

**ANÁLISIS DE LOS RECONOCIMIENTOS
EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO EN LOS
AYUNTAMIENTOS CON MAYOR POBLACIÓN DE LA
PROVINCIA DE VALENCIA**

**ANALYSIS OF EXTRA-BUDGETARY PAYMENTS IN THE
MOST POPULATED MUNICIPALITIES IN THE PROVINCE
OF VALENCIA, SPAIN**

María SEGURA BELMAR

Universidad Politécnica de Valencia, Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Spain.

Email: masebel@alumni.upv.es

Resumen:

Una de las vías más sencillas para los gobiernos locales de gastar de forma discrecional a pesar de lo aprobado en el presupuesto anual es el empleo de los denominados “reconocimientos extrajudiciales de crédito”. Estos son reflejo de una manifiesta deficiencia en la gestión municipal. En el presente trabajo se explica en qué consisten los reconocimientos extrajudiciales de crédito, cómo se consigue sortear los controles diversos implícitos en la contabilidad presupuestaria y qué problemas supone su existencia de cara a una gestión eficiente. A continuación, se analiza el empleo de esta figura por los Ayuntamientos de los municipios de la Provincia de Valencia de mayor población.

Palabras clave: Administración Pública, eficiencia, control presupuestario

Abstract:

One of the easiest options for Spanish local governments to spend the tax payers' money discretionally regardless of what is approved in the yearly budget is using the so-called "reconocimientos extrajudiciales de crédito" (extrajudicial credit recognition). The use of this figure reflects a lack in the municipal management. This paper explains what is meant by "extrajudicial credit recognition", how it manages to avoid all the controls created by the budgetary accounting system and what problems does this figure create in order to achieve an efficient public administration. Then, the use made of this figure by the Local Governments of the most populated cities in the Province of Valencia is studied and conclusions are drawn.

Keywords: Public Administration, efficiency, budget control

JEL: H72

1. INTRODUCCIÓN

El dinero que manejan las Administraciones Públicas es un dinero que no pertenece a los representantes políticos ni a los gestores públicos, sino a todos los ciudadanos. Por este motivo, el uso que aquellos hagan de esos fondos no puede ser discrecional, sino que debe estar sujeto a una serie de controles que garanticen su correcto empleo en aras del bien común y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, uno de los controles existentes es el control presupuestario, que implica que los ingresos públicos sólo pueden gastarse conforme a lo estipulado en el presupuesto. No obstante, al igual que ocurre con los demás controles, también en este caso existen diversas vías legales para evitarlo. Una de las vías más sencillas para los gobiernos locales de gastar de forma discrecional a pesar de lo aprobado en el presupuesto anual es el empleo de los denominados "reconocimientos extrajudiciales de crédito". Estos son reflejo de una manifiesta deficiencia en la gestión municipal. En el presente trabajo se explica en qué consisten los reconocimientos

extrajudiciales de crédito, cómo se consigue sortear los controles diversos implícitos en la contabilidad presupuestaria y qué problemas supone su existencia de cara a una gestión eficiente. A continuación, se analiza el empleo de esta figura por los Ayuntamientos de los municipios de mayor población de la Provincia de Valencia, comprobándose que su uso es muy generalizado. Este hecho es en sí muy preocupante, pues implica que se está gastando el dinero público sin ningún tipo de control. Dada esta situación, sería de esperar que el Tribunal de Cuentas o, en su defecto, la Sindicatura de Cuentas realizara un control exhaustivo de dichos reconocimientos extrajudiciales de crédito, si bien la realidad es bien diferente (García, 2013).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. La sección 2 se explica en qué consiste el control presupuestario del gasto público. La sección 3 se centra en los reconocimientos extrajudiciales de crédito y su implicación en el control presupuestario. En la sección 4 se describe cómo se ha generado la muestra de Ayuntamientos objeto de estudio y las dificultades encontradas. La sección 5 muestra los resultados obtenidos y la sección 6 recoge las principales conclusiones del estudio.

2. EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Como se ha comentado, el hecho de que las Administraciones Públicas gestionen dinero público, es decir, aportado entre todos los ciudadanos, exige que haya un control estricto sobre los gastos que se realicen, evitando la discrecionalidad y la malversación de dichos fondos. En este sentido, son numerosas las leyes que, de forma más o menos directa, coadyuvan a dicho control, como la Ley de Contratos del Sector Público (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), por la cual se intenta evitar, por ejemplo, que los políticos puedan asignar contratos “a dedo” a amigos o empresas afines, o el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), que evitaría que los gestores públicos pudieran despedir y contratar a los empleados públicos, como los

funcionarios, de forma caprichosa y discrecional. Pues bien, dentro de esta serie de controles se encuentran los presupuestos. Éstos constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la entidad pública, y de los ingresos que espera obtener a lo largo del beneficio económico. En términos generales, se exige que los gastos no superen a los ingresos (principio de estabilidad presupuestaria). No obstante, es técnica presupuestaria habitual hacer previsiones optimistas de los ingresos que luego no se corresponden con la realidad, de forma que al final del ejercicio los ingresos obtenidos no cubren los gastos. Por otro lado, es importante recordar que el presupuesto anual no es un documento inamovible o pétreo, sino que es posible realizar ciertas modificaciones a lo largo del año. En cualquier caso, una de las principales funciones del presupuesto es que sean los representantes de los ciudadanos los que aprueben y hagan público cómo se va a gastar el dinero común, de forma que los gestores públicos no puedan disponer de él con total libertad, sino que estén restringidos por el propio presupuesto. Hay que recordar que las diferentes políticas realizadas por las Administraciones Públicas (sanidad, educación, empleo, justicia, prestaciones sociales, seguridad pública, infraestructuras etc.) dependen en gran medida del dinero que se destine en el presupuesto para su ejecución.

La normativa que regula la elaboración de los presupuestos de las Entidades Locales y su ejecución es muy diversa, siendo la ley más importante la Ley Reguladora de Haciendas Locales (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).

El presupuesto de una Entidad Local pasa por diferentes fases que forman el ciclo presupuestario, cuales son: la elaboración del presupuesto por la Secretaría de Hacienda; la aprobación del presupuesto por el Pleno de la Entidad local tras un periodo de discusión; y la ejecución del presupuesto por los órganos de gobierno de la Entidad local, que es la actividad de la Administración dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos en el presupuesto para un periodo de tiempo determinado.

Como sabemos, existen dos tipos de presupuestos, el de ingresos y el de gastos. A los efectos que nos ocupa, nos vamos a centrar en el presupuesto de gastos, que es

el que está relacionado con los reconocimientos extrajudiciales de crédito. Así, en la fase de ejecución presupuestaria, la Entidad Local debe seguir una serie de pasos, es decir, está sujeta a una serie de controles internos para garantizar que el gasto público se hace conforme a lo mandado en la normativa y lo previsto en el Presupuesto. Estos trámites o fases del gasto son cuatro:

Fase A: Autorización del gasto. Se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando la totalidad o parte de un crédito presupuestario. El compromiso no implica ningún reconocimiento de deuda por parte de la Administración. Normalmente, en esta etapa ni siquiera puede fijarse con exactitud el montante del gasto.

Fase D: Disposición o compromiso del gasto. Nace la obligación firme frente a terceros. Se reconoce la deuda por un importe exactamente determinado. En el caso de que el gasto implique la venta de un bien o la prestación de un servicio por parte de un tercero, se selecciona conforme a la normativa la empresa o persona que realizará la prestación o la venta.

Fase O: Reconocimiento y liquidación de la obligación. Se declara la existencia de un crédito exigible contra la entidad, derivado de una venta o realización de algún trabajo o servicio. Se comprueba que efectivamente se ha entregado el bien adquirido o se ha prestado el servicio.

Fase P: Ordenación de pago. Se expide la correspondiente orden y liquidación de pago contra la tesorería de la entidad.

