



CMH/gcg

INFORME DE FISCALIZACIÓN Nº 957/2023 DE LA INTERVENCIÓN GENERAL

Exptes: Reconocimiento extrajudicial de créditos MOV/2023/112.

Recibido el día 13 de septiembre de 2023 a las 13:43 horas , expediente sobre RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CREDITOS POR EL AYUNTAMIENTO PLENO , por importe total de 225.276,81 € relativo al Servicio de Estacionamiento Regulado y Retirada de vehículos de la vía publica durante los meses de noviembre y diciembre de 2021, a favor de DORNIER SAU con CIF ESA58369497 según las facturas que se relacionan en el informe propuesta de fecha 5 de septiembre de 2023 emitido por el Ingeniero Técnico Municipal con la conformidad de la Concejal Delegada de Movilidad y Transporte, con cargo a la aplicación presupuestaria 21.1331.22799 denominada “Estacionamiento y grúa .Otros trabajos realizados por otras empresas” , según el siguiente detalle:

Nº de factura	Fecha	Importe Total	Nombre	Texto Explicativo
ES0213000003822021	30.11.2021	112.097,77	DORNIER SAU	Servicio estacionamiento regulado y retirada vehículos de la vía publica durante mes de noviembre 2021.
2507014985	31.12.2021	113.179,04	DORNIER SAU	Servicio estacionamiento regulado y retirada vehículos de la vía publica durante mes de diciembre 2021.

Legislación aplicable:

- RDL 2/2004, de 5 de marzo, 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.

- RD 500/90, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos,
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común,
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- RDL 781/86 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
- RD 2568/86, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Haciendas de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003.
- RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con carácter nacional.
- RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

El expediente que nos ocupa, incluye un informe del Titular del Órgano de Gestión Presupuestaria de fecha 12 de septiembre de 2023. La emisión de dicho informe no está contemplada en las Bases de ejecución del vigente Presupuesto, no obstante, parece oportuno que el Órgano de Gestión Presupuestaria emita informe, ya que parece adecuado que por dicho Órgano se compruebe el cumplimiento de los requisitos y documentos previstos en la base 18ª una vez recepcionado el expediente, para su posterior remisión a los distintos órganos tanto de fiscalización como de decisión.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 213 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y los artículos 7.1.b), 18 y 19 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, se procede al ejercicio de la función interventora, emitiéndose en consecuencia, el presente INFORME en el día de hoy, a petición verbal expresa de la Coordinadora General, no habiendo dispuesto, en consecuencia, del plazo establecido en el artículo 10.2 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

1. Las vigentes Bases de ejecución del Presupuesto contemplan una regulación específica para el reconocimiento y liquidación de obligaciones que no hayan respetado el procedimiento legalmente establecido, remitiendo, de acuerdo con la base 18ª al Pleno o Consejo Rector del Organismo Autónomo, lo indicado de forma expresa en el art. 60.2 del Real Decreto 500/90, de 20 de abril, es decir, la competencia de este órgano para el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito o concesiones de quita y espera.

2. La cuestión fundamental a dirimir, tanto en el supuesto de reconocimientos extrajudiciales por Pleno o por Junta de Gobierno, radica en determinar si el acto que produce la necesidad de ese reconocimiento es un acto nulo o es un acto anulable. Todo ello con independencia de la inexistencia de mala fe o mala voluntad en la gestión de dichos gastos.

En cualquier caso, la tramitación de un gasto sin respetar los procedimientos legalmente establecidos puede calificarse, cuanto menos, de una praxis incorrecta y que no puede en ningún caso, sobrevenir o convertirse en una tramitación habitual.

La diferencia entre un acto nulo o acto anulable tiene especial importancia, por cuanto no cabe convalidar en ningún caso un acto nulo y en los casos de convalidación de los anulables hay que determinar el órgano competente y las actuaciones necesarias para dicha convalidación.

3. En este contexto de actos nulos o anulables cabría encajar el reconocimiento extrajudicial de crédito que se están proponiendo en este Ayuntamiento, por cuanto, unos derivan de contratos que pueden calificarse de nulos de pleno derecho, y otros anulables. Los primeros han sido realizados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, según el 47.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta

situación se produce cuando no existe el oportuno expediente de contratación, de acuerdo con lo exigido en los arts. 116 y ss. De la LCSP y dentro de esa exigencia, no puede obviarse el contenido mínimo exigido para los contratos menores en el artículo 118 de la citada Ley, con las especialidades, en su caso, determinadas para este Ayuntamiento.

Esta cuestión nos lleva a afirmar que la falta total y absoluta de procedimiento, puede predicarse, aunque este se hubiera iniciado, si no se ha concluido con la aprobación, previa fiscalización, si esta es exigible del Órgano Interventor, por la autoridad competente. Y esta omisión produce "de facto" una contratación verbal, expresamente prohibida en la Administración, salvo en los casos expresamente previstos.

