



SESIÓN EXTRAORDINARIA Y URGENTE DE PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE FIRGAS, CELEBRADA EL DIA 21 DE ABRIL DE DEL AÑO DOS MIL VEINTIDÓS.

En la Casa Consistorial de la Villa de Fargas a 21 de abril del año dos mil veintidós, a las NUEVE HORAS Y TREINTA MINUTOS se reúne, en sesión EXTRAORDINARIA Y URGENTE, el Ayuntamiento en Pleno.

SRES. ASISTENTES

PRESIDENCIA

D. Jaime Hernández Rodríguez

SRES. CONCEJALES

D^a María del Mar García Medina
D^a María del Pino Falcón Medina (COMFIR)
D. Jeremías Rodríguez Rosales (COMFIR)
D^a Raquel Verónica Martel Guerra (PSOE)
D. Vicente Alexis Henríquez Hernández (PSOE)
D. Manuel Ramón García García (PP)
D. Juan José Perdomo Báez (PP)
D. Domingo Javier Perdomo Rodríguez (AFD)
D. Marcos Marrero García (NO ADSCRITO)
Dña. M^a Teresa Hernández Pérez (CC)

SR. SECRETARIO ACCIDENTAL

D. Humberto Cruz Marrero (En virtud de Resolución de la Alcaldía nº 417 de 21 de abril de 2022.”

AUSENCIAS

D. Miguel Ángel Benítez Lorenzo (ICFIR)
D. Juan M. García Díaz

Concurriendo el quorum de asistencia necesario de miembros de la Corporación para la válida constitución del Pleno, el Sr. Alcalde declaró abierta la sesión, procediendo seguidamente al despacho de los asuntos habidos en el orden del día de la convocatoria, que se relacionan a continuación:

ORDEN DEL DÍA

1º.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA URGENCIA.

El Sr. Alcalde explica que la urgencia de la sesión viene motivada por el vencimiento del plazo estipulado por la administración para que se proceda al pago a proveedores.





Después de un amplio debate se somete a votación la ratificación de la urgencia que se aprueba por seis (6) votos a favor de D. Jaime Hernández Rodríguez, D^a María del Mar García Medina, D^a María del Pino Falcón Medina, D. Jeremías Rodríguez Rosales (COMFIR), D. Vicente Alexis Henríquez Hernández y D^{ña}. Raquel Verónica Martel Guerra (PSOE); y cinco (5) abstenciones de D. Juan José Perdomo Baez, D. Manuel Ramón García García (PP), D^{ña}. M^a Teresa Hernández Pérez (CC), D. Domingo Javier Perdomo Rodríguez (ADF) y D. J. Marcos Marrero García (Concejal no adscrito).

2º.- ACUERDO QUE PROCEDA SOBRE APROBACIÓN DE RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL 5/ 2021 DE LA RELACION DE FACTURAS nº 9 / 2022. Expediente 1100/2022.

El Sr. Alcalde expone la propuesta de la concejal de hacienda de fecha 20 de abril de 2022, cuyo tenor literal es el siguiente:

777

“Vista la Relación de facturas 9 de Reconocimiento extrajudicial 5 por importe de 4.980,84 €.

Vistas la propuesta y memoria de la Concejala de Hacienda donde se propone aprobar, disponer, reconocer y ordenación del pago de las obligaciones cuyo devengo se produjo en ejercicios anteriores, y que no fueron reconocidas conforme al principio de anualidad, y debido a la falta de tramitación del procedimiento administrativo preceptivo, a pesar de haberse efectuado el suministro, realizada la obra y/o servicio, no fueron abonadas, ascendiendo el importe total de CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA EUROS Y OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (4.980,84 €).

Visto el informe de intervención de fecha 20 de abril cuyo literal es el siguiente:

“ ASUNTO: INFORME DE INTERVENCIÓN EN RELACIÓN AL EXPEDIENTE EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS 5/2022 DEL AYUNTAMIENTO DE LA VILLA DE FIRGAS.

En cumplimiento de la Providencia de Alcaldía de fecha 19 de abril en la que se solicitaba informe de esta Intervención a los efectos de indicar si procede el reconocimiento extrajudicial de créditos de deudas líquidas, vencibles y exigibles correspondiente a suministros, obras y prestación de servicios, de ejercicios anteriores, por un importe total de 4.980,84 €.

Esta Intervención, en virtud de las atribuciones de control citadas y establecidas en el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y desarrolladas en 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; y en atención a las facultades recogidas en el artículo 4.1.b).5º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- La Legislación aplicable es la siguiente:

- *Artículo 4.1.a) del 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.*





- Artículos 163, 169.6, 173.5, 176 a 179 del Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto 2/2004, de marzo (en adelante TRLRHL).
- Los artículos 25.1, 26.1 y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- Artículo 23.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- Según lo dispuesto en el artículo 176 TRLRHL, en virtud del principio presupuestario de «Especialidad Temporal», «con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:

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

Además de las dos excepciones anteriores al principio de temporalidad de los créditos, el **art.26 del Real Decreto 500/1990** establece una tercera excepción: **“Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”.**

Por su parte, el art.60.2 establece 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”. Por tanto, el reconocimiento extrajudicial de créditos es una excepción al principio general de temporalidad de los créditos.

Resaltar que el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, no sólo establece la posibilidad del reconocimiento en el presupuesto corriente de obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores que, por cualquier causa, no lo hubieren sido en aquel al que correspondían, sino que también atribuye al Pleno de la Corporación tal reconocimiento siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera, sensu contrario, corresponderá a la Alcaldía o Presidencia el reconocimiento extrajudicial de créditos por obligaciones derivadas de gastos adquiridos en ejercicios anteriores conforme a Derecho, siempre que exista consignación presupuestaria, es aclaratorio de este precepto la Propuesta de Circular Colegial del COSITAL sobre el Reconocimiento Extrajudicial de Créditos, del 20 de Enero de 2011, en virtud de la cual corresponden a la Alcaldía el reconocimiento extrajudicial, entre otros, en los siguientes supuestos:

1º Supuesto:

Ejerc.2021/20	Ejerc.2021	Consecuencias	Órgano Competente
Existe Crédito Bolsa vinculación jurídica y procedimiento	Existe crédito y Retenido.	Existe consignación	Alcalde si gasto de su competencia



2º Supuesto:

Ejerc.2021/20	Ejerc.2021	Consecuencias	Órgano Competente
<i>Existe Crédito Bolsa vinculación jurídica, no existe procedimiento</i>	<i>Existe crédito y Retenido</i>	<i>Existe consignación. Expd., a revisión de Oficio.</i>	<i>Alcalde si gasto de su competencia</i>

3º Supuesto:

Ejerc.2021/20	Ejerc.2021	Consecuencias	Órgano Competente
<i>No Existe Crédito Bolsa Vinculación jurídica,</i>	<i>No Existe Crédito</i>	<i>Reconocimiento Extrajudicial</i>	<i>Pleno</i>

De esta manera, excepcionalmente podrán imputarse al Presupuesto en vigor, obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores, previo reconocimiento de las mismas. Con lo que, está admitido el sistema del reconocimiento de obligaciones durante el ejercicio presupuestario, provengan tales obligaciones de cualquier otro ejercicio y ello a pesar de lo dispuesto en el artículo 176 TRLRHL.

Se advierte del reparo por parte de esta Intervención, al expediente de referencia, con arreglo al artículo 215 del TRLRHL, según el cual, si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos o documentos examinados, deberá formular sus reparos por escritos antes de la adopción del acuerdo o resolución.

El artículo 216 del TRLRHL, se refiere a los efectos de los reparos en los siguientes términos:

- 1. Cuando la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las entidades o sus organismos autónomos, la oposición se formalizará en nota de reparo, que en ningún caso, suspenderá la tramitación del expediente.*
- 2. Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:*

- **Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea el adecuado.***
- Cuando no hubiera sido fiscalizados los actos que dieron lugar a las órdenes de pago.*
- En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.*
- Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones o servicios.*

En similar sentido, el artículo 134.2 de la Ley 7/2015, de 1 de abril de los Municipios de Canarias, establece que los reparos formulados por la Intervención General o la Intervenciones Delegadas en el ejercicio de la función fiscalizadora solo tendrán carácter suspensivo cuando expresamente se funden en algunas de las causas que prevea la legislación básica de haciendas locales o de nulidad de pleno derecho. En los restantes casos se entenderá que los reparos no tienen efectos suspensivos y los actos fiscalizados pueden ser convalidados o subsanados por el mismo órgano que los haya producido.





Una vez formulado el reparo, el órgano gestor puede o bien admitir los extremos del mismos y adecuar a él su situación, o bien mantener su propuesta inicial, discrepando del reparo de la Intervención. En efecto, el artículo 134.1 de la Ley 7/2015, citada otorga al órgano gestor esa doble posibilidad, al señalar que el servicio que reciba el reparo, podrá o bien aceptarlo y, en consecuencia, proponer la anulación de lo actuado, o bien formular discrepancias. Requisito ineludible para la existencia de una discrepancia, por tanto, es que el expediente haya sido reparado y que el reparo formulado no haya sido aceptado por el órgano gestor, ya que si lo acepta debe proponer la anulación de lo actuado.

En este contexto, el artículo 217 del TRLRHL determina el órgano competente para resolverla, al precisar que cuando al órgano al que afecte el reparo no esté de acuerdo con éste, corresponderá al Presidente de la Entidad Local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Esta facultad no será delegable en ningún caso. **No obstante, añade el apartado segundo, corresponderá al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos se basen en la insuficiencia de crédito o inadecuación de crédito o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sean de su competencia.**

En cuanto a la forma de resolver la discrepancia, el artículo 134.1 de la Ley de Municipios de Canarias, confiere al órgano competente dos opciones, ya que le faculta para resolverla a favor del centro gestor o para ratificar el reparo, en cuyo caso, se devolverá el expediente al órgano gestor para que subsane las deficiencias observadas o, en su caso, proponga la anulación de lo actuado. En el caso de que decida resolver la discrepancia en contra del reparo, esto es, a favor del órgano gestor, deberá levantar el reparo motivando adecuadamente esta resolución en los términos del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), a cuyo fin podrá incorporar el informe del órgano gestor al texto del acuerdo de resolución, tal y como indica el artículo 88.6 LPAC.

TERCERO. - Lo que se pone de manifiesto en las facturas abonar, es la existencia de una serie de irregularidades en el procedimiento de contratación pública, que pueden afectar al proceso de contratación pública propiamente dicho, que regula la correcta concertación de las prestaciones que necesita la Administración, con respecto a los principios de libertad acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato; como al proceso económico- financiero, que regula la correcta ejecución del presupuesto de gastos y su contabilización.

Entre dichas irregularidades que pueden viciar la tramitación del expediente destacan por su generalización, la ausencia de contrato escrito; el fraccionamiento irregular del objeto del contrato; la ausencia de crédito adecuado y/o suficiente; o un procedimiento de licitación incorrecto; irregularidades que según los casos podrán ser constitutivos de vicios muy graves de nulidad de pleno derecho, o de vicios determinantes de anulabilidad.

