18	54.565,63	1	Convalidación
		138	1704296/18	96.708,54	1	Convalidación
		139	1727819/18	47.543,88	1	Convalidación
Obra de emergencia	Demolición, desescombro y limpieza de parcela	140	0015493/18	504.294,41	2	REC
Transferencia	Asignación económica grupo municipal	141	0574767/18	13.073,49	1	Convalidación
Obra emergencia	Adopción medidas de seguridad y reparación tras incendio	142	0989158/17	133.326,44	1	Convalidación
Obra emergencia	Obras de emergencia en vivienda unifamiliar en ruina inminente	143	1123263/10	52.744,53	1	Convalidación
1108090/09	Servicio para ampliar la gestión centralizada del centro de control de tráfico	144	1474013/17	51.519,45	1	REC
1030083/10	Coordinación y asistencia técnica en materia de seguridad y Salud en actuaciones del servicio de movilidad urbana	145	1477366/17	10.115,71	1	REC
No consta	Desarrollo y ejecución del programa bolsa de vivienda joven en alquiler	146	1492033/17	4.433,32	1	REC
Transferencia	Cuota asociación	147	0719278/18	6.900,00	1	Convalidación
TOTAL				19.818.981,09	246	

(*) Los expedientes REC de la muestra número 15, 39, 41, 43 y 44 se refieren a varios expedientes de contratación

ANEXO III – Muestra de expedientes REC del Ayuntamiento de Zaragoza por aplicación presupuestaria y objeto del gasto

Aplicación presupuestaria	Importe	Agrupación por objeto del contrato	Importe por objeto contrato	Nº REC muestra	Importe REC muestra
18ACS 2313 22799	16.652.341,84	Prestaciones domiciliarias derivadas del convenio de encomienda con el IASS para la atención de personas en situación de dependencia	14.963.247,06	10	3.116.899,15
		Servicio de teleasistencia	1.689.094,78		
18ACS 2314 22799	4.509.279,89	Centros tiempo libre y ludotecas	4.509.279,89	10	812.153,51
18ACS 2319 22799	1.444.484,02	Servicios integrales de unidad de atención a personas en situación de dependencia con deterioro cognitivo (3º planta) en la Casa de Aparo	835.111,77	9	835.111,77
		Servicio de cocina y comedor social casa amparo	566.938,23	1	82.719,16
		Servicios de lavandería en la Casa Amparo	42.434,02	-	-
		servicios de mantenimiento prestados en los CDM Siglo XXI, José Garcés y Palafox	1.584.195,03		
		Socorrismo de verano en diversos CDM	828.916,39		
18DEP 3422 22799	2.831.842,71	Servicios de limpieza prestados en los centros deportivos municipales Palafox y Alberto Maestro	413.084,11	10	1.495.715,76
		Servicios de vigilancia y seguridad para centros deportivos municipales en temporada de piscinas de verano, prestados desde el 16 al 30 de junio de 2018.	5.647,18		
18JUV 3372 22799	2.784.993,00		2.784.993,00		
18JUV 3372 22609, 18JUV 3372 22799	147.024,79	Gestión y animación casa juventud	147.024,79	10	165.524,00
18MOD 9206 22201	2.161.018,67	Servicios postales	2.161.018,67	10	2.031.847,02
18RYS 9207 62600	138.853,16	Estación base TETRA	130.996,25		
		Material red de comunicaciones de emergencias	7.856,91	2	138.853,16
18CYT 9207 22706	90.613,46	Plataforma de administración electrónica TREW@	90.613,46	2	90.613,46
		Servicios mantenimiento centros de convivencia personas mayores	126.956,01		
18EYC 9291 22699	284.686,91	Gestión centralizada control del tráfico	51.519,45	10	258.199,11
		Gestión y animación casa juventud	93.137,96		
		Subvenciones grupos políticos municipales	13.073,49		