4. A esta problemática hay que añadir que, además, en ocasiones determinadas, a la falta de procedimiento se une la carencia o Insuficiencia de crédito, requisito exigido tanto en la Ley de Contratos, específicamente en su art. 39.2.a) como, de forma expresa y tajante, para todo tipo de gastos, en el art. 173 de la Real Decreto Legislativo 2/2004, que determina la exigibilidad de las obligaciones de pago, exigibilidad que solo puede preconizarse cuando éstas resulten de la ejecución de los respectivos Presupuestos con los límites de la especialidad tanto cualitativa como cuantitativa recogidas en el art. 172 del mismo texto legal, determinando de forma expresa el nº 5 del art. 173 antes citado, que *"...no podrán adquirirse compromiso de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, 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"*. Es decir, la inexistencia o insuficiencia de crédito, además de la falta de procedimiento, constituye otra de las causas de declaración de esa contratación verbal como nula de pleno derecho.

5. A esta legislación citada viene a añadirse lo previsto en el art. 28 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, determinando y estableciendo la actuación necesaria en los supuestos de la omisión de la función interventora y prohibiendo, de forma expresa, que si ésta fuera preceptiva y se hubiese omitido, se pueda reconocer la obligación o tramitar el pago o, incluso, se pueda ejercer la función interventora de forma favorablemente a esas actuaciones, hasta que se conozca y resuelva dicha



omisión en los términos previstos en el artículo 28 citado. Pero en los casos de reconocimientos extrajudiciales de crédito no es el órgano interventor el que en puridad detecta la omisión de la función interventora, por cuanto se pretenda reconocer o pagar estas obligaciones, sino que siguiendo la vía abierta por la Base 18 antes citada, no se elevan a fiscalización del órgano interventor por omisión de función interventora, sino que se tramitan o pretenden tramitarse de acuerdo con lo establecido en el punto 5 de la misma, es decir, en base al procedimiento para evitar el enriquecimiento injusto de este Ayuntamiento. Todo ello sin perjuicio de que, al no existir acto, no puede hacerse referencia a la omisión de la fiscalización de un acto inexistente.

6. Visto lo anterior, la cuestión, en consecuencia, es determinar en cada uno de los expedientes que se remiten para su fiscalización y posterior aprobación por órgano colegiado, si nos encontramos:

- a. Ante un contrato nulo de pleno derecho, nulidad bien, por omisión total y absoluta del procedimiento o bien por tratarse de un contrato celebrado con carencia o insuficiencia de crédito.
- b. O ante un contrato celebrado por órgano competente con sometimiento al procedimiento, pero con omisión de la preceptiva fiscalización del órgano interventor.

7. Llegados a este planteamiento y como se ha indicado anteriormente, la expresión "reconocimiento extrajudicial de crédito" está recogida y limitada por el art. 60.2 del Real Decreto 500/90, de 20 de abril, al Ayuntamiento Pleno, por el principio de anualidad presupuestaria, por cuanto dicho artículo indica de forma expresa que son competencia del Pleno los reconocimientos extrajudiciales de crédito "siempre que no exista dotación presupuestaria". A sensu contrario, cabe entender que no son competencia de este órgano y, en consecuencia, serán de otro órgano, los reconocimientos extrajudiciales cuando exista dotación presupuestaria, que debemos entender expresa.

Y esta ausencia de crédito, no puede entenderse de ninguna forma como inexistencia de dicho crédito en el ejercicio con cargo al cual pretende reconocerse extrajudicialmente la obligación, sino una Inexistencia en relación al principio de anualidad, es decir, porque no exista en el Presupuesto con cargo al cual pretende reconocerse ese gasto, crédito adecuado y suficiente, bien porque el gasto provenga

del o de los ejercicios anteriores, o bien porque en el momento del devengo, aunque fuera de este ejercicio, no existiera crédito suficiente en el mismo.

A sensu contrario, como se ha Indicado anteriormente, la Base 18. 5ª) de las de ejecución del Presupuesto para el 2023, ha previsto un llamado "reconocimiento extrajudicial de créditos" siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito o concesiones de quita y espera, estableciendo, como se ha indicado, que la competencia para dicho reconocimiento extrajudicial de crédito reside en el Pleno de la Entidad o en la Junta Rectora de Organismo Autónomo.

8. Quedan, en consecuencia, claramente determinados, según el órgano competente para su aprobación, los casos en los que pueden encuadrarse los llamados "reconocimiento extrajudicial de crédito", según exista o no exista crédito en el momento del devengo de la obligación.

9. Cuando los expedientes se elevan a los órganos colegiados antes indicados, lo que han previsto las Bases de ejecución del Presupuesto es justificar que la omisión del procedimiento y, por tanto, la posible nulidad o anulabilidad del contrato no determine, que, habiéndose efectuado la prestación, se produzca un enriquecimiento injusto a favor de esta Administración.