Los presupuestos municipales y su ejecución están sometidos a un control político, el que ejercen el pleno municipal y los concejales; y a un control fiscal. Así, el interventor debe comprobar la existencia de crédito adecuado y suficiente en las partidas del presupuesto para financiar el gasto propuesto; si se han respetado las normas de procedimiento y el expediente está formalmente completo; y si el gasto se ajusta al resto de la legalidad vigente.

Por otro lado, se realiza un control por instituciones externas. El Tribunal de Cuentas se encarga de la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a

su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. Además, en la Comunidad Valenciana este cometido lo realiza la Sindicatura de Comptes mediante la función fiscalizadora, función consultiva y función jurisdiccional.

Llegados a este punto es importante recordar el tenor del artículo 38.1 de la Ley del Tribunal de Cuentas, que dice textualmente que “el que por acción u omisión contraria a la Ley originare menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”. (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)

Se comprueba, pues, que la legislación define un proceso razonable (aunque complejo y farragoso en numerosas ocasiones) para garantizar que el dinero público se gasta de forma adecuada, definiendo una serie de controles a diversos niveles estructurados en torno a la figura del presupuesto. Así se busca evitar la discrecionalidad del gasto por parte de los gestores públicos, es decir, los gobernantes políticos. Mediante este control se especifica, entre otros aspectos, cómo se va a gastar el dinero público, es decir, qué cantidad se destina a cada programa o política. Además, se comprueba que se selecciona de forma objetiva y transparente con quién va a contratar la Entidad Local las compras de bienes y servicios necesarios y se verifica que, efectivamente, la Administración Local recibe en tiempo y forma los bienes y servicios contratados.

Dicho esto, resulta evidente que zafarse del control presupuestario implica automáticamente evitar una serie de controles que favorecen la transparencia y la eficiencia en la Administración Pública y que el hecho de no estar sujeto a este control puede suponer que, efectivamente, no se están cumpliendo con los requisitos legales, de ahí precisamente que se busque evitar dicha fiscalización. El impacto en las arcas públicas de la falta de fiscalización puede ser desastroso en términos de pérdida de eficiencia y, en no pocas ocasiones, está relacionado con tramas corruptas (Catalá, 2015).

Pues bien, dentro de las vías existentes para esquivar los controles implícitos en la gestión presupuestaria, uno de los más sencillos y profusamente empleados por los Ayuntamientos son los reconocimientos extrajudiciales de crédito.

3. EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITO

Sobre los reconocimientos extrajudiciales de crédito (REC), la regulación es más bien escueta; limitándose básicamente a la ya mencionada Ley Reguladora de Haciendas Locales y al 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.

La existencia de obligaciones vencidas, líquidas y exigibles sin imputación presupuestaria supone el incumplimiento del art. 173 del TRLRHL, que establece que las obligaciones de pago sólo serán exigibles cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos o de sentencia judicial firme. Añade, además, que son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

No obstante, el Tribunal Supremo ha dispuesto a este respecto que, al margen de la tramitación que se haya dado a los gastos, estas obligaciones deben ser abonadas por las entidades locales a sus acreedores para evitar el denominado principio de “enriquecimiento injusto, según el cual se prohíbe que una persona se enriquezca injustamente en perjuicio de otra. De este modo, en el caso de que el tercero realice una prestación a favor de la Administración, previo encargo y con la conformidad de ésta, se generaría un desequilibrio patrimonial en contra del proveedor si no se le abona lo acordado a causa de la falta de aplicación al presupuesto.

Sin embargo, el deber de abonar estas obligaciones no exime de la responsabilidad a los ordenadores de gastos y de pagos y a los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, y serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente, conforme establece el art. 188 de TRLRHL, de responsabilidad personal.

El reconocimiento extrajudicial de crédito es el mecanismo establecido por el ordenamiento jurídico para proceder al pago de aquellas facturas por las que se hayan contraído obligaciones sin consignación presupuestaria, permitiendo el

reconocimiento de obligaciones sin necesidad de acudir a la vía judicial, cuya regulación se encuentra principalmente en el RD 500/1990 en el ámbito local, en los arts. 25 (Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos)

La regulación en el citado Real Decreto dispone que, si bien los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante, el Pleno de la Entidad puede aprobar el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera. En este sentido, 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, en su art. 23.e. en cuanto a las atribuciones que le corresponden al Pleno cita “el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones de crédito o concesión de quita y espera”.