Los primeros se hallan legalmente tasados en el artículo 47 LPAC, entre los que cabe destacar los dictados prescindiendo total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (apartado e). La dicción de este precepto hace suponer que no queda acogido dentro de supuesto de nulidad cualquier incumplimiento de las normas procedimentales necesarias para la creación del acto, sino exclusivamente aquellos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento previsto para su aprobación. No obstante, como señala el Consejo Consultivo de Castilla de La Mancha en sus Dictámenes 12/200, de 22 de febrero, 151/2004, de 24 de noviembre; 97/2009, de 21 de mayo; 210/2009, de 14 de octubre, entre otros, procede admitir la concurrencia del indicado motivo de nulidad, por omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, cuando el procedimiento utilizado es otro distinto al exigido legalmente, o bien, cuando aún existiendo varios actos del procedimiento, se omite aquél, que por





su carácter esencial o trascendental, es imprescindible para asegurar la identidad del procedimiento o garantizar los derechos de los afectados.

El último de los apartados del mencionado artículo 47 se refiere a cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley (apartado g), entre ellas, el TRLRHL, cuyo artículo 173.5 prohíbe adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar; la insuficiencia de crédito, entre otras, sin olvidar el artículo 124.f), que considera nulo de pleno derecho el acto de selección de un contratista siguiente el procedimiento no previsto legalmente.

Por su parte, el artículo 48 LPAC se refiere a vicios determinantes de anulabilidad, consistentes en cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo impongan la naturaleza del término o plazo.

En relación con lo expuesto, conviene recordar que en Derecho Administrativo rige la presunción de los actos administrativos y el principio de conservación de los actos anulables, y que el Tribunal Supremo ha reconocido que la regla general es la anulabilidad exigida por el "principio de seguridad jurídica", que contrapesa el "principio de legalidad" en que se basa la nulidad absoluta; ésta última constituye un grado máximo de invalidez de los actos administrativos, reservada para aquellos supuestos en los que la legalidad se ha visto vulnerada de manera muy grave, de modo que las situaciones excepcionales en que ha de ser apreciada deber ser analizadas con suma cautela y prudencia, tratando de cohonestar dos principios básicos, el de seguridad jurídica y el de legalidad.

Como consecuencia de esta actuación irregular de la Administración habrá que proceder a la convalidación del acto anulable o, en su caso, a la revisión de oficio, si se trata de un acto nulo de pleno derecho. Sea cual fuere el procedimiento utilizado, convalidación o revisión de oficio, no se puede obviar una de las consecuencias más importantes que tiene la realización de gastos prescindiendo del procedimiento legalmente establecido o sin consignación presupuestaria adecuada y suficiente, ya apuntada por el artículo 173.5 del TRLRHL "sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar", entre ellas, la patrimonial, contable, sancionadora e incluso penal, en algunos casos.

CUARTO. En la relación de gastos de ejercicios anteriores incluidos en el expediente reconocimiento de créditos aprobar, debemos incidir que la cuestión a resolver es de orden procedimental y no de fondo, pues consta claramente en el expediente administrativo que "los servicios y suministros se han realizado correctamente, acreditándose su realización, tal y como se observa en la conformidad a las facturas del suministrador, por el Concejal del Área, por lo que no existe ningún inconveniente para proceder a la tramitación y abono de las mismas (...)", y, en consecuencia, la Administración tiene la obligación ex lege de pagar al prestador de servicios o suministrador. En efecto, "partiendo del hecho de que los servicios y/o suministros se han realizado de conformidad con lo indicado por los responsables, no hay duda de que ello obliga a proceder a su abono, por más que, en su realización, se haya producido (presunta) infracción de las normas sobre contratación y presupuestarias, que obligaban a tramitar con carácter previo el procedimiento contractual, con la consiguiente autorización del gasto, previa fiscalización". (**Dictamen 50/1998, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia**, sobre "Reparos de la Intervención General a la modificación del contrato de construcción de 26 viviendas de protección oficial en Totana").





Es reiterada doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, haciendo suya la doctrina del Consejo de Estado, que una de las obligaciones principales de la Administración contratante es el pago del precio; y no puede ser de otra forma, por cuanto que como obligación recíproca o sinalagmática que es (art.1124 del Código Civil y art.200 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicable al presente expediente) la Administración no puede dejar de proceder al abono del precio so pretexto de incumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos legalmente para su tramitación y pago, por no existir el correspondiente contrato de suministro y superar la factura anual emitida por esta empresa los límites fijados para contratos menores. Y precisamente constituye una de las obligaciones principales el pago de la contraprestación estipulada, para garantizarse que el suministrador va a seguir prestando el servicio de forma correcta, especialmente si afecta a servicios públicos básicos, como es el caso, al amparo de los arts. 25, 26 y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Es tal la obligación de pago de la Administración que la Ley sectorial aplicable establece mecanismos específicos a favor del suministrador para "presionar" a que aquélla proceda al pago; desde la obligación de abono de intereses legales al incurrirse en mora hasta la posible "resolución del contrato" por parte del contratista si no se procede al pago durante ocho meses (con daños y perjuicios incluidos, además de la totalidad de las costas judiciales), pasando por una posible suspensión del contrato, si durante cuatro meses no se procede al pago, previo requerimiento con treinta días de antelación.

Incluso el Tribunal Supremo entiende que ha de pagarse al contratista si efectúa la obra, servicio ó suministro, aunque sea aplicando la doctrina del enriquecimiento injusto o la figura jurídica de los cuasicontratos de gestión de negocios ajenos, dependiendo de la determinación que se realice en orden a la existencia de un verdadero contrato (aunque nulo) o a una orden unilateral de la Administración.

*Así, se ha dicho que: "la aplicación del principio que veda un enriquecimiento injusto posibilita el reconocimiento en los contratos de obras de las reclamaciones por los excesos sobre el proyecto que hubieran sido efectivamente ejecutados como consecuencia de órdenes de la Administración, por entender, en algunos casos, que no se producía alteración sustancial del proyecto, pero llegando en algún otro a afirmar que si efectivamente fueron ordenadas las obras, los vicios existentes en dichas órdenes como consecuencia del incumplimiento de los citados requisitos de competencia o procedimiento, al no ser imputables al contratista, no pueden oponerse a que él percibiese su importe, siempre que las órdenes se diesen por quienes y del modo que para el contratista tuvieran apariencia de efectiva potestad, doctrina jurisprudencial que reitera la mantenida por la **STS de 12 de febrero de 1979 (Ar. 908) que la de 21 de noviembre de 1981 (Ar. 5267) aplica...**". Añadiendo que: "si las obras se han realizado y si han contribuido a completar el proyecto y suplir sus deficiencias, presentando un acabado ajustado a los fines propuestos, por un principio de Derecho Natural no se puede consentir la consumación de un desequilibrio económico entre los beneficios obtenidos por una parte con la realización de tales obras y las cargas sufridas por la otra con su ejecución, desequilibrio que al surgir de una relación contractual no puede corregirse a través de la técnica de la negotiorumgestio sino por medio de la regla prohibitiva del enriquecimiento sin causa". (**S.T.S de 20 de diciembre de 1983, Sala-3ª**)*

*En este mismo sentido, la **S.T.S de 11 de octubre de 1979 (Sala 3ª)**, expresaba que: "Incluso en la hipótesis de que la realización de una obra o servicio por un particular, en beneficio de la Administración, no cuente con una base paccionada, por elemental que sea (.....) lo procedente, ante la situación fáctica irreversible, y los intereses subyacentes, es configurar esta situación jurídicamente como cuasicontrato de gestión de negocios (negotiorumgestio), en virtud de la cual la Administración debe compensar al cuasicontratista por la utilidad que su actividad le haya reportado, disponiendo éste de una actio in rem verso, fundada en el enriquecimiento sin causa que se produciría de no funcionar los debidos resortes compensatorios".*





Las dudas sobre la determinación de la fuente, contractual o no, de la obligación traslucen en la **S.T.S (Sala 3ª) de 16 de mayo de 1986**: “Este enriquecimiento injusto, por razones de equidad o más bien por auténtica justicia conmutativa, sirve de cobertura al encargo efectivamente realizado (...) Se trata, como se ha dicho en ocasiones, de una conversión de actos o negocios jurídicos inexistentes o nulos de pleno derecho en la figura del cuasicontrato romano, subsistente en nuestro Código Civil (Ar. 1887) para permitir la adecuada compensación económica y el equilibrio patrimonial de Administración y contratista. El simple hecho del enriquecimiento de aquélla, en detrimento de éste resulta así suficiente para generar la obligación de resarcimiento, nacida directamente de esta situación jurídica como constitutiva o sustitutoria de actos o contratos que no llegaron a nacer o que lo hicieron desprovistos de sus elementos esenciales”. (**Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 50/1998**). Si, por consiguiente, tanto el Tribunal Supremo como los diversos órganos consultivos de las Comunidades autónomas obligan a la Administración a pagar por el servicio prestado al contratista, incluso no existiendo una mínima base pactada, con mayor motivo si cabe estará compélida a pagar a aquél por un servicio prestado en las condiciones pactadas.

No podemos olvidar la situación en la que se pueden encontrar los proveedores o contratistas que ante una contratación irregular han prestado sus servicios de buena fe. En efecto, el proveedor les presenta una facturas al pago que la Administración no puede atender, por lo que se ve en la necesidad de buscar un remedio jurídico adecuado que le permita hacer efectivo el pago de las mismas o compensar a dicho proveedor, con objeto de evitar que se produzca el enriquecimiento injusto o sin causa de aquella a consecuencia de una prestación sin contraprestación.

QUINTO. Íntimamente relacionado con lo anteriormente expuesto y con el enriquecimiento injusto, se encuentra la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, procedimiento especial como hemos indicado, tendente a imputar al presupuesto corriente de gastos vencidos y exigibles en ejercicios anteriores que, incumpliendo el art. 173 del TRLRHL, fueron ejecutados y no imputados al presupuesto de su correspondiente ejercicio. Desde un punto de vista presupuestario, no encontramos ante una de las figuras más controvertidas de las Entidades Locales, de hecho son pocos los aspectos relacionados con el reconocimiento extrajudicial de créditos sobre los que exista unanimidad doctrinal, debido fundamentalmente, a su exigua regulación legal.

El fundamento de este procedimiento excepcional es evitar que el empresario que ha realizado una prestación para la Administración sin que existiera en el presupuesto consignación para ella, no haya de esperar al resultado de una contienda judicial que le reconozca su derecho. Se presenta pues como un mecanismo en garantía de los contratistas o proveedores de la Administración, para evitar el enriquecimiento injusto de la misma que se generaría sin la falta de observancia de la totalidad o parte de los preceptos legales aplicables conlleva la imposibilidad de resarcirse por los servicios prestados a la Administración. En efecto, la doctrina jurisprudencial que, basándose en los principios que nadie puede beneficiarse de sus actos ilícitos y del enriquecimiento injusto, ha propiciado que el legislador haya elaborado esta práctica del reconocimiento extrajudicial. Y es que lo contrario, es decir, el impago, so pretexto de falta de consignación presupuestaria, produciría un claro enriquecimiento injusto o sin causa a la Administración que debiera ser resarcido.