Y además, las tan reiteradas Bases ordenan que se Justifique que la prestación del servicio, el suministro o la inversión, se realizó sin procedimiento o con procedimiento irregular, no con la finalidad punible de esquivar y obviar el procedimiento legal que debe presidir la contratación administrativa, sino que esta actuación ha sido debida a causas inevitables para el servicio gestor por razones de urgencia, emergencia o imposibilidad material, no pudiéndose, apelar a retraso en los trámites administrativos, por cuanto la Administración debe actuar con diligencia y anticipación, de forma que se deba y pueda sortear cualquier demora que evite de forma clara, incurrir en un incumplimiento legal, como son los contratos puente u otras actuaciones cuyo efecto es la falta de procedimiento o el fraccionamiento del objeto de los contratos.



Entiende esta Intervención General, que el resarcimiento que se hace a los acreedores debe limitarse a los gastos incurridos, sin beneficio para éstos y, en consecuencia, el reconocimiento extrajudicial de crédito debería tener la naturaleza de mera indemnización.

No obstante esta opinión, asumen los servicios gestores que informan y conforman favorablemente las facturas derivadas de dichas actuaciones irregulares, la aceptación de que el pago que pretende efectuarse, no tiene naturaleza de Indemnización y en consecuencia, no solo cubre el coste del servido prestado o del suministro efectuado o de la obra realizada sin procedimiento legal, sino que cubre además el total de la factura presentada, que incluye generalmente no sólo el precio de mercado sino además los beneficios correspondientes, aceptando, en consecuencia, y asumiendo que todos los gastos en los que ha incurrido el proveedor deben ser resarcidos por la Administración, sin cuestionar, en ningún caso, ni tramitar una mera indemnización, asumiendo, por tanto, que los precios obtenidos mediante los procedimientos legales, al amparo de la Ley, no difieren de los contratos verbales que se están efectuando.

En el expediente queda claramente determinado, que nos encontramos con gastos cuyo reconocimiento extrajudicial de crédito corresponde al Ayuntamiento Pleno al corresponder a gastos de pasados ejercicios efectuados sin cobertura contractual, debido a que, como consta textualmente en la memoria que se acompaña en el expediente, *“el contrato con nº de Expte. 2007/135, correspondiente al Servicio de Estacionamiento Regulado y Retirada de vehículos de la vía pública, finalizó el 10 de mayo de 2021. Desde esa fecha, el servicio se ha seguido prestando por el mismo contratista, como continuación de un servicio de primera necesidad hasta nueva adjudicación”*.

Le resulta Incomprensible a este órgano de control interno, que el servicio gestor no efectúe con la debida previsión la tramitación legalmente establecida, para evitar los expedientes de convalidación o de reconocimiento extrajudicial de crédito, bien por Junta de Gobierno o bien por el Ayuntamiento Pleno.

10.Dado que se ha efectuado una contratación verbal, prohibida expresamente por la Ley, debería dejarse constancia en el expediente, y en el acuerdo que se adopte,

de la identidad de la persona física que efectuó verbalmente el encargo, no sólo por la Incompetencia de quien haya continuado la contratación sin cobertura contractual y sin crédito, sino también por las posibles responsabilidades penales que de tal actuación pudieran derivarse.

11. Se comprueba por esta Intervención General que las facturas cuya aprobación se propone han sido debidamente conformadas por el responsable del gasto, tras haber sido devueltas por este Órgano de Control Interno, y presentadas en la Plataforma FACE e incluidas en el Registro Único de Facturas, sobrepasándose ampliamente el periodo máximo de pago de que dispone este Ayuntamiento e incidiendo obviamente de forma negativa en el periodo medio de pago. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones del acreedor y del Ayuntamiento en la realización del gasto que nos ocupa y el posible pago de Intereses de demora.

12. Consta en el expediente certificado de retención de crédito, con cargo a la aplicación presupuestaria 2023.21.1331.22799 denominada “Estacionamiento y grúa. Otros trabajos realizados por otras empresas” por importe de 225.276,81 €, para hacer frente a la autorización, disposición y reconocimiento y liquidación de las obligaciones que se proponen.

13. Según la Proposición de la Concejal Delegada de Movilidad y Transporte, la autorización, disposición y reconocimiento y liquidación de las obligaciones se pretende que lo sean con cargo a la aplicación presupuestaria 21.1331.22799 es decir, en su vertiente de clasificación por programas, al grupo de programa 133, denominado *“Ordenación del tráfico y estacionamiento”*. Por su parte, y en cuanto a la vertiente de la clasificación económica se plantean el subconcepto 22799 correspondiendo a *“Otros trabajos realizados por otras empresas y profesionales”*, ambas según la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. En consecuencia, esta Intervención General manifiesta que la aplicación presupuestaria, como conjunción de la clasificación por programas y la clasificación económica es adecuada a los gastos que se proponen, existiendo crédito suficiente para los gastos propuestos, siendo competencia de este órgano de control interno dicha determinación.



14. El órgano competente para la aprobación de los actos administrativos conjuntos que culminarán en la aprobación extrajudicial de créditos, es el Ayuntamiento Pleno.

Pozuelo de Alarcón, a fecha de firma.

LA INTERVENTORA GENERAL