Pese a que el reconocimiento extrajudicial es una figura excepcional que debería utilizarse en casos muy concretos para dar solución a aspectos muy puntuales, la realidad muestra que se utiliza en demasiados casos para eludir el incumplimiento de la normativa de contratación, como una solución procedimental que todo lo arregla cuando no se ha cumplido ni el procedimiento contractual ni presupuestario.

Desde un punto de vista contable, la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, recoge el tratamiento de las operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, señalando la cuenta: “413. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto”.

Por tanto, aunque no es la regla general, el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de reconocer obligaciones contraídas sin consignación presupuestaria.

Ni la Ley ni el Reglamento indican lo que debe contener el expediente administrativo, por lo que éste debe deducirse de la legislación y de la práctica jurídico-administrativa. Ahora bien, circulares, instrucciones reguladoras de algunas Intervenciones y Sindicaturas de Cuentas de comunidades Autónomas, etc., coinciden en señalar que los expedientes de reconocimiento deberían incluir:

- Memoria justificativa del responsable del servicio que ha efectuado el gasto y conformada por la Concejalía de área correspondiente, que justifique/motive la necesidad del gasto efectuado y causas por las que se no se ajustó a la legalidad jurídico-administrativa, fecha de realización del gasto, importe, prestación realizada.
- Facturas acreditativas del gasto efectuado debidamente conformadas (funcionario y concejal) y en su caso, certificación de obras.
- Certificado de existencia de crédito en el presupuesto actual
- Pronunciamiento del servicio correspondiente (jefatura de unidad o concejalía) de que la imputación de las facturas y gastos a aprobar mediante REC, no van a producir perjuicio ni limitación alguna, para la realización de las atenciones normales del ejercicio presupuestario actual al que pretende a imputarse el gasto. (Este requisito a cumplir, puede incluirse en la propia memoria, propuesta o providencia del área gestora de gasto).
- Informe de fiscalización, de la Intervención Municipal.
- Dictamen de la comisión Informativa.
- Acuerdo Plenario sobre aprobación del Expediente donde se deberá sujetar a la exigencia de responsabilidades a que se refiere el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (el certificado del Acuerdo plenario lo expide el Secretario de la Corporación y es documento que certifica la adopción del acuerdo por el Pleno, debiendo constar en el expediente.)

4. SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE AYUNTAMIENTOS OBJETO DE ESTUDIO

El objeto del presente estudio es analizar el uso realizado por los municipios con más población de la provincia de Valencia, aquellos con más de 30.000 habitantes, de los reconocimientos extrajudiciales de crédito entre los 2008 y 2014. En principio, los municipios objeto de análisis iban a ser Valencia, Torrent, Gandía, Paterna, Sagunt, Alzira, Mislata, Burjassot, Ontiyent, Aldaia, Manises.

No obstante, debido a la falta de información publicada en internet por los Ayuntamientos, el estudio sólo ha podido realizarse en los Ayuntamientos de Aldaia, Mislata, Paterna, Sagunt y Valencia, y aun en la mayoría de los casos sólo parcialmente. Además, hay que considerar que para encontrar la información sobre los presupuestos de las Corporaciones Locales también se ha recurrido al Portal de Rendición de Cuentas.

Efectivamente, a pesar de la obligación de transparencia por parte de las Administraciones Públicas, nos encontramos con que la información que se supone se publica y está a disposición del público no es en absoluto accesible en muchos casos. Esto es así incluso con documentos tan importantes y tan sencillos de publicar en internet como las actas de los Plenos y los presupuestos anuales de los Ayuntamientos, que son la fuente de información del presente trabajo. De esta manera, el estudio no se ha podido realizar con los siguientes consistorios, por las razones que se explicitan:

- Torrent: presupuestos y actas plenarias incompletas.
- Burjassot: actas plenarias solo un año.
- Ontinyent: sin actas plenarias ni presupuestos.
- Manises: presupuestos y actas plenarias incompletas.
- Alzira: enlaces web erróneos y actas plenarias escasas, la mayoría son meramente el orden del día.
- Gandía: enlaces web erróneos.