La doctrina ha reconocido la posibilidad de acudir a esta figura en dos supuestos tasados: en primer lugar, cuando se haya realizado gastos presupuestarios en ejercicios anteriores sin consignación presupuestaria y, en consecuencia, sus respectivas obligaciones no pudieron ser reconocidas con cargo al presupuesto correspondiente, por lo que deberán aplicarse al presupuesto vigente previa tramitación del expediente oportuno; asimismo, aquellos casos en los que existiendo consignación presupuestaria, el gasto no se autorizó y/o comprometió de forma adecuada o simplemente no se autorizó y/o comprometió., dado que tampoco aquí se pudo reconocer la obligación presupuestaria según lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Real Decreto 500/1990, debiendo, del mismo modo, imputarse dicha obligación a los créditos del presupuesto vigente.





SEXTO. No obstante lo establecido en el artículo 176 TRLHL y en los artículos 26 y 60.2 RD 500/1990, el reconocimiento extrajudicial de créditos supone una quiebra al principio de anualidad presupuestaria al tiempo que no puede hacer obviar el incumplimiento de la prohibición que establece el artículo 173.5 TRLHL de adquirir compromisos de gastos por importe superior al crédito autorizado, circunstancia que podrá determinar la exigencia de responsabilidad al funcionario o personal al servicio de la entidad que haya llevado a cabo el gasto.

SÉPTIMO. Como ha puesto de manifiesto el Magistrado de lo Contencioso Administrativo, D. José Ramón Chaves García, uno de los fenómenos más generalizados en la práctica administrativa local, ante la crisis económica y las urgencias de contratación, ha sido la forma de resolver los pagos derivados de contratos celebrados fuera del procedimiento contractual o lo que ha sido más habitual, sin contar con la previa consignación presupuestaria, o excediéndose del crédito preexistente, o sirviéndose de contratos verbales.

En estos casos, era pacífico convenir que se trataba de supuestos de **gastos nulos de pleno derecho** por la fuerza de la Ley de contratos del sector público (art. 39.2 Ley 9/2017), la ley de financiación de las haciendas locales (art. 173.5 Real Decreto Legislativo 1/2004), la ley general presupuestaria (art.46 Ley 47/2003) y la legislación de procedimiento administrativo (art. 47 Ley 39/2015).

Sin embargo, había que salir al paso de los acreedores de buena fe derivados de tales contratos ilegítimos para lo que servía la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos regulado en el **Real Decreto 500/1990, de 20 de abril**, que dispone en su art. 60.2:

De ahí que mediante un acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de créditos y con amparo en la prohibición de enriquecimiento injusto de la Administración que obtiene el servicio o suministro del bien y no paga por ello, los entes locales conseguían cerrar el expediente y pagar a los proveedores acreedores.

OCTAVO.- Sin embargo, la Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Tarragona de 20 de octubre de 2017 (rec. 307/2016) anuló un acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de crédito para afrontar gastos contractuales viciados, por considerar que debía tramitarse previamente la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, apoyándose en el argumento ofrecido en caso idéntico por la Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Oviedo de 12 de junio de 2017 (401/2016), y razonando así aquélla:

«En opinión de esta juzgadora, siguiendo en este sentido los razonamientos contenidos en la reciente Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 4 de Oviedo de fecha 12 de junio de 2017 en un supuesto similar al que se enjuicia en los presentes autos, los vicios antes referidos no pueden calificarse de otro modo que sustanciales e invalidantes en el sentido establecido por la entonces vigente Ley 30/1992 cuyo artículo 62.1.e) se refería a «los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados» y que, en la actualidad, viene recogido en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo. Por tanto, el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera»,

Añadiendo la Juzgadora que:

«Finalmente, tampoco puede prosperar el motivo de oposición del que se vale la Letrada de la Administración Pública demandada para defender la legalidad del acuerdo impugnado consistente en que el mismo se dictó para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración habida cuenta que, como ya se ha indicado, en el acuerdo que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio de los contratos contraídos puede establecerse la





indemnización oportuna a favor de los terceros afectados por dicha declaración de nulidad».

Como ha puesto de manifiesto el referido Magistrado de lo Contencioso Administrativo, D. José Ramón Chaves García:

- *Las acciones de nulidad de contratos a través de la revisión de oficio conducen a la liquidación y en su caso restitución de las cosas que las partes hubieran prestado y recibido de la otra, y si no fuera posible, su valor; pero cuando estamos ante servicios prestados y cuyo coste o crédito no es discutido, nada hay que liquidar. Esto es, la revisión de oficio persigue la expulsión del acto del mundo jurídico pero ni el interés público ni el del contratista ansían esa reversión in totum sino sencillamente que cada uno reciba lo suyo y que se exijan responsabilidades si las hubiere.*
- *No puede confundirse lo que son pagos para evitar enriquecimiento injusto (contraprestación derivada del conocido “dar a cada uno lo suyo”), con lo que son indemnizaciones que puedan derivar de una eventual estimación de la declaración de acto nulo de pleno derecho (sus presupuestos jurídicos son distintos y su cuantía incierta).*
- *No existe en el régimen del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos un expreso mandato que vincule su eficacia a la condición de ultimación positiva de la revisión de oficio, por lo que no pueden presumirse requisitos, trámites o condiciones que perjudiquen a terceros sin estar expresamente previstos en la ley.*

TERCERA.- La Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 (rec.75/2018) revoca expresamente la citada Sentencia del Juzgado de Tarragona de 20 de octubre de 2017, que postulaba la tesis de que “el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera”, ratificando la mencionada Sentencia del

TSJ de Cataluña la validez del acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de créditos que abría el paso al pago para evitar el enriquecimiento injusto en los siguientes términos:

*“En el presente supuesto, a la vista de la naturaleza de los débitos que motivaron el acuerdo plenario municipal, **resulta evidente la sinrazón y la desproporción que supone, remitir el pago a los proveedores al previo procedimiento de la revisión de oficio**, ex art. 102 de la Ley 30/92 -y con posterioridad, art. 106 de la Ley 39/15-”, máxime cuando “ese débito no ha sido objeto de debate”.*

Señala la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante SAN), de 17 de enero de 2020, rec. 61/2019, FJ 2º, que: «Con carácter general, la convalidación de gastos debe considerarse como un procedimiento excepcional, dirigido a la compensación a que hubiere lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestaciones realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir el enriquecimiento injusto que, en otro caso se produciría, pues el enriquecimiento sin causa es fuente de las obligaciones». (En parecidos términos, SAN de 6 de junio de 2018, rec. 1007/2016, FJ 5º; y de 12 de septiembre de 2018, rec. 247/2017, FJ 5º).

Las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 20 de diciembre de 1995, rec. 2762/1991, FJ 1º; y de 30 de septiembre de 1999, rec. 3836/1994, FJ 2º; entre otras; han aceptado las situaciones de enriquecimiento injusto, como fuente de obligaciones a reconocer por los Ayuntamientos. (Y en el mismo sentido, Sentencia de esta Sala y Sección de 27 de diciembre de 2013, rec. 890/2010; del TSJ de la Región de Murcia de 30 de noviembre de 1999, rec. 909/1997; y del TSJ de Aragón de 22 de septiembre de 2004, rec. 737/2001). Así las





cosas, puestas en relación las previsiones normativas transcritas con las reseñadas circunstancias del caso, debe concluirse en la improcedencia de anular el acuerdo plenario municipal objeto de impugnación, con la consiguiente estimación del presente recurso de apelación y la revocación de la Sentencia apelada.»

NOVENO.- En definitiva, lo relevante es:

- a) Que tal procedimiento de imputación de gastos del ejercicio pasado sea realmente excepcional.
- b) Que se consignent los excesos y gastos viciados en el pleno para control representativo y poder exigir responsabilidades, unido a su constancia con los consiguientes informes de la intervención para el ulterior control por el Tribunal de Cuentas u órganos autonómicos equivalentes;
- c) Que puedan los terceros de buena fe contratistas cobrar por los servicios que prestaron o bienes que suministraron.

Como caso práctico podemos examinar el zanjado por la **Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de junio de 2019 (rec.422/2018)** que confirma la sentencia apelada y se apoya en el acierto del informe del interventor donde éste afirmaba «Se trata de gastos en los que el acreedor (contratista) ha realizado correctamente la prestación y por ello tiene derecho a percibir la contraprestación correspondiente, debiendo el Ayuntamiento de Granada, proceder a un reconocimiento extrajudicial de crédito para poder imputar a Presupuesto el pago y, de esta manera, poder pagar, en virtud del principio general de prohibición del enriquecimiento injusto», lo que lleva a que la Sala aprecie «una correcta aplicación de la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto o sin causa, debiendo pagar el Ayuntamiento de Granada a EULEN por unos trabajos que, a pesar de no tener cobertura en el expediente de contratación, como informaba el Interventor municipal, al exceder el gasto que suponían del presupuesto total del contrato que según la cláusula 24 del Pliego de Condiciones Técnicas ascendía a 347.107,42 euros (fol. 104 EA), sí se llevaron a cabo con pleno conocimiento y consentimiento del equipo técnico municipal y sin objeción alguna, originando el consiguiente enriquecimiento a la Administración y correlativo empobrecimiento al contratista que los ejecutó sin mediar contraprestación alguna a cambio».

Y con ello estamos ante lo que tempranamente reconoció el Tribunal Supremo en su STS de 30 de septiembre de 1999 (RJ 1999/8331), que ante un Ayuntamiento que opta por el reconocimiento de crédito en favor de un contratista de una obra que se adjudicó sin procedimiento y crédito, rechaza la tesis de la abogacía del Estado de que debía la corporación proceder a iniciar la declaración de nulidad de oficio del acuerdo de adjudicación, apoyándose en que: **sí son nulos de pleno derecho los contratos que están en el origen del proceso. de modo que en ningún momento establece que en ellos tenga su origen la legalidad de las deudas reconocidas, sino que ésta la basa directamente en el hecho por nadie negado de que las obras a las que se refieren los reconocimientos han sido efectivamente realizadas por lo que si no fueran satisfechas por el ayuntamiento se produciría un enriquecimiento injusto**».

Por tanto a modo de resumen, hay que distinguir varios supuestos, en línea con la clasificación acogida por la **Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional** en reiteradas sentencias (la citada de 17 de enero de 2020, rec.61/2019; la de 12 de septiembre de 2018, rec. 247/2017, etcétera). Literalmente diferencia varios planos o vías paralelas cuando se presenta una contratación irregular o inexistente:

- a) la cuestión relativa al abono al contratista de las prestaciones realizadas, bien como responsabilidad extracontractual o contractual o por reconocimiento extrajudicial de créditos en evitación de un enriquecimiento injusto.