Aplicación presupuestaria	Importe	Agrupación por objeto del contrato	Importe por objeto contrato	Nº REC muestra	Importe REC muestra
18EQP 3231 22103	1.204.201,75	Suministro de gasóleo C de calefacción con destino a las dependencias, centros deportivos y colegios municipales del Ayuntamiento de Zaragoza	1.204.201,75	5	1.204.201,75
18GUR 1511 60905	504.294,41	Obras de emergencia, demolición naves privadas y acondicionamiento terrenos en Reina Petronila s/n ref. catastral 2431923xm7123b0001kb-área de intervención f-56-12	504.294,41	1	504.294,41
18GUR 1513 78002	186.070,97	Obras seguridad y emergencia. vivienda	186.070,97	2	186.070,97
18INF 1532 61912	3.147.708,41	Conservación del viario público	3.147.708,41	10	1.621.707,80
18INF 1533 61908	878.373,87	Conservación del viario público	878.373,87	10	820.861,18
18INF 1651 61907	844.908,36	Trabajos complementarios para conservación alumbrado	844.908,36	10	844.908,36
18MAM 1723 21900	629.518,80	Conservación y mantenimiento de espacios naturales municipales, forestales y zonas verdes periurbanas"	629.518,80	10	518.298,03
18MOV 1331 22799	3.114.162,10	Prestación de los servicios de conservación del material semafórico y señales luminosas del término municipal de Zaragoza	3.114.162,10	10	2.475.735,75
18MOV 1331 21900	1.517.819,74	Mantenimiento y conservación de la señalización horizontal y vertical de la red viaria del término municipal de Zaragoza	1.517.819,74	4	1.517.819,74
18LIM 1622 22700	1.092.756,56	Explotación puntos limpios de Zaragoza	1.092.756,56	10	1.002.347,00
18PER 9201 22706	95.100,00	Servicio de adaptación de un programa de gestión de recursos humanos y nóminas del Ayuntamiento de Zaragoza	95.100,00	1	95.100,00
TOTAL	44.260.053,42		44.260.053,42		19.818.981,09

ANEXO IV – Muestra de contratos finalizados con anterioridad a 2018. Ayuntamiento de Zaragoza

Referencia expediente	Denominación contrato	Proveedor	Fecha de finalización del contrato	Fecha de formalización del nuevo contrato
806770/2009	Prestaciones sociales domiciliarias-Lote I	SERVISAR Servicios Sociales SL.	31/01/2015	
806770/2009	Prestaciones sociales domiciliarias-Lote II	CLECE S.A.	31/01/2015	
806770/2009	Prestaciones sociales domiciliarias-Lote III	SERVISAR Servicios Sociales SL.	31/01/2015	
0229564/2013	Servicio de Teleasistencia para personas mayores y personas con discapacidad	Servicios de Teleasistencia, SA	07/02/2016	
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 5.- Gamusinos-Valdefierro	Gabinete Técnico de Trabajo Social SL	30/06/2017	
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 6.- Birabolás. Miralbueno	Gabinete Técnico de Trabajo Social SL	30/06/2017	
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 14.- La Jota.	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	31/05/2017	24/06/20
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 1.-Capuzón	TRAZGO Servicios Sociales, SL	30/06/2017	25/06/20
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-lote 7.-Musaraña	TRAZGO Servicios Sociales, SL	30/06/2017	24/06/20
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 9.-Saltapillos	TRAZGO Servicios Sociales, SL	30/06/2017	25/06/20
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 12.- Escondeducas	TRAZGO Servicios Sociales, SL	30/06/2017	Desierto
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 13.- Parque Goya	TRAZGO Servicios Sociales, SL	30/06/2017	25/06/20
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Lote 2-El Dado y La Hormiga Azul	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	30/06/2017	25/06/20
0826865/09	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas- Lote 11- Tragaldabas	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	30/06/2017	25/06/20
1413621/06	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Telaraña	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	30/06/2011	
738405/07	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Voltereta	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	30/06/2011	
1413645/06	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-Vendaval	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	30/06/2011	
1413633/06	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-La Sabina	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	13/06/2011	
1270092/05	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas- Bolinche	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	31/08/2010	
1164028/05	Centros municipales de tiempo libre y ludotecas-El Chiflo	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	15/08/2010	

Referencia expediente	Denominación contrato	Proveedor	Fecha de finalización del contrato	Fecha de formalización del nuevo contrato
0229570/2010	Prestación de servicios integrales de la unidad de atención a personas en situación de dependencia con deterioro cognitivo de la residencia municipal Casa Amparo	VITALIA ANETO, SL	31/03/2017	13/09/18
105280/2010	Servicio de cocina y comedor en la Residencia Municipal Casa de Amparo	ARAMARK Servicios de catering SLU	14/06/2017	12/09/18
0756122/2013	Servicio de control de accesos, mantenimiento y socorrismo en los CDM siglo XXI, José Garcés y Palafox	EULEN, SA	10/08/2017	
0808510/2010	Servicio de socorrismo durante la temporada de verano en diversos centros deportivos municipales	EULEN, SA	21/12/2017	
0549792/09	Servicio limpieza CDM Alberto Maestro	MULTINAU, SL	31/08/2016	24/07/18
0549780/09	Servicio limpieza CDM Palafox	MULTINAU, SL	31/08/2016	12/07/18
1050700/2009	Servicios de control de accesos y mantenimiento de verano en diversos CDM	FERROVIAL SERVICIOS, S.A.	14/12/2016	
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 3.- Oliver	SERVISAR Servicios sociales SL	31/05/2016	29/11/18
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 4.-Valdefierro	SERVISAR Servicios sociales SL	31/05/2016	29/11/18
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-lote 8.- Delicias	SERVISAR Servicios sociales SL	31/05/2016	29/11/18
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 14.- Universidad	SERVISAR Servicios sociales SL	31/05/2016	29/11/18
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 11.- San José	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	31/07/2016	29/11/18
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 15.- Casablanca	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	31/07/2016	29/11/18