Además, en numerosas ocasiones la presentación de los datos es muy deficiente, consistiendo en fotocopias mal escaneadas, archivos pdf corruptos o incompletos, enlaces rotos a otras páginas web etc., lo que denota la falta de interés en aportar información a los ciudadanos.

En definitiva, resulta llamativo comprobar cómo parece ser una práctica generalizada hacer caso omiso a las obligaciones relativas a la publicidad de información por parte de los Ayuntamientos. Y no deja de ser alarmante el hecho de que las Instituciones encargadas de su supervisión y de que se cumpla con la legalidad no hayan tomado ninguna medida, tratándose, como es el caso, de una actitud que se lleva años repitiendo.

A continuación en la tabla 1, se muestra la información encontrada para la realización del estudio, teniendo en cuenta que para poder desarrollarlo se necesita disponer, para cada año, de la totalidad de las actas de los plenos y del presupuesto de las entidades.

Tabla 4.1. Datos empleados en el estudio

Municipio	Actas Plenarias	Presupuestos	Ejercicios económicos objeto de estudio
Aldaia	2008-2009-2010-2011-2012-2013-2014	2011-2012-2013-2014	2011-2012-2013-2014
Mislata	2009-2010-2011-2012-2013-2014	2011-2012-2013-2014	2011-2012-2013-2014
Paterna	2008-2009-2010-2011-2012	2011-2012-2013-2014	2011-2012
Sagunt	2008-2009-2010-2011-2012-2013-2014	2011-2012-2013-2014	2011-2012-2013-2014
Valencia	2010-2011-2012-2013-2014	2008-2009-2010-2011-2012-2013-2014	2010-2011-2012-2013-2014

Fte: Elaboración propia a partir de la información disponible en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, en la web del Portal de Rendición de Cuentas y en la web de la Sindicatura de Comptes.

5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO

A continuación se exponen los resultados de la investigación. Las siguientes tablas muestran, para cada Ayuntamiento analizado, los datos del importe aprobado mediante el procedimiento de reconocimientos extrajudiciales de crédito, así como el porcentaje que representan dentro de los presupuestos iniciales del Ayuntamiento.

Tabla 5.1. Ayuntamiento de Aldaia

Año	Reconocimientos extrajudiciales de crédito (€)	Presupuesto inicial (€)	Porcentaje
2011	949.971,33	23.328.658,00	4,1%
2012	1.231.728,31	21.800.000,00	5,7%
2013	989.536,62	20.750.000,00	4,8%
2014	1.206.880,52	22.135.000,00	5,5%

Fte: Elaboración propia

Tabla 5.2. Ayuntamiento de Mislata

Año	Reconocimientos extrajudiciales de crédito (€)	Presupuesto inicial (€)	Porcentaje
2011	789.167,45	32.156.373,04	2,5%
2012	4.160.644,59	34.870.054,95	11,9%
2013	757.113,53	25.914.466,91	2,9%
2014	740.480,41	25.768.057,07	2,9%

Fte: Elaboración propia

Tabla 5.3. Ayuntamiento de Paterna

Año	Reconocimientos extrajudiciales de crédito (€)	Presupuesto inicial (€)	Porcentaje
2011	2.983.580,36	51.422.647,31	5,8%
2012	2.867.972,23	52.524.000,00	5,5%

Fte: Elaboración propia

Tabla 5.4. Ayuntamiento de Sagunt

Año	Reconocimientos extrajudiciales de crédito (€)	Presupuesto inicial (€)	Porcentaje
2011	1.660.447,09	61.764.890,26	2,7%
2012	2.557.734,39	61.916.109,07	4,1%
2013	511.451,38	61.816.029,46	0,8%
2014	95.142,47	62.041.190,77	0,2%