- b) *la revisión de oficio del acto nulo o anulable, en su caso, conforme a los artículos 102 y 103 de la Ley 30/92 (106 y 107 de la Ley 39/2015), en relación a los arts. 28, 32.a) y c) y 34 del TRLCSP;*
- c) *la exigencia de responsabilidades disciplinarias al titular del órgano o funcionario responsable que ha procedido a la contratación irregular conforme a los artículos 34 y Disposición adicional decimonovena del TRLCSP, en relación al artículo al artículo 145 de la Ley 30/92 (36 de la Ley 40/2015 (RCL 2015, 1478, 2076) , de Régimen Jurídico del Sector Público) y artículos 175 y 176 de la Ley General Presupuestaria (RCL 2003, 2753) ;*
- d) *la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento del expediente de gestión económico-financiero, conforme al artículo 28. c) o d) y siguientes de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

DECIMA.- *Con carácter general, la convalidación de gastos debe considerarse como un procedimiento excepcional, dirigido a la compensación a que hubiere lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestaciones realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir el enriquecimiento injusto que, en otro caso se produciría, pues el enriquecimiento sin causa es fuente de las obligaciones".*

*En definitiva, no se puede perder de vista el origen y finalidad del instituto de la revisión de oficio que, como exponía el referido Magistrado, Sr. Chaves García en su obra "Derecho administrativo mínimo (Amarante, 2020)", es un privilegio de la Administración para tomar un atajo – en vez de acudir a la jurisdicción impugnando su propio acto- que como tal excepción está sometido a garantías para evitar perjudicar derechos de terceros y del propio interés público. De ahí que **resulta absurdo e incongruente alzar la previa barrera de la revisión de oficio en perjuicio de terceros de buena fe y con la paradoja de beneficiar a la administración incumplidora**, pues gracias a este requisito puede prolongar el momento del pago.*

UNDÉCIMA.- *Para ahondar en la cuestión relativa a la necesidad de acudir o no a un previo procedimiento de revisión de oficio al objeto de declarar la nulidad de la ilegal o irregular contratación efectuada, por ausencia de procedimiento o de consignación presupuestaria, resulta especialmente significativo el siguiente Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias:*

“ Dictámen 14/2.021 de 15 de enero

Dictámen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo de suministro de productos farmacéuticos suscritos a favor del Hospitalario Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín por la empresa (...), por una cuantía total de 7.070,85 euros, habiendo cedido sus derechos de cobro a (...) (EXP. 566/2020 CA)* . Desde hace muchos años, el Servicio Canario de la Salud ha optado por la vía de la revisión de oficio para convalidar gastos contraídos en contrataciones irregulares, o incluso cuando no se siguió procedimiento alguno de contratación.

Pone de relieve el Consejo Consultivo y reitera sus previos Dictámenes núms. 80/2.020 y 81/2.020 de 3 de marzo de 2.020, 38/2.014, 89/2.015, 102/2.015 y 267/2.018 de 7 de junio que:

“(…) el modo de proceder del Servicio Canario de la Salud en todos esos casos, para proveerse de medicamentos y otros materiales sanitarios, es el de dirigirse directamente a las empresas suministradoras solicitándoles la provisión de aquéllos, alegando urgencia, sin mediar procedimiento de contratación alguno, ni el de urgencia, pero ni siquiera el de





emergencia. De esta actuación administrativa, y del compromiso de la empresa suministradora de aportar el material sanitario a la espera de una contraprestación económica, surgió un auténtico vínculo contractual, si bien no formalizado conforme exige la legislación de contratos públicos; aparece así la figura del contrato verbal, en el marco de una situación de hecho de todo punto irregular. Efectuado a satisfacción el suministro, y presentada al cobro por la empresa respectiva la correspondiente factura, se pone en marcha el procedimiento de convalidación del gasto, que incluye la revisión de oficio, para posibilitar la liquidación y pago de la prestación. La Administración sanitaria, para convalidar el gasto y dar cobertura jurídica al pago, en evitación de un enriquecimiento injusto, elige la vía de la revisión de oficio.

Otras Administraciones autonómicas y también la estatal no siempre afrontan estas situaciones de hecho con la misma técnica reparadora, acudiendo en ocasiones al reconocimiento extrajudicial de la obligación o a la estimación de una solicitud de indemnización por la vía de la responsabilidad de la Administración. En las Administraciones locales, el art. 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en materia de presupuestos, reconoce al Pleno de la Corporación la competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos.

El Consejo de Estado ha validado en ocasiones la vía de la revisión de oficio (así, el Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre), y en otras la de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes 363/2000, 3617/2000, 1842/2007, 276/2008, 976/2008, 841/2010).

(...) Tampoco es unánime al respecto la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos, aceptando unos la vía de la revisión de oficio (así, el Dictamen 33/2016, de 11 de febrero, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias; o los Dictámenes 46/2008 o 40/2011 del de La Rioja; o el Dictamen 233/2016 de Castilla-La Mancha), o considerándola otros inidónea (Dictámenes 93/2012, de 3 de octubre; 109 y 110 de 2012, 57/2014, 62 y 64/2017, 23 y 37/2018, y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares); o validando fórmulas alternativas (así, Dictámenes 178/2009, de 11 de junio y 191/2015, de 18 de junio de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña).

(...) No obstante, la continuidad de estas prácticas irregulares, su reiteración y -puede afirmarse- su habitualidad, plantean la oportunidad de complementar aquella doctrina con nuevas consideraciones. Sin perjuicio de la conclusión alcanzada en el apartado anterior, y más allá de los efectos para el suministrador de una declaración de nulidad, a la revisión de oficio propuesta por la Administración también le resultan de aplicación, por otras razones, los límites del art. 110 LPACAP.

(...) la aplicación de tales límites ha de estar precedida por una fundamentación en dos fases. Como recuerda la STS 1096/2018, de 26 de junio (RC 2011/2016), en su FJ 5º, "la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC, como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u `otras circunstancias`); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes".

(...) Aquí la revisión de oficio se incardina en un procedimiento de convalidación de gasto, para dar salida legal al pago debido al suministrador; se convierte así en un trámite más al servicio de tal procedimiento. No se revisa de oficio, propiamente, para eliminar del sistema jurídico unos actos viciados, sino para convalidar un contrato verbal, dotándolo de efectos amparados en la ley; y este objetivo se alcanza por el juego del artículo 42.1 LCSP, que sirve de broche de cierre de la operación de convalidación del gasto. Ese es el propósito claramente manifestado por la Propuesta de Resolución, en la línea ordenada por las Instrucciones del Servicio Canario de Salud que vienen aplicándose al menos desde 2004. El instituto de la revisión de oficio queda así desdibujado en su concepto y en su finalidad propios, tal como se regula en los artículos 106 y siguientes LPACAP; es por ello que puede afirmarse que la descrita utilización podría constituir un supuesto de fraude de ley.





A todo lo anterior se une el carácter reiterativo y puede afirmarse que habitual de esta práctica.

(...)El ejercicio por la Administración de las facultades de revisión, al estar precedido por la descrita circunstancia de desviación de su finalidad legal y por su constante reiteración, resulta contrario a los “derechos de los particulares”. Y no sólo, como más arriba se expuso, del suministrador, sino también de los derechos de los potenciales contratistas, que no pudieron acceder al procedimiento de contratación porque no fueron llamados al mismo.

(...) Por lo demás, es del parecer de este Consejo que el ejercicio de las facultades revisoras resultaría contrario a las leyes (art. 110 LPACAP), por lo que también por esta razón en este caso no procede la revisión de oficio.

(...) por último, debe recordarse el carácter excepcional de las nulidades contractuales, de aplicación, por tanto, restrictiva; pese a lo cual la Administración ha recurrido a ella de forma continuada, en una práctica incorrecta reiteradamente reparada por este Consejo Consultivo.

Por su interés, el contenido íntegro del referido Dictamen puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.crisisycontratacionpublica.org/wpcontent/uploads/2021/01/CCCanarias.Dictamen-14_2021.Proc-nulidad.pdf

DUODECIMA. - *Hay que tener en cuenta que 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 establece en su artículo 28 lo siguiente:*

- 1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.*
- 2. Si el órgano interventor al conocer de un expediente observara omisión de la función interventora lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.*

En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.

Este informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización, se incluirá en la relación referida en los apartados 6 y 7 del artículo 15 de este Reglamento y pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:

- a) Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.*
- b) Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.*





- c) *Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.*
 - d) *Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto.*
 - e) *Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. 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.***
3. *En los municipios de gran población corresponderá al órgano titular del departamento o de la concejalía de área al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Gobierno Local para que adopte la resolución procedente.*
 4. *El acuerdo favorable del Presidente, del Pleno o de la Junta de Gobierno Local no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar.*

En el expediente se pone de manifiesto que: "Consta cuadro de facturas detalladas con todos los requisitos legales o documento acreditativo del derecho del acreedor de la realización de la prestación, debidamente conformados, así como las aplicaciones presupuestarias, con importe correspondiente a cada uno de ellos".

No se cuestiona si el importe reclamado por cada proveedor podría resultar presumiblemente inferior a las indemnizaciones a que habría lugar si se tramitase el expediente de revisión de oficio por lo que puede deducirse, en aplicación del art. 28.2.e) 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, que por razones de economía procesal, no resulta pertinente instar dicha revisión de oficio con carácter previo a la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto se emiten las siguientes

CONCLUSIONES.

1. *No resulta pertinente acudir al procedimiento de revisión de oficio con carácter previo a la aprobación del Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, salvo cuando sea presumible que el importe de la indemnización sea inferior al reclamado a través de las facturas presentadas, circunstancia que se aprecia por la Intervención Municipal (Art. 28.2.e) 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*
2. *En ningún caso los proveedores, con la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito tendrán derecho a la percepción de intereses de demora tal y como pone de manifiesto la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de junio de 2.018, según la cual "Es indudable que la*





reclamación de intereses de demora al amparo del artículo 200.4 de la LCSP exige la preexistencia de un contrato administrativo válido. Y, en este caso, las obras complementarias no han sido aprobadas conforme al procedimiento administrativo específico regulado en la legislación contractual del sector público, no existe un contrato escrito. Incluso, como hemos visto, se desistió del procedimiento por lo que no existía para las obras consignación presupuestaria. La ejecución de obras por encargo verbal no puede amparar la exigencia de intereses de demora conforme a la legislación contractual pues, en todo caso, la cantidad reconocida en los expedientes de convalidación no es el precio de contrato”.

- 3. Resulta jurídicamente viable la aprobación del Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito una vez verificados los extremos anteriormente expuestos, todo ello sin perjuicio de que se consignen los excesos y gastos viciados en el Pleno para control representativo y poder exigir las responsabilidades a que hubiera lugar, unido a su constancia con los consiguientes informes de la intervención para el ulterior control por el Tribunal de Cuentas u órgano autonómico equivalente, en este caso, la Audiencia de Cuentas de Canarias.*

Por todo lo anteriormente expuesto, el expediente de reconocimiento extrajudicial se fiscaliza con carácter favorable.”.

Considerando lo anteriormente expuesto y en base a los artículos 176 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 y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, es por lo que se PROPONE al Pleno de la Corporación, la adopción del siguiente acuerdo:

PRIMERO.- Aprobar el reconocimiento extrajudicial 5/ 2021 de la relación de facturas nº 9 / 2022 por la cantidad de CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA EUROS Y OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (4.980,84 €).

SEGUNDO.- Aplicar con cargo a las aplicaciones presupuestarias del ejercicio 2022 especificadas en el expediente, el correspondiente crédito por importe de CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA EUROS Y OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (4.980,84 €).

TERCERO.- .Expedir los documentos contables correspondientes para su posterior abono por la tesorería municipal.”