Referencia expediente	Denominación contrato	Proveedor	Fecha de finalización del contrato	Fecha de formalización del nuevo contrato
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 22.- Movera	Asociación cultural COFISA	31/05/2016	Anulado TACPA
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 5.-Actur	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	31/05/2016	29/11/18
0719930/09	Servicio de Gestión y animación de las casas de Juventud y del Proyecto de Integración de Espacios Escolares (P.I.E.E.) en Centros Públicos de Educación Secundaria-Lote 7-La Jota	Promotora de iniciativas de desarrollo y educación social PRIDES S.C	31/05/2016	29/11/18
	Desarrollo y ejecución del programa bolsa de vivienda joven en alquiler	Anastasio Hernández Nebra		
0922507/11	Servicios postales relacionados con la correspondencia ordinaria, certificada y notificaciones administrativas	SE Correos Telégrafos, SA	31/01/2017	20/12/18
1128212/13	Adquisición de módulos de la plataforma de administración electrónica TREW@	Telefónica Soluciones Informáticas España, S.A.	21/07/2016	
1108090/09	Servicio para ampliar la gestión centralizada del centro de control de tráfico	IASOFT Aragón SL -CERMA	09/09/2016	
0975933/14	Limpieza y Mantenimiento de los Centros de Convivencia para Mayores	Albada, S.C.L.	30/06/2017	29/06/18
1030083/10	Coordinación y asistencia técnica en materia de Seguridad y Salud en actuaciones del servicio de movilidad urbana	Ingeniería y Gestión Aragón SL	03/07/2017	
0879855/09	Adquisición de gasóleo "C" de calefacción con destino a las dependencias, centros deportivos y colegios municipales del Ayuntamiento de Zaragoza	Repsol Comercial de Productos Petrolíferos S.A.	08/09/2016	
0881481/09	Conservación del viario público municipal de la Ciudad de Zaragoza para el periodo 2010-2013. Zona I	Infraestructuras Viales, S.A.	31/07/2015	
0881481/09	Conservación del viario público municipal de la Ciudad de Zaragoza para el periodo 2010-2013. Zona II	Construcciones Mariano López Navarro, SAU	31/07/2014	
0881481/09	Conservación del viario público municipal de la Ciudad de Zaragoza para el periodo 2010-2013. Zona III	Construcciones IBERCO, SA	31/07/2015	
0859685/09	Conservación y mantenimiento de espacios naturales municipales, forestales y zonas verdes periurbanas	UTE Jardines Periferia	18/05/2016	

0429447/09	Conservación de las instalaciones semafóricas del término municipal de Zaragoza	CERMA & ARRIAXA, SL	31/07/2016	15/03/19
0560635/09	Mantenimiento y conservación de la señalización horizontal y vertical de la red viaria del término municipal de Zaragoza	API MOVILIDAD, SA	29/12/2014	
0770481/06	Gestión de la explotación de los puntos limpios ubicados en Zaragoza	Fomento de Construcciones y Contratas, SA	31/12/2010	
0277711/13	Mantenimiento del sistema de gestión de recursos humanos y nómina del ayuntamiento de Zaragoza	META4 SPAIN, SA	14/03/2016	15/02/19

ANEXO V – Muestra adicional de contratos finalizados con anterioridad a 2018 con orden de continuidad. Ayuntamiento de Zaragoza