Fte: Elaboración propia

Tabla 5.5. Ayuntamiento de Valencia

Año	Reconocimientos extrajudiciales de crédito (€)	Presupuesto inicial (€)	Porcentaje
2010	57.050.138,59	769.195.745,67	7,4%
2011	124.335.914,80	693.710.081,75	17,9%
2012	123.772.684,90	715.845.395,90	17,3%
2013	52.846.085,91	731.301.453,54	7,2%
2014	41.294.156,12	730.663.962,08	5,7%

Fte: Elaboración propia

En primer lugar hay que recordar que la muestra es pequeña y no es homogénea en cuanto a los datos disponibles debido a la falta de transparencia de los distintos Entes Locales. Sí, mientras que para el Ayuntamiento de Valencia se dispone de información para los años de 2010 a 2014 y está suficientemente detallada, para otros Ayuntamientos, como el de Paterna, sólo se dispone de información para los ejercicios de 2011 y 2012. Este hecho hace que, si bien la investigación dispone de una muestra poco representativa por el número de Ayuntamientos y brevedad del periodo analizado, ya se pueda extraer una conclusión, cual es la necesidad de obligar a las Entidades Locales a que cumplan con la legislación vigente en materia de publicidad de información.

Dentro de la muestra, se comprueba que el uso que se hace de los REC es muy dispar, no sólo entre Entidades, sino que varía de año en año. Lo que sí queda patente es que se utiliza con asiduidad, todos los años, a pesar de ser una figura que sólo debiera emplearse con carácter extraordinario.

En cualquier caso, los importes que aparecen en los REC no son pequeños, ni en términos absolutos ni en términos relativos. En el caso del Ayuntamiento de Valencia, si bien se nota un descenso en su utilización en 2013 y 2014, han llegado a suponer casi un 20% del presupuesto municipal, es decir, que casi uno de cada cinco euros gastados por el Ayuntamiento de Valencia lo ha sido sin pasar por los controles exigidos por la legislación vigente, por ejemplo la Ley de Contratos. Se trata de una situación muy grave, ya que estamos hablando de montantes que superan con creces el presupuesto total de cualquiera de los Ayuntamientos analizados en la muestra, teniendo en cuenta que son los más grandes de la provincia de Valencia.

Los reconocimientos extrajudiciales son en algunas ocasiones fruto de la falta de disciplina presupuestaria que ocasionalmente se advierte desde la Intervención.

Gran mayor parte de los REC aprobados provienen de facturas de ejercicios anteriores, es decir obligaciones que se quedan pendientes, las comúnmente denominadas "factura en el cajón". Se trata de aquellos gastos que se realizan cuando el presupuesto para esa determinada partida ya está agotado. Ante la falta de

ingresos, no se registra la factura y queda guardada en un 'cajón' para no generar déficit, a la espera de salir.

Otros REC no deberían consignarse como REC pues poco tienen de extraordinarios, debiendo recogerse dichos gastos en el propio presupuesto de la entidad, pues son perfectamente previsibles y se repiten año tras año. Si esto no se hace así, hay que buscar el motivo. Posiblemente esté relacionado con el hecho de que así los dirigentes políticos disponen de dinero para asignar a gastos menos necesarios y, cuando se presenta el gasto necesario pero no recogido en el presupuesto, se recurre a los REC. Así, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Valencia es habitual encontrar REC para hacer frente al pago de la electricidad, gas natural, alumbrado, suministros, agua, gastos en publicidad etc.

Otros gastos que se han tramitado como REC en el periodo analizado son la gestión del tráfico, servicios de catering, gastos de publicidad, mensajería, viajes de la policía local, torneos y galas, seguridad privada, conservación de fuentes y jardines, uniformes, dietas desplazamiento policía, gastos de representación, telefonía móvil, servicios de protocolo etc.