Conocida la misma toma la palabra la Presidencia para decir que resumirá la explicación por cuanto este punto y el siguiente son básicamente lo mismo. Se trata del reconocimiento de dos expedientes extrajudiciales, indicando los importes de cada uno, que hacen referencia a facturas de anteriores ejercicios que estaban en trámite y que ahora incluimos en el plan de proveedores para ponerlas al día, son servicios que están prestados y que atendieron a una necesidad de la administración y que de no hacerlo entraríamos en un enriquecimiento injusto.

Finaliza diciendo que esto permitirá regularizar los pagos que estaban atrasados y pondrá al ayuntamiento en situación de limpiar esas facturas de ejercicios anteriores, hablando posteriormente de los conceptos de las facturas.





A continuación toma la palabra el Sr. Perdomo Báez (PP) para decir que votarán a favor porque consideran que hay que pagarles a todos los proveedores y que el expediente cumple con los requisitos exigidos, al tiempo que pregunta si se ha dicho que se pretende fomentar el comercio de Fargas, ¿por que se compra material en otros lugares?

El Alcalde le responde que el Ayuntamiento licita los contratos y se puede presentar quien lo desee, explicando a continuación tipos de situaciones que se pueden dar en la adquisición, como por ejemplo que no cuenten en ese momento con el material y haya que acudir a otro, etc.

Seguidamente toma la palabra la Sra. Hernández Pérez (CC) para manifestar que también votará a favor por considerar que los proveedores tienen que cobrar, hablando posteriormente de una serie de facturas que le son aclaradas por la Presidencia.

El Sr. Perdomo Rodríguez (AFD) interviene para decir que si hay que pagar se paga.

Toma la palabra el Sr. Marrero García (NO ADSCRITO) para preguntar sobre una serie de facturas relacionadas con carpas, limpieza viaria, etc.

La Presidencia se las aclara y añade que se están regularizando todas las contrataciones, exponiendo posteriormente ejemplos de las que se han hecho, de las que quedan pendientes y en las que se está trabajando.

A continuación se somete a votación la propuesta aprobándose por unanimidad de los presentes (11 votos) en todos sus términos.

3º.- ACUERDO QUE PROCEDA SOBRE APROBACIÓN DE RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL 3/ 2021 DE LA RELACION DE FACTURAS nº 7 / 2022Expediente 887/2022.

El Sr. Alcalde expone la propuesta de la concejal de hacienda de fecha 20 de abril de 2022, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Vista la Relación de facturas 7 de Reconocimiento extrajudicial 3 por importe de 34.446,72 €.

Vistas la propuesta y memoria de la Concejala de Hacienda donde se propone aprobar, disponer, reconocer y ordenación del pago de las obligaciones cuyo devengo se produjo en ejercicios anteriores, y que no fueron reconocidas conforme al principio de anualidad, y debido a la falta de tramitación del procedimiento administrativo preceptivo, a pesar de haberse efectuado el suministro, realizada la obra y/o servicio, no fueron abonadas, ascendiendo el importe total de TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS Y SETENTA Y DOS CÉNTIMOS (34.446,72 €).

Visto el informe de intervención de fecha 20 de abril cuyo literal es el siguiente:





“ ASUNTO: INFORME DE INTERVENCIÓN EN RELACIÓN AL EXPEDIENTE EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS 3/2022 DEL AYUNTAMIENTO DE LA VILLA DE FIRGAS.

En cumplimiento de la Providencia de Alcaldía de fecha 19 de abril en la que se solicitaba informe de esta Intervención a los efectos de indicar si procede el reconocimiento extrajudicial de créditos de deudas líquidas, vencibles y exigibles correspondiente a suministros, obras y prestación de servicios, de ejercicios anteriores, por un importe total de 34.446,72 €.

Esta Intervención, en virtud de las atribuciones de control citadas y establecidas en el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y desarrolladas en 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; y en atención a las facultades recogidas en el artículo 4.1.b).5º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- La Legislación aplicable es la siguiente:

- Artículo 4.1.a) del 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.
- Artículos 163, 169.6, 173.5, 176 a 179 del Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto 2/2004, de marzo (en adelante TRLRHL).
- Los artículos 25.1, 26.1 y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- Artículo 23.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- Según lo dispuesto en el artículo 176 TRLRHL, en virtud del principio presupuestario de «Especialidad Temporal», «con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:

a) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.

b) Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3.».

Además de las dos excepciones anteriores al principio de temporalidad de los créditos, el **art.26 del Real Decreto 500/1990** establece una tercera excepción: **“Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”.**





Por su parte, el art.60.2 establece 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”. Por tanto, el reconocimiento extrajudicial de créditos es una excepción al principio general de temporalidad de los créditos.

Resaltar que el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, no sólo establece la posibilidad del reconocimiento en el presupuesto corriente de obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores que, por cualquier causa, no lo hubieren sido en aquel al que correspondían, sino que también atribuye al Pleno de la Corporación tal reconocimiento siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera, sensu contrario, corresponderá a la Alcaldía o Presidencia el reconocimiento extrajudicial de créditos por obligaciones derivadas de gastos adquiridos en ejercicios anteriores conforme a Derecho, siempre que exista consignación presupuestaria, es aclaratorio de este precepto la Propuesta de Circular Colegial del COSITAL sobre el Reconocimiento Extrajudicial de Créditos, del 20 de Enero de 2011, en virtud de la cual corresponden a la Alcaldía el reconocimiento extrajudicial, entre otros, en los siguientes supuestos:

1º Supuesto:

Ejerc.2021/20	Ejerc.2021	Consecuencias	Órgano Competente
Existe Crédito Bolsa vinculación jurídica y procedimiento	Existe crédito y Retenido.	Existe consignación	Alcalde si gasto de su competencia

2º Supuesto:

Ejerc.2021/20	Ejerc.2021	Consecuencias	Órgano Competente
Existe Crédito Bolsa vinculación jurídica, no existe procedimiento	Existe crédito y Retenido	Existe consignación. Expd., a revisión de Oficio.	Alcalde si gasto de su competencia

3º Supuesto:

Ejerc.2021/20	Ejerc.2021	Consecuencias	Órgano Competente
No Existe Crédito Bolsa Vinculación jurídica,	No Existe Crédito	Reconocimiento Extrajudicial	Pleno

De esta manera, excepcionalmente podrán imputarse al Presupuesto en vigor, obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores, previo reconocimiento de las mismas. Con lo que, está admitido el sistema del reconocimiento de obligaciones durante el ejercicio presupuestario, provengan tales obligaciones de cualquier otro ejercicio y ello a pesar de lo dispuesto en el artículo 176 TRLRHL.

Se advierte del reparo por parte de esta Intervención, al expediente de referencia, con arreglo al artículo 215 del TRLRHL, según el cual, si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos o documentos examinados, deberá formular sus reparos por escritos antes de la adopción del acuerdo o resolución.

El artículo 216 del TRLRHL, se refiere a los efectos de los reparos en los siguientes términos:

3. Cuando la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las entidades o sus organismos autónomos, la oposición se formalizará en nota de reparo, que en ningún caso, suspenderá la tramitación del expediente.





4. Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:

- **Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea el adecuado.**
- Cuando no hubiera sido fiscalizados los actos que dieron lugar a las órdenes de pago.
- En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.
- Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones o servicios.

En similar sentido, el artículo 134.2 de la Ley 7/2015, de 1 de abril de los Municipios de Canarias, establece que los reparos formulados por la Intervención General o la Intervenciones Delegadas en el ejercicio de la función fiscalizadora solo tendrán carácter suspensivo cuando expresamente se funden en algunas de las causas que prevea la legislación básica de haciendas locales o de nulidad de pleno derecho. En los restantes casos se entenderá que los reparos no tienen efectos suspensivos y los actos fiscalizados pueden ser convalidados o subsanados por el mismo órgano que los haya producido.

Una vez formulado el reparo, el órgano gestor puede o bien admitir los extremos del mismos y adecuar a él su situación, o bien mantener su propuesta inicial, discrepando del reparo de la Intervención. En efecto, el artículo 134.1 de la Ley 7/2015, citada otorga al órgano gestor esa doble posibilidad, al señalar que el servicio que reciba el reparo, podrá o bien aceptarlo y, en consecuencia, proponer la anulación de lo actuado, o bien formular discrepancias. Requisito ineludible para la existencia de una discrepancia, por tanto, es que el expediente haya sido reparado y que el reparo formulado no haya sido aceptado por el órgano gestor, ya que si lo acepta debe proponer la anulación de lo actuado.

En este contexto, el artículo 217 del TRLRHL determina el órgano competente para resolverla, al precisar que cuando al órgano al que afecte el reparo no esté de acuerdo con éste, corresponderá al Presidente de la Entidad Local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Esta facultad no será delegable en ningún caso. **No obstante, añade el apartado segundo, corresponderá al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos se basen en la insuficiencia de crédito o inadecuación de crédito o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sean de su competencia.**

En cuanto a la forma de resolver la discrepancia, el artículo 134.1 de la Ley de Municipios de Canarias, confiere al órgano competente dos opciones, ya que le faculta para resolverla a favor del centro gestor o para ratificar el reparo, en cuyo caso, se devolverá el expediente al órgano gestor para que subsane las deficiencias observadas o, en su caso, proponga la anulación de lo actuado. En el caso de que decida resolver la discrepancia en contra del reparo, esto es, a favor del órgano gestor, deberá levantar el reparo motivando adecuadamente esta resolución en los términos del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), a cuyo fin podrá incorporar el informe del órgano gestor al texto del acuerdo de resolución, tal y como indica el artículo 88.6 LPAC.

TERCERO.- Lo que se pone de manifiesto en las facturas abonar, es la existencia de una serie de irregularidades en el procedimiento de contratación pública, que pueden afectar al proceso de contratación pública propiamente dicho, que regula la correcta concertación de las prestaciones que necesita la Administración, con respecto a los principios de libertad acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de





trato; como al proceso económico- financiero, que regula la correcta ejecución del presupuesto de gastos y su contabilización.

Entre dichas irregularidades que pueden viciar la tramitación del expediente destacan por su generalización, la ausencia de contrato escrito; el fraccionamiento irregular del objeto del contrato; la ausencia de crédito adecuado y/o suficiente; o un procedimiento de licitación incorrecto; irregularidades que según los casos podrán ser constitutivos de vicios muy graves de nulidad de pleno derecho, o de vicios determinantes de anulabilidad.

Los primeros se hallan legalmente tasados en el artículo 47 LPAC, entre los que cabe destacar los dictados prescindiendo total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (apartado e). La dicción de este precepto hace suponer que no queda acogido dentro de supuesto de nulidad cualquier incumplimiento de las normas procedimentales necesarias para la creación del acto, sino exclusivamente aquellos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento previsto para su aprobación. No obstante, como señala el Consejo Consultivo de Castilla de La Mancha en sus Dictámenes 12/200, de 22 de febrero, 151/2004, de 24 de noviembre; 97/2009, de 21 de mayo; 210/2009, de 14 de octubre, entre otros, procede admitir la concurrencia del indicado motivo de nulidad, por omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, cuando el procedimiento utilizado es otro distinto al exigido legalmente, o bien, cuando aún existiendo varios actos del procedimiento, se omite aquél, que por su carácter esencial o trascendental, es imprescindible para asegurar la identidad del procedimiento o garantizar los derechos de los afectados.