Nº	Objeto contrato	Fecha fin de contrato	Fecha Orden de continuidad	Obligaciones reconocidas en 2018	Procedimiento de tramitación del gasto	
					REC	Tramitación ordinaria
1	Conservación y mantenimiento de parques y jardines (Sector I)	31/12/2017	28/12/2017	9.204.433,33		9.204.433,33
2	Limpieza de Colegios Públicos y Pabellones Polideportivos adscritos a ellos	15/08/2015	16/08/2015	8.472.999,55		8.472.999,55
3	Suministro, instalación y mantenimiento de contadores y apoyo a la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayuntamiento de Zaragoza	31/08/2016	25/07/2016	2.184.705,31	319.692,76	1.865.012,55
4	Control, mantenimiento y socorrismo el Complejo Deportivo Municipal Alberto Maestro	14/12/2016	24/03/2017	910.963,81		910.963,81
5	Servicio de limpieza de la Residencia Municipal Casa de Amparo	31/03/2017	28/04/2017	410.602,99		410.602,99
TOTAL				21.183.704,99	319.692,76	20.864.012,23

ANEXO VI – Gasto aprobado por REC en 2018 que fue contabilizado en 2019

– En el expediente 1275925/18 se aprobaron 6 facturas por importe de 15.169,08 euros, pero al no haber crédito suficiente en las aplicaciones presupuestarias, se contabilizaron cuatro facturas por importe total de 10.815,25 euros en el presupuesto del ejercicio 2019.

– En el expediente 1415900/18 Suministro de gasóleo se aprobaron once facturas por importe total de 272.603,11 euros. Al no haber crédito suficiente en una de las aplicaciones presupuestarias para aplicar 35.221,25 euros, esta cuantía se imputó al presupuesto del ejercicio 2019, comunicándose a la Plataforma el importe aprobado en 2018, 272.603,11 euros.

– En el expediente 1663502/18 se aprobaron dos facturas por importe de 360.833,45 euros, pero al no haber crédito suficiente en la aplicación presupuestaria, la factura por importe de 176.926,03 euros se contabilizó en el presupuesto del ejercicio 2019, comunicándose a la Plataforma el importe imputado en 2018 de 360.833,45 euros.

ANEXO VII – Muestra de gastos incluidos en REC del Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel)

Número muestra	Nº Expediente REC	Importe
1	nº 1952 y 1955	322.783,51
2	nº 112/2018	260.582,82
3	nº 37/2018 42R (20 facturas)	171.347,57
4	nº 1964 (31 facturas)	159.973,09
5	nº 138/2018 152F (24 facturas)	143.310,20
6	nº 2018.2.000015R (5 facturas)	124.723,45
7	nº 140/2018 154F (9 facturas)	120.542,46
8	nº: Cuota Seguros Sociales mayo 2018	117.815,68
9	nº: 10,11,12,13 y 14	100.566,06
10	nº 30/2018 35R (6 facturas)	87.231,47
11	nº 95/2018 107F (17 facturas)	73.482,82
12	nº 77/2018 (84F) (27 facturas)	73.124,39
13	nº 125/2018 138F (12 facturas)	61.684,08
14	nº 1956	60.021,95
15	nº 120/2018 133 (33 facturas)	58.601,06
16	nº 1982 (23 facturas)	53.396,17
17	nº 126/2018 139F (5 facturas)	51.971,29
18	nº: 49/2018	49.082,86
19	nº: 1992	48.612,06
20	nº: 1987	44.532,46
21	nº 1977 A (1 facturas)	44.024,75
22	nº 100/2018 112F (2 facturas)	35.761,07
23	nº 23/2018 28R (13 facturas)	32.410,27
24	nº 1991 (2 facturas)	19.924,15

ANEXO VIII – Muestra de gastos incluidos en REC del Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza)

Nº expediente REC	Concepto	Proveedor	Nº facturas	Importe total
1/2018	Dietas		1	1.920,00
1/2018	Obras mantenimiento	Enrique Coca, S.A.	7	3.411,05
1/2018	Comedores infantiles	Eurocatering Juancibi S.L	1	4.133,90
1/2018, 4/2018, 5/2018, 6/2018	Suministro de gas	Gas Natural	53	35.259,59
1/2018	Trabajos realizados por otras empresas	Mº Jesús Sariñena Anchelergues	1	20.417,59
1/2018	Suministro de gas	Redexis Gas, S. A	4	6.485,17
1/2018	Actividades festivas y culturales	Santiago Gregorio Serrano	3	4.598,00
2/2018	Limpieza	Multiservicios BLS Zaragoza S.L.	1	1.573,00
6/2018	Transportes	Consortio de Transportes AZ	1	3.330,23
6/2018	Póliza de seguros	Willis Iberia	1	6.196,44
		TOTAL	73	87.324,97

ANEXO IX – Alegaciones realizadas por el Ayuntamiento de Alcañiz

[Las alegaciones se encuentran a disposición de las diputadas y diputados en la Secretaría General de la Cámara].