El Ayuntamiento de Valencia realiza casi mensualmente la aprobación de REC, y sus importes varían desde la cantidad de 64.830,33€ hasta la consignación más alta de 100.539.219,14 €, por lo que se puede decir que ha convertido los REC en una forma habitual de gestión de pagos. En este sentido, resulta llamativa la pasividad del Tribunal de Cuentas o la Sindicatura de Comptes valenciana.

El Plan de Pago a Proveedores es una línea de crédito creada por el Gobierno de España en el año 2012, dentro del contexto de la crisis económica para luchar contra la morosidad, y básicamente iba destinado al pago de las facturas pendientes. Durante 2013, la Comunidad Valenciana recibió 4.354,8 millones de euros mediante dos fases distintas. Muchos de los REC aprobados en 2013 se pagaron con dicho crédito. Este mecanismo permitió financiar gastos realizados al margen del presupuesto exigiendo como requisito la certificación del departamento de Intervención de la Entidad Local correspondiente, sin buscar responsables de la mala gestión entre los políticos, es decir, los alcaldes o concejales, ni mucho menos incoar inspecciones para determinar posibles responsabilidades penales.

Con la entrada en vigor de la factura electrónica en enero de 2015 se espera que dejen de existir las denominadas “facturas en el cajón”, lo que presumiblemente debiera repercutir en un menor uso de los REC.

6. CONCLUSIONES

Los reconocimientos extrajudiciales de crédito y obligaciones se están convirtiendo en una forma normal de pago cuando la ley dice que es un método excepcional de carácter extraordinario o imprevisible.

La falta de control interno y las decisiones políticas inadecuadas, hacen que este método se convierta en algo habitual.

Existen gastos que pueden tener un carácter urgente o extraordinario que tal vez pudieran justificar el uso de este procedimiento. Pero en casi todas las ocasiones analizadas la naturaleza del gasto no se corresponde con el carácter que debería tener un reconocimiento extrajudicial de créditos. En la mayor parte de los casos se trata de contrataciones verbales, sin seguir los procedimientos exigidos por la normativa de contratación, y sólo después se busca una solución y se acude al reconocimiento extrajudicial de crédito.

Así, nos encontramos Ayuntamientos como el de Valencia que prácticamente aprueba REC casi en todos los plenos, es decir casi todos los meses, utilizando este método de forma habitual para facturas como ejemplo la electricidad, gas, agua, etc., cargos que deben tener su partida presupuestaria pues son gastos básicos para la gestión de un ayuntamiento. Y otros gastos que se aprueban mediante REC, que simplemente no debieran haberse realizado si no estaban presupuestados o la partida presupuestaria correspondiente se había agotado ya, como el gasto en uniformes, publicidad, catering etc.

Pero al menos en el Ayuntamiento de Valencia toda la información relevante se encuentra disponible para que los ciudadanos la puedan consultar. En el resto de municipios estudiados no se ha podido entrar en un análisis en profundidad, pues como no publican la relación de facturas aprobadas mediante REC, no se puede saber

con exactitud en que emplean los REC, y sólo es posible extraer datos del destino de los mismos a partir de las intervenciones de los concejales que se explican en las actas plenarias.

Sería necesario que los ayuntamientos adopten las medidas que dicta la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se debe difundir la información de forma periódica y actualizada a través de sedes electrónica o páginas web, y su incumplimiento supone una infracción grave, si bien hay que recordar que gran parte del contenido de esta norma no es novedoso, por lo que es de suponer que gran parte de su objeto caigan en saco roto.

Finalmente, destacar que existe un vacío legal que hace que los municipios adopten los REC como mejor les convenga, sin seguir unas pautas claramente establecidas.

Así, sería necesario completar la regulación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, contenida en los artículos 26.2 y 60.2 del Real Decreto 500/1990, clarificando la atribución de la competencia para su aprobación y detallando el procedimiento para su tramitación y límites cuantitativos. Realmente no se adoptan medidas para cambiar esta forma de tramitación, y modificaciones como por ejemplo la factura electrónica realmente no tendrán ningún impacto positivo sino se lleva un sistema de control y todas las corporaciones lo implementan. Porque sistemas de control interno y externo ya existen, el problema es que quedan en papel mojado si no se castiga a las personas responsables.