El último de los apartados del mencionado artículo 47 se refiere a cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley (apartado g), entre ellas, el TRLRHL, cuyo artículo 173.5 prohíbe adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derechos los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar; la insuficiencia de crédito, entre otras, sin olvidar el artículo 124.f), que considera nulo de pleno derecho el acto de selección de un contratista siguiente el procedimiento no previsto legalmente.

Por su parte, el artículo 48 LPAC se refiere a vicios determinantes de anulabilidad, consistentes en cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo impongan la naturaleza del término o plazo.

En relación con lo expuesto, conviene recordar que en Derecho Administrativo rige la presunción de los actos administrativos y el principio de conservación de los actos anulables, y que el Tribunal Supremo ha reconocido que la regla general es la anulabilidad exigida por el "principio de seguridad jurídica", que contrapesa el "principio de legalidad" en que se basa la nulidad absoluta; ésta última constituye un grado máximo de invalidez de los actos administrativos, reservada para aquellos supuestos en los que la legalidad se ha visto vulnerada de manera muy grave, de modo que las situaciones excepcionales en que ha de ser apreciada deber ser analizadas con suma cautela y prudencia, tratando de cohonestar dos principios básicos, el de seguridad jurídica y el de legalidad.

Como consecuencia de esta actuación irregular de la Administración habrá que proceder a la convalidación del acto anulable o, en su caso, a la revisión de oficio, si se trata de un acto nulo de pleno derecho. Sea cual fuere el procedimiento utilizado, convalidación o revisión de oficio, no





se puede obviar una de las consecuencias más importantes que tiene la realización de gastos prescindiendo del procedimiento legalmente establecido o sin consignación presupuestaria adecuada y suficiente, ya apuntada por el artículo 173.5 del TRLRHL "sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar", entre ellas, la patrimonial, contable, sancionadora e incluso penal, en algunos casos.

CUARTO. En la relación de gastos de ejercicios anteriores incluidos en el expediente reconocimiento de créditos aprobar, debemos incidir que la cuestión a resolver es de orden procedimental y no de fondo, pues consta claramente en el expediente administrativo que "los servicios y suministros se han realizado correctamente, acreditándose su realización, tal y como se observa en la conformidad a las facturas del suministrador, por el Concejal del Área, por lo que no existe ningún inconveniente para proceder a la tramitación y abono de las mismas (...)", y, en consecuencia, la Administración tiene la obligación ex lege de pagar al prestador de servicios o suministrador. En efecto, "partiendo del hecho de que los servicios y/o suministros se han realizado de conformidad con lo indicado por los responsables, no hay duda de que ello obliga a proceder a su abono, por más que, en su realización, se haya producido (presunta) infracción de las normas sobre contratación y presupuestarias, que obligaban a tramitar con carácter previo el procedimiento contractual, con la consiguiente autorización del gasto, previa fiscalización". (**Dictamen 50/1998, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia**, sobre "Reparos de la Intervención General a la modificación del contrato de construcción de 26 viviendas de protección oficial en Totana").

Es reiterada doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, haciendo suya la doctrina del Consejo de Estado, que una de las obligaciones principales de la Administración contratante es el pago del precio; y no puede ser de otra forma, por cuanto que como obligación recíproca o sinalagmática que es (art.1124 del Código Civil y art.200 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicable al presente expediente) la Administración no puede dejar de proceder al abono del precio so pretexto de incumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos legalmente para su tramitación y pago, por no existir el correspondiente contrato de suministro y superar la factura anual emitida por esta empresa los límites fijados para contratos menores. Y precisamente constituye una de las obligaciones principales el pago de la contraprestación estipulada, para garantizarse que el suministrador va a seguir prestando el servicio de forma correcta, especialmente si afecta a servicios públicos básicos, como es el caso, al amparo de los arts. 25, 26 y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Es tal la obligación de pago de la Administración que la Ley sectorial aplicable establece mecanismos específicos a favor del suministrador para "presionar" a que aquélla proceda al pago; desde la obligación de abono de intereses legales al incurrirse en mora hasta la posible "resolución del contrato" por parte del contratista si no se procede al pago durante ocho meses (con daños y perjuicios incluidos, además de la totalidad de las costas judiciales), pasando por una posible suspensión del contrato, si durante cuatro meses no se procede al pago, previo requerimiento con treinta días de antelación.

Incluso el Tribunal Supremo entiende que ha de pagarse al contratista si efectúa la obra, servicio ó suministro, aunque sea aplicando la doctrina del enriquecimiento injusto o la figura jurídica de los cuasicontratos de gestión de negocios ajenos, dependiendo de la determinación que se realice en orden a la existencia de un verdadero contrato (aunque nulo) o a una orden unilateral de la Administración.

Así, se ha dicho que: "la aplicación del principio que veda un enriquecimiento injusto posibilita el reconocimiento en los contratos de obras de las reclamaciones por los excesos sobre el proyecto que hubieran sido efectivamente ejecutados como consecuencia de órdenes de la Administración, por entender, en algunos casos, que no se producía alteración sustancial del proyecto, pero llegando en algún otro a afirmar que si efectivamente fueron ordenadas las obras, los vicios existentes en dichas órdenes como consecuencia del incumplimiento de los





*citados requisitos de competencia o procedimiento, al no ser imputables al contratista, no pueden oponerse a que él percibiese su importe, siempre que las órdenes se diesen por quienes y del modo que para el contratista tuvieran apariencia de efectiva potestad, doctrina jurisprudencial que reitera la mantenida por la **STS de 12 de febrero de 1979 (Ar. 908) que la de 21 de noviembre de 1981 (Ar. 5267) aplica....**". Añadiendo que: "si las obras se han realizado y si han contribuido a completar el proyecto y suplir sus deficiencias, presentando un acabado ajustado a los fines propuestos, por un principio de Derecho Natural no se puede consentir la consumación de un desequilibrio económico entre los beneficios obtenidos por una parte con la realización de tales obras y las cargas sufridas por la otra con su ejecución, desequilibrio que al surgir de una relación contractual no puede corregirse a través de la técnica de la negotiorumgestio sino por medio de la regla prohibitiva del enriquecimiento sin causa". (**S.T.S de 20 de diciembre de 1983, Sala-3ª**)*

*En este mismo sentido, la **S.T.S de 11 de octubre de 1979 (Sala 3ª)**, expresaba que: "Incluso en la hipótesis de que la realización de una obra o servicio por un particular, en beneficio de la Administración, no cuente con una base paccionada, por elemental que sea (.....) lo procedente, ante la situación fáctica irreversible, y los intereses subyacentes, es configurar esta situación jurídicamente como cuasicontrato de gestión de negocios (negotiorumgestio), en virtud de la cual la Administración debe compensar al cuasicontratista por la utilidad que su actividad le haya reportado, disponiendo éste de una actio in rem verso, fundada en el enriquecimiento sin causa que se produciría de no funcionar los debidos resortes compensatorios".*

*Las dudas sobre la determinación de la fuente, contractual o no, de la obligación traslucen en la **S.T.S (Sala 3ª) de 16 de mayo de 1986**: "Este enriquecimiento injusto, por razones de equidad o más bien por auténtica justicia conmutativa, sirve de cobertura al encargo efectivamente realizado (...) Se trata, como se ha dicho en ocasiones, de una conversión de actos o negocios jurídicos inexistentes o nulos de pleno derecho en la figura del cuasicontrato romano, subsistente en nuestro Código Civil (Ar. 1887) para permitir la adecuada compensación económica y el equilibrio patrimonial de Administración y contratista. El simple hecho del enriquecimiento de aquélla, en detrimento de éste resulta así suficiente para generar la obligación de resarcimiento, nacida directamente de esta situación jurídica como constitutiva o sustitutoria de actos o contratos que no llegaron a nacer o que lo hicieron desprovistos de sus elementos esenciales". (**Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 50/1998**). Si, por consiguiente, tanto el Tribunal Supremo como los diversos órganos consultivos de las Comunidades autónomas obligan a la Administración a pagar por el servicio prestado al contratista, incluso no existiendo una mínima base paccionada, con mayor motivo si cabe estará compelida a pagar a aquél por un servicio prestado en las condiciones pactadas.*

No podemos olvidar la situación en la que se pueden encontrar los proveedores o contratistas que ante una contratación irregular han prestado sus servicios de buena fe. En efecto, el proveedor les presenta una facturas al pago que la Administración no puede atender, por lo que se ve en la necesidad de buscar un remedio jurídico adecuado que le permita hacer efectivo el pago de las mismas o compensar a dicho proveedor, con objeto de evitar que se produzca el enriquecimiento injusto o sin causa de aquella a consecuencia de una prestación sin contraprestación.

QUINTO. *Íntimamente relacionado con lo anteriormente expuesto y con el enriquecimiento injusto, se encuentra la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, procedimiento especial como hemos indicado, tendente a imputar al presupuesto corriente de gastos vencidos y exigibles en ejercicios anteriores que, incumpliendo el art. 173 del TRLRHL, fueron ejecutados y no imputados al presupuesto de su correspondiente ejercicio. Desde un punto de vista presupuestario, no encontramos ante una de las figuras más controvertidas de las Entidades Locales, de hecho son pocos los aspectos relacionados con el reconocimiento extrajudicial de créditos sobre los que exista unanimidad doctrinal, debido fundamentalmente, a su exigua regulación legal.*





El fundamento de este procedimiento excepcional es evitar que el empresario que ha realizado una prestación para la Administración sin que existiera en el presupuesto consignación para ella, no haya de esperar al resultado de una contienda judicial que le reconozca su derecho. Se presenta pues como un mecanismo en garantía de los contratistas o proveedores de la Administración, para evitar el enriquecimiento injusto de la misma que se generaría sin la falta de observancia de la totalidad o parte de los preceptos legales aplicables conlleva la imposibilidad de resarcirse por los servicios prestados a la Administración. En efecto, la doctrina jurisprudencial que, basándose en los principios que nadie puede beneficiarse de sus actos ilícitos y del enriquecimiento injusto, ha propiciado que el legislador haya elaborado esta práctica del reconocimiento extrajudicial. Y es que lo contrario, es decir, el impago, so pretexto de falta de consignación presupuestaria, produciría un claro enriquecimiento injusto o sin causa a la Administración que debiera ser resarcido.

La doctrina ha reconocido la posibilidad de acudir a esta figura en dos supuestos tasados: en primer lugar, cuando se haya realizado gastos presupuestarios en ejercicios anteriores sin consignación presupuestaria y, en consecuencia, sus respectivas obligaciones no pudieron ser reconocidas con cargo al presupuesto correspondiente, por lo que deberán aplicarse al presupuesto vigente previa tramitación del expediente oportuno; asimismo, aquellos casos en los que existiendo consignación presupuestaria, el gasto no se autorizó y/o comprometió de forma adecuada o simplemente no se autorizó y/o comprometió., dado que tampoco aquí se pudo reconocer la obligación presupuestaria según lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Real Decreto 500/1990, debiendo, del mismo modo, imputarse dicha obligación a los créditos del presupuesto vigente.