ANEXO X – Tratamiento de las alegaciones

Alegación nº 1

PRIMERO. - Se advierte como primera conclusión del análisis de los REC tramitados por el Ayuntamiento de Alcañiz, que en ocasiones no se han cumplido las exigencias de la regulación propia en los reconocimientos extrajudiciales de crédito, en lo que se refiere a la realización de informes por el gestor responsable del gasto.

Contestación Cámara de Cuentas

La entidad manifiesta que la incorporación a lo largo del ejercicio 2018 del actual Interventor dificultó la aplicación estricta de la normativa en dicho ejercicio. Posteriormente se aprobó una Instrucción para la regulación de la omisión de la función interventora en la que se requiere informe del órgano gestor además de su exigencia en las bases de ejecución del presupuesto. Asimismo, indica que los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito tramitados en el ejercicio 2020 incluyen el informe del gestor responsable del gasto y, que desde el ejercicio 2021, se exige además informe de los servicios jurídicos en los expedientes REC.

La Cámara de Cuentas valora positivamente las medidas adoptadas por la entidad relativas a la aprobación de normativa reguladora del control interno y de adaptación al contenido del Real Decreto 424/2017, el esfuerzo en la verificación del cumplimiento de la inclusión de informe del gestor en los expedientes tramitados en el ejercicio 2020, así como la regulación de la exigencia de informe de los servicios jurídicos a partir del ejercicio 2021, pero no altera la conclusión del periodo fiscalizado (ejercicio 2018).

En conclusión, se trata de manifestaciones que no alteran ni modifican el contenido del informe.

Alegación nº 2

SEGUNDO. - Se recomienda la tramitación ordinaria de gastos respecto a los debidamente comprometidos en ejercicios anteriores sin que proceda la realización de REC.

Contestación Cámara de Cuentas

El Ayuntamiento de Alcañiz declara que, siguiendo la recomendación de la Cámara de Cuentas de Aragón, actualmente no tramita mediante REC los gastos de ejercicios anteriores debidamente adquiridos e indica que el anterior proceder se fundamentaba en la falta de claridad en las normas y resoluciones judiciales.

Los artículos 176 del TRLRHL y 26 del RD 500/1990, relativos a la temporalidad de los créditos, determinan que, si bien a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de gastos que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario, las obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores se podrán imputar al presupuesto vigente previa incorporación de los correspondientes créditos, no siendo necesaria la tramitación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.

Es decir, cuando el gasto fue debidamente comprometido en todos los aspectos y por alguna cuestión no se imputa al presupuesto del ejercicio de devengo, el articulado de la Ley prevé su imputación al presupuesto corriente previo expediente de incorporación de remanente de un ejercicio a otro, regulado en el artículo 26. b) del Real Decreto 500/1990. Realizado este, como ha, sido el caso en el Ayuntamiento de Alcañiz respecto a determinados gastos ya no procede la realización de un REC sino la tramitación ordinaria al tratarse de un supuesto distinto al de las obligaciones del artículo 60.2 de este Real Decreto, según se señala expresamente en él.

La Cámara de Cuentas valora positivamente la asunción de la recomendación de la Cámara de Cuentas

En conclusión, se trata de manifestaciones que no alteran ni modifican el contenido del informe.

Alegación nº 3

TERCERO. - Se recomienda asimismo vigilar las características del gasto, en concreto la falta de dotación presupuestaria, que se tramita por REC para evitar que se produzca la aprobación del expediente por órgano incompetente.

Contestación Cámara de Cuentas

La entidad motiva la aprobación de los expedientes REC por la Alcaldía en que consideró que existía crédito en el momento en que se recibieron las subvenciones o ayudas públicas para el reconocimiento y pago del gasto, y declara que atenderá en lo sucesivo a la recomendación de la Cámara de Cuentas. Puntualiza que del total de expedientes analizados en la muestra solamente tres han sido aprobados por el alcalde cuando el competente era el Pleno.

El artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990 prevé que corresponde al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos siempre que no exista dotación presupuestaria. La existencia o no de crédito, a la que hace referencia dicho artículo, se refiere al momento de realización del gasto no al de la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito.

En conclusión, se trata de manifestaciones que no alteran ni modifican el contenido del informe.



CORTES DE ARAGÓN - Palacio de la Aljafería - 50071 Zaragoza
www.cortesaragon.es
Edición electrónica: Cortes de Aragón - Servicio de Publicaciones
Depósito Legal: Z-334-1989 - ISSN: 1137-9219