También nos encontramos con los casos de la prórroga de presupuestos del año anterior, porque los del año actual no están aprobados, este retraso supone tener que recurrir a los REC para poder hacer frente al pago de las gestiones.

Sería lógico esperar que las instituciones fiscalizadoras externas, el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Comptes, realizaran un control exhaustivo de todos los gastos aprobados mediante este procedimiento supuestamente “extraordinario”, aunque la realidad demuestra que este no es el caso. Este control es especialmente perentorio habida cuenta del habitual empleo que se hace de los REC por parte de los Ayuntamientos y de las cantidades tan elevadas de gasto que se aprueban a través de ellos, evitando así los controles propios de la gestión presupuestaria. Por otro lado, es necesario subrayar que este control es relativamente sencillo, pues la aprobación de los REC pasa necesariamente por el Pleno y las actas del Pleno se publican (o

deberían publicarse). Por este motivo, otra conclusión que se extrae de este trabajo es relativa a la falta de transparencia en la actividad y el funcionamiento de estas instituciones fiscalizadoras, así de cómo llevan a cabo su función jurisdiccional, pues los REC suponen, sin duda alguna, un filón para detectar actuaciones reprochables por parte de los gestores públicos que estas instituciones no aprovechan en absoluto.

7. BIBLIOGRAFÍA

Catalá Pérez, D. (2015). Investment or waste? Analysis of infrastructure and major events investment in Spain. *Finance, Markets and Valuation*, 1.

García, F. (2013). Participación ciudadana, democracia y crisis económica, Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia.

Legislación y normas

España; *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*; BOE, de 10 de diciembre de 2013, núm. 295.

España; *Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público*; BOE, de 28 de diciembre de 2013, núm. 311.

España; *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*; BOE, de 17 de diciembre de 2003, núm. 301.

España; *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*; BOE, de 3 de abril de 1985, núm. 80.

España; *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas*; BOE, de 30 de abril de 2012, núm. 103.

España; *Orden EHA/3565/2008, de 3 diciembre, que regula la clasificación de los presupuestos de las Entidades locales*; BOE, de 10 de diciembre de 2008, núm. 297.

España; *Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local*; BOE, de 3 de octubre de 2013, núm.237.

España; *Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*; BOE, de 29 de septiembre de 1987, núm. 233.

España; *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*; BOE, de 22 de diciembre de 1986, núm. 305.

España; *Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos*; BOE, de 27 de abril de 1990, núm. 101.

España; *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 (Vigente hasta el 15 de Julio de 2015)*; BOE, de 09 de marzo de 2004, núm. 59.

España; *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*; BOE, de 22 de abril de 1986, núm. 96.

España-Comunidad Valenciana; *Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*; DOCV, de 24 de junio de 2010, núm. 6296.

España; *Constitución Española de 1978*;

Páginas web

Portales oficiales de los distintos Ayuntamientos para el estudio; [Consulta constante para actas plenarios, ROM y presupuestos]:

Portal oficial Ayuntamiento de Aldaia; <<http://www.aldaia.es/>>.

Portal oficial Ayuntamiento de Alzira; <www.alzira.es/>.

Portal oficial Ayuntamiento de Gandía; <www.gandia.org/>.

Portal oficial Ayuntamiento de Mislata; <www.mislata.es/es>.

Portal oficial Ayuntamiento de Paterna; <www.paterna.es/es/>.

Portal oficial Ayuntamiento de Sagunto; <www.aytosagunto.es/>.

Portal oficial Ayuntamiento de Valencia; <<https://www.valencia.es/>>.

Portal Oficina Virtual de la Administración presupuestaria; Secretaría de Estado de presupuestos y gastos; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; <<http://www.oficinavirtual.pap.meh.es/>>; [Consulta 02/04/2015].

Portal Rendición de Cuentas; Tribunal de Cuentas; <<http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>>; [Consulta 24/03/2015].