SEXTO. *No obstante lo establecido en el artículo 176 TRLHL y en los artículos 26 y 60.2 RD 500/1990, el reconocimiento extrajudicial de créditos supone una quiebra al principio de anualidad presupuestaria al tiempo que no puede hacer obviar el incumplimiento de la prohibición que establece el artículo 173.5 TRLHL de adquirir compromisos de gastos por importe superior al crédito autorizado, circunstancia que podrá determinar la exigencia de responsabilidad al funcionario o personal al servicio de la entidad que haya llevado a cabo el gasto.*

SÉPTIMO. *Como ha puesto de manifiesto el Magistrado de lo Contencioso Administrativo, D. José Ramón Chaves García, uno de los fenómenos más generalizados en la práctica administrativa local, ante la crisis económica y las urgencias de contratación, ha sido la forma de resolver los pagos derivados de contratos celebrados fuera del procedimiento contractual o lo que ha sido más habitual, sin contar con la previa consignación presupuestaria, o excediéndose del crédito preexistente, o sirviéndose de contratos verbales.*

*En estos casos, era pacífico convenir que se trataba de supuestos de **gastos nulos de pleno derecho** por la fuerza de la Ley de contratos del sector público (art. 39.2 Ley 9/2017), la ley de financiación de las haciendas locales (art. 173.5 Real Decreto Legislativo 1/2004), la ley general presupuestaria (art.46 Ley 47/2003) y la legislación de procedimiento administrativo (art. 47 Ley 39/2015).*

*Sin embargo, había que salir al paso de los acreedores de buena fe derivados de tales contratos ilegítimos para lo que servía la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos regulado en el **Real Decreto 500/1990, de 20 de abril**, que dispone en su art. 60.2:*

De ahí que mediante un acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de créditos y con amparo en la prohibición de enriquecimiento injusto de la Administración que obtiene el servicio o suministro del bien y no paga por ello, los entes locales conseguían cerrar el expediente y pagar a los proveedores acreedores.

OCTAVO.- *Sin embargo, la Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Tarragona de 20 de octubre de 2017 (rec. 307/2016) anuló un acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de crédito para afrontar gastos contractuales viciados,*





por considerar que debía tramitarse previamente la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, apoyándose en el argumento ofrecido en caso idéntico por la Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Oviedo de 12 de junio de 2017 (401/2016), y razonando así aquélla:

«En opinión de esta juzgadora, siguiendo en este sentido los razonamientos contenidos en la reciente Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 4 de Oviedo de fecha 12 de junio de 2017 en un supuesto similar al que se enjuicia en los presentes autos, los vicios antes referidos no pueden calificarse de otro modo que sustanciales e invalidantes en el sentido establecido por la entonces vigente Ley 30/1992 cuyo artículo 62.1.e) se refería a «los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados» y que, en la actualidad, viene recogido en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo. Por tanto, el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera»,

Añadiendo la Juzgadora que:

«Finalmente, tampoco puede prosperar el motivo de oposición del que se vale la Letrada de la Administración Pública demandada para defender la legalidad del acuerdo impugnado consistente en que el mismo se dictó para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración habida cuenta que, como ya se ha indicado, en el acuerdo que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio de los contratos contraídos no puede establecerse la indemnización oportuna a favor de los terceros afectados por dicha declaración de nulidad»,.

Como ha puesto de manifiesto el referido Magistrado de lo Contencioso Administrativo, D. José Ramón Chaves García:

- *Las acciones de nulidad de contratos a través de la revisión de oficio conducen a la liquidación y en su caso restitución de las cosas que las partes hubieran prestado y recibido de la otra, y si no fuera posible, su valor; pero cuando estamos ante servicios prestados y cuyo coste o crédito no es discutido, nada hay que liquidar. Esto es, la revisión de oficio persigue la expulsión del acto del mundo jurídico pero ni el interés público ni el del contratista ansían esa reversión in totum sino sencillamente que cada uno reciba lo suyo y que se exijan responsabilidades si las hubiere.*
- *No puede confundirse lo que son pagos para evitar enriquecimiento injusto (contraprestación derivada del conocido “dar a cada uno lo suyo”), con lo que son indemnizaciones que puedan derivar de una eventual estimación de la declaración de acto nulo de pleno derecho (sus presupuestos jurídicos son distintos y su cuantía incierta).*
- *No existe en el régimen del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos un expreso mandato que vincule su eficacia a la condición de ultimación positiva de la revisión de oficio, por lo que no pueden presumirse requisitos, trámites o condiciones que perjudiquen a terceros sin estar expresamente previstos en la ley.*

TERCERA.- La Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 (rec.75/2018) revoca expresamente la citada Sentencia del Juzgado de Tarragona de 20 de octubre de 2.017, que postulaba la tesis de que “el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera”, ratificando la mencionada Sentencia del





TSJ de Cataluña la validez del acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de créditos que abría el paso al pago para evitar el enriquecimiento injusto en los siguientes términos:

*“En el presente supuesto, a la vista de la naturaleza de los débitos que motivaron el acuerdo plenario municipal, **resulta evidente la sinrazón y la desproporción que supone, remitir el pago a los proveedores al previo procedimiento de la revisión de oficio**, ex art. 102 de la Ley 30/92 -y con posterioridad, art. 106 de la Ley 39/15-“, máxime cuando “ese débito no ha sido objeto de debate”.*

Señala la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante SAN), de 17 de enero de 2020, rec. 61/2019, FJ 2º, que: «Con carácter general, la convalidación de gastos debe considerarse como un procedimiento excepcional, dirigido a la compensación a que hubiere lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestaciones realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir el enriquecimiento injusto que, en otro caso se produciría, pues el enriquecimiento sin causa es fuente de las obligaciones». (En parecidos términos, SAN de 6 de junio de 2018, rec. 1007/2016, FJ 5º; y de 12 de septiembre de 2018, rec. 247/2017, FJ 5º).

Las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 20 de diciembre de 1995, rec. 2762/1991, FJ 1º; y de 30 de septiembre de 1999, rec. 3836/1994 , FJ 2º; entre otras; han aceptado las situaciones de enriquecimiento injusto, como fuente de obligaciones a reconocer por los Ayuntamientos. (Y en el mismo sentido, Sentencia de esta Sala y Sección de 27 de diciembre de 2013, rec. 890/2010; del TSJ de la Región de Murcia de 30 de noviembre de 1999, rec. 909/1997; y del TSJ de Aragón de 22 de septiembre de 2004, rec. 737/2001). Así las cosas, puestas en relación las previsiones normativas transcritas con las reseñadas circunstancias del caso, debe concluirse en la improcedencia de anular el acuerdo plenario municipal objeto de impugnación, con la consiguiente estimación del presente recurso de apelación y la revocación de la Sentencia apelada.»

NOVENO.- En definitiva, lo relevante es:

- d) *Que tal procedimiento de imputación de gastos del ejercicio pasado sea realmente excepcional.*
- e) *Que se consignen los excesos y gastos viciados en el pleno para control representativo y poder exigir responsabilidades, unido a su constancia con los consiguientes informes de la intervención para el ulterior control por el Tribunal de Cuentas u órganos autonómicos equivalentes;*
- f) *Que puedan los terceros de buena fe contratistas cobrar por los servicios que prestaron o bienes que suministraron.*

*Como caso práctico podemos examinar el zanjado por la **Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de junio de 2019 (rec.422/2018)** que confirma la sentencia apelada y se apoya en el acierto del informe del interventor donde éste afirmaba «Se trata de gastos en los que el acreedor (contratista) ha realizado correctamente la prestación y por ello tiene derecho a percibir la contraprestación correspondiente, debiendo el Ayuntamiento de Granada, proceder a un reconocimiento extrajudicial de crédito para poder imputar a Presupuesto el pago y, de esta manera, poder pagar, en virtud del principio general de prohibición del enriquecimiento injusto», lo que lleva a que la Sala aprecie «una correcta aplicación de la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto o sin causa, debiendo pagar el Ayuntamiento de Granada a EULEN por unos trabajos que, a pesar de no tener cobertura en el expediente de contratación, como informaba el Interventor municipal, al exceder el gasto que suponían del presupuesto total del contrato que según la cláusula 24 del Pliego de Condiciones Técnicas ascendía a 347.107,42 euros (fol. 104 EA), sí se llevaron a cabo con pleno conocimiento y consentimiento del equipo técnico*





municipal y sin objeción alguna, originando el consiguiente enriquecimiento a la Administración y correlativo empobrecimiento al contratista que los ejecutó sin mediar contraprestación alguna a cambio».

Y con ello estamos ante lo que tempranamente reconoció el Tribunal Supremo en su STS de 30 de septiembre de 1999 (RJ 1999/8331), que ante un Ayuntamiento que opta por el reconocimiento de crédito en favor de un contratista de una obra que se adjudicó sin procedimiento y crédito, rechaza la tesis de la abogacía del Estado de que debía la corporación proceder a iniciar la declaración de nulidad de oficio del acuerdo de adjudicación, apoyándose en que: sí son nulos de pleno derecho los contratos que están en el origen del proceso, de modo que en ningún momento establece que en ellos tenga su origen la legalidad de las deudas reconocidas, sino que ésta la basa directamente en el hecho por nadie negado de que las obras a las que se refieren los reconocimientos han sido efectivamente realizadas por lo que si no fueran satisfechas por el ayuntamiento se produciría un enriquecimiento injusto”.

Por tanto a modo de resumen, hay que distinguir varios supuestos, en línea con la clasificación acogida por la **Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional** en reiteradas sentencias (la citada de 17 de enero de 2020, rec.61/2019; la de 12 de septiembre de 2018, rec. 247/2017, etcétera). Literalmente diferencia varios planos o vías paralelas cuando se presenta una contratación irregular o inexistente:

- e) la cuestión relativa al abono al contratista de las prestaciones realizadas, bien como responsabilidad extracontractual o contractual o por reconocimiento extrajudicial de créditos en evitación de un enriquecimiento injusto.
- f) la revisión de oficio del acto nulo o anulable, en su caso, conforme a los artículos 102 y 103 de la Ley 30/92 (106 y 107 de la Ley 39/2015), en relación a los arts. 28, 32.a) y c) y 34 del TRLCSP;
- g) la exigencia de responsabilidades disciplinarias al titular del órgano o funcionario responsable que ha procedido a la contratación irregular conforme a los artículos 34 y Disposición adicional decimonovena del TRLCSP, en relación al artículo al artículo 145 de la Ley 30/92 (36 de la Ley 40/2015 (RCL 2015, 1478, 2076) , de Régimen Jurídico del Sector Público) y artículos 175 y 176 de la Ley General Presupuestaria (RCL 2003, 2753) ;
- h) la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento del expediente de gestión económico-financiero, conforme al artículo 28. c) o d) y siguientes de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

DECIMA.- Con carácter general, la convalidación de gastos debe considerarse como un procedimiento excepcional, dirigido a la compensación a que hubiere lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestaciones realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir el enriquecimiento injusto que, en otro caso se produciría, pues el enriquecimiento sin causa es fuente de las obligaciones”.

En definitiva, no se puede perder de vista el origen y finalidad del instituto de la revisión de oficio que, como exponía el referido Magistrado, Sr. Chaves García en su obra “Derecho administrativo mínimo (Amarante, 2020)”, es un privilegio de la Administración para tomar un atajo – en vez de acudir a la jurisdicción impugnando su propio acto- que como tal excepción está sometido a garantías para evitar perjudicar derechos de terceros y del propio interés público. De ahí que **resulta absurdo e incongruente alzar la previa barrera de la revisión de oficio en perjuicio de terceros de buena fe y con la paradoja de beneficiar a la administración incumplidora**, pues gracias a este requisito puede prolongar el momento del pago.





UNDÉCIMA.- Para ahondar en la cuestión relativa a la necesidad de acudir o no a un previo procedimiento de revisión de oficio al objeto de declarar la nulidad de la ilegal o irregular contratación efectuada, por ausencia de procedimiento o de consignación presupuestaria, resulta especialmente significativo el siguiente Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias:

“ Dictámen 14/2.021 de 15 de enero

Dictámen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo de suministro de productos farmacéuticos suscritos a favor del Hospitalario Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín por la empresa (...), por una cuantía total de 7.070,85 euros, habiendo cedido sus derechos de cobro a (...) (EXP. 566/2020 CA)* . Desde hace muchos años, el Servicio Canario de la Salud ha optado por la vía de la revisión de oficio para convalidar gastos contraídos en contrataciones irregulares, o incluso cuando no se siguió procedimiento alguno de contratación.

Pone de relieve el Consejo Consultivo y reitera sus previos Dictámenes núms. 80/2.020 y 81/2.020 de 3 de marzo de 2.020, 38/2.014, 89/2.015, 102/2.015 y 267/2.018 de 7 de junio que:

“(...) el modo de proceder del Servicio Canario de la Salud en todos esos casos, para proveerse de medicamentos y otros materiales sanitarios, es el de dirigirse directamente a las empresas suministradoras solicitándoles la provisión de aquéllos, alegando urgencia, sin mediar procedimiento de contratación alguno, ni el de urgencia, pero ni siquiera el de emergencia. De esta actuación administrativa, y del compromiso de la empresa suministradora de aportar el material sanitario a la espera de una contraprestación económica, surgió un auténtico vínculo contractual, si bien no formalizado conforme exige la legislación de contratos públicos; aparece así la figura del contrato verbal, en el marco de una situación de hecho de todo punto irregular. Efectuado a satisfacción el suministro, y presentada al cobro por la empresa respectiva la correspondiente factura, se pone en marcha el procedimiento de convalidación del gasto, que incluye la revisión de oficio, para posibilitar la liquidación y pago de la prestación. La Administración sanitaria, para convalidar el gasto y dar cobertura jurídica al pago, en evitación de un enriquecimiento injusto, elige la vía de la revisión de oficio.

Otras Administraciones autonómicas y también la estatal no siempre afrontan estas situaciones de hecho con la misma técnica reparadora, acudiendo en ocasiones al reconocimiento extrajudicial de la obligación o a la estimación de una solicitud de indemnización por la vía de la responsabilidad de la Administración. En las Administraciones locales, el art. 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en materia de presupuestos, reconoce al Pleno de la Corporación la competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos.

El Consejo de Estado ha validado en ocasiones la vía de la revisión de oficio (así, el Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre), y en otras la de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes 363/2000, 3617/2000, 1842/2007, 276/2008, 976/2008, 841/2010).

(...) Tampoco es unánime al respecto la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos, aceptando unos la vía de la revisión de oficio (así, el Dictamen 33/2016, de 11 de febrero, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias; o los Dictámenes 46/2008 o 40/2011 del de La Rioja; o el Dictamen 233/2016 de Castilla-La Mancha), o considerándola otros inidónea (Dictámenes 93/2012, de 3 de octubre; 109 y 110 de 2012, 57/2014, 62 y 64/2017, 23 y 37/2018, y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares); o validando fórmulas alternativas (así, Dictámenes 178/2009, de 11 de junio y 191/2015, de 18 de junio de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña).

(...) No obstante, la continuidad de estas prácticas irregulares, su reiteración y -puede afirmarse- su habitualidad, plantean la oportunidad de complementar aquella doctrina con nuevas consideraciones.





Sin perjuicio de la conclusión alcanzada en el apartado anterior, y más allá de los efectos para el suministrador de una declaración de nulidad, a la revisión de oficio propuesta por la Administración también le resultan de aplicación, por otras razones, los límites del art. 110 LPACAP.

(...) la aplicación de tales límites ha de estar precedida por una fundamentación en dos fases. Como recuerda la STS 1096/2018, de 26 de junio (RC 2011/2016), en su FJ 5º, “la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC, como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u `otras circunstancias`); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”.

(...) Aquí la revisión de oficio se incardina en un procedimiento de convalidación de gasto, para dar salida legal al pago debido al suministrador; se convierte así en un trámite más al servicio de tal procedimiento. No se revisa de oficio, propiamente, para eliminar del sistema jurídico unos actos viciados, sino para convalidar un contrato verbal, dotándolo de efectos amparados en la ley; y este objetivo se alcanza por el juego del artículo 42.1 LCSP, que sirve de broche de cierre de la operación de convalidación del gasto. Ese es el propósito claramente manifestado por la Propuesta de Resolución, en la línea ordenada por las Instrucciones del Servicio Canario de Salud que vienen aplicándose al menos desde 2004. El instituto de la revisión de oficio queda así desdibujado en su concepto y en su finalidad propios, tal como se regula en los artículos 106 y siguientes LPACAP; es por ello que puede afirmarse que la descrita utilización podría constituir un supuesto de fraude de ley.

A todo lo anterior se une el carácter reiterativo y puede afirmarse que habitual de esta práctica.

(...)El ejercicio por la Administración de las facultades de revisión, al estar precedido por la descrita circunstancia de desviación de su finalidad legal y por su constante reiteración, resulta contrario a los “derechos de los particulares”. Y no sólo, como más arriba se expuso, del suministrador, sino también de los derechos de los potenciales contratistas, que no pudieron acceder al procedimiento de contratación porque no fueron llamados al mismo.

(...) Por lo demás, es del parecer de este Consejo que el ejercicio de las facultades revisoras resultaría contrario a las leyes (art. 110 LPACAP), por lo que también por esta razón en este caso no procede la revisión de oficio.

(...) por último, debe recordarse el carácter excepcional de las nulidades contractuales, de aplicación, por tanto, restrictiva; pese a lo cual la Administración ha recurrido a ella de forma continuada, en una práctica incorrecta reiteradamente reparada por este Consejo Consultivo.

Por su interés, el contenido íntegro del referido Dictamen puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.crisisycontratacionpublica.org/wpcontent/uploads/2021/01/CCCanarias.Dictamen-14_2021.Proc-nulidad.pdf.

DUODECIMA. - Hay que tener en cuenta que 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 establece en su artículo 28 lo siguiente:

- 5. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.*





6. Si el órgano interventor al conocer de un expediente observara omisión de la función interventora lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.

En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.

Este informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización, se incluirá en la relación referida en los apartados 6 y 7 del artículo 15 de este Reglamento y pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:

- f) Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.
 - g) Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.
 - h) Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.
 - i) Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto.
 - j) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. 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.**
7. En los municipios de gran población corresponderá al órgano titular del departamento o de la concejalía de área al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Gobierno Local para que adopte la resolución procedente.
 8. El acuerdo favorable del Presidente, del Pleno o de la Junta de Gobierno Local no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar.





En el expediente se pone de manifiesto que: “Consta cuadro de facturas detalladas con todos los requisitos legales o documento acreditativo del derecho del acreedor de la realización de la prestación, debidamente conformados, así como las aplicaciones presupuestarias, con importe correspondiente a cada uno de ellos”.

No se cuestiona si el importe reclamado por cada proveedor podría resultar presumiblemente inferior a las indemnizaciones a que habría lugar si se tramitase el expediente de revisión de oficio por lo que puede deducirse, en aplicación del art. 28.2.e) 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, que por razones de economía procesal, no resulta pertinente instar dicha revisión de oficio con carácter previo a la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto se emiten las siguientes

CONCLUSIONES.

- 4. No resulta pertinente acudir al procedimiento de revisión de oficio con carácter previo a la aprobación del Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, salvo cuando sea presumible que el importe de la indemnización sea inferior al reclamado a través de las facturas presentadas, circunstancia que se aprecia por la Intervención Municipal (Art. 28.2.e) 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*
- 5. En ningún caso los proveedores, con la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito tendrán derecho a la percepción de intereses de demora tal y como pone de manifiesto la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de junio de 2.018, según la cual “Es indudable que la reclamación de intereses de demora al amparo del artículo 200.4 de la LCSP exige la preexistencia de un contrato administrativo válido. Y, en este caso, las obras complementarias no han sido aprobadas conforme al procedimiento administrativo específico regulado en la legislación contractual del sector público, no existe un contrato escrito. Incluso, como hemos visto, se desistió del procedimiento por lo que no existía para las obras consignación presupuestaria. La ejecución de obras por encargo verbal no puede amparar la exigencia de intereses de demora conforme a la legislación contractual pues, en todo caso, la cantidad reconocida en los expedientes de convalidación no es el precio de contrato”.*
- 6. Resulta jurídicamente viable la aprobación del Expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito una vez verificados los extremos anteriormente expuestos, todo ello sin perjuicio de que se consignen los excesos y gastos viciados en el Pleno para control representativo y poder exigir las responsabilidades a que hubiera lugar, unido a su constancia con los consiguientes informes de la intervención para el ulterior control por el Tribunal de Cuentas u órgano autonómico equivalente, en este caso, la Audiencia de Cuentas de Canarias.*

Por todo lo anteriormente expuesto, el expediente de reconocimiento extrajudicial se fiscaliza con carácter favorable.”.

Considerando lo anteriormente expuesto y en base a los artículos 176 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 y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, es por lo que se PROPONE al Pleno de la Corporación, la adopción del siguiente acuerdo:





Ayuntamiento de la

Villa de Fargas

PRIMERO.- Aprobar el reconocimiento extrajudicial 3/ 2021 de la relación de facturas nº 7 / 2022 por la cantidad de TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS Y SETENTA Y DOS CÉNTIMOS (34.446,72 €).

SEGUNDO.- Aplicar con cargo a las aplicaciones presupuestarias del ejercicio 2022 especificadas en el expediente, el correspondiente crédito por importe de TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS Y SETENTA Y DOS CÉNTIMOS (34.446,72 €).

TERCERO.- .Expedir los documentos contables correspondientes para su posterior abono por la tesorería municipal. “

Conocida la misma y dándose por reproducidas las explicaciones que en el punto anterior, se pasó a su votación, acordándose, con los votos a favor de los Sres/ras. Hernández Rodríguez, García Medina, Falcón Medina, Rodríguez Rosales. Martel Guerra, Henríquez Hernández, García García, Perdomo Báez, Perdomo Rodríguez y Hernández Pérez (en total 10), y la abstención del Sr. Marrero García (en total 1), aprobar íntegramente y en todos sus términos la propuesta presentada.

Y no existiendo más asuntos que tratar, concluye la sesión a las 9:55 horas del mismo día de su comienzo, de todo lo cual yo, el Secretario-Accidental, doy fe.

