



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES AL
INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE
CRÉDITO DEL AYUNTAMIENTO DE MEDINA DEL CAMPO (VALLADOLID).
EJERCICIOS 2012 Y 2013

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES AÑO 2014

ÍNDICE

ALEGACIONES:.....	3
-------------------	---

ACLARACIONES

Las alegaciones realizadas no se refieren a párrafos concretos del informe sino que se trata de manifestaciones de voluntad o bien expresan cuestiones de carácter general, con excepción de la cuarta de ellas que toma como referencia el apartado III.2 y la conclusión 10 del informe.

En base a lo señalado, a continuación se transcribe el contenido de las alegaciones en tipo de letra normal y la contestación que se efectúa, en tipo de letra negrita.

ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITOS DEL AYUNTAMIENTO DE MEDINA DEL CAMPO (VALLADOLID), EJERCICIOS 2012 Y 2013.

D. Julián Rodríguez Santiago, Primer Teniente de Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), en la representación legal que del mismo tiene atribuida por el artículo 21.1-a) de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local según acredita el certificado que se acompaña como Doc.1, ante esa Dirección General comparece y como en Derecho mejor proceda, EXPONE:

Con fecha 29 de junio de 2015 y número de orden 2015008320 ha tenido entrada en el Registro General del Ayuntamiento la comunicación del informe provisional relativo a la “Fiscalización de los reconocimientos extrajudiciales de créditos del Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), ejercicios 2012 y 2013” incluida en el Plan de Fiscalizaciones de 2014, concediendo un plazo de quince días naturales para formular las alegaciones que se estimen pertinentes.

Por tanto, dentro del plazo conferido, por medio del presente se efectúan las siguientes alegaciones:

ALEGACIONES:

Primera.- El art. 176.1 TRLRHL dispone:” 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”. El propio artículo en sus apartados 176.2.a) y 176.2 b) señala excepciones a esta regla general. Por otra parte, el art. 174 TRLRHL autoriza los gastos plurianuales y el art. 60.2 del RD 500/1990 dispone: “Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera”.

La cercanía de los Ayuntamientos a los ciudadanos obliga a estas entidades locales a cubrir necesidades básicas y elementales para las que, sobre todo al final del ejercicio económico, es difícil encontrar crédito presupuestario. En este Ayuntamiento se está realizando un gran esfuerzo para cumplir con los principios de anualidad y temporalidad de los créditos. Ello se deduce

de la disminución progresiva en el importe de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos que son aprobados por el Pleno de esta entidad.

La difícil previsión de los trabajos a desarrollar en las diferentes infraestructuras municipales provoca desviaciones en el gasto con respecto a las consignaciones presupuestarias. Se trata de gastos correspondientes a servicios o suministros de ejecución inaplazable para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos.

El Ayuntamiento de Medina del Campo actúa bajo los principios de buena fe y confianza legítima con el fin de cubrir las necesidades demandadas por los vecinos del municipio, de modo que el desequilibrio económico que puede sufrir el proveedor no se puede atribuir a ninguna voluntad maliciosa y el Ayuntamiento tiene que recurrir al reconocimiento extrajudicial de créditos como vía para resarcirle económicamente lo antes posible.

Segunda.- Las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Medina del Campo recogen los documentos que como mínimo debe contener el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos y desde el departamento de Intervención se seguirá exigiendo el cumplimiento exhaustivo y escrupuloso de lo normativamente requerido.

Tercera.- De acuerdo con el informe emitido por D. Ángel Lorenzo Molpeceres, Secretario-Interventor de la Mancomunidad de Municipios “Tierras de Medina”, en relación con la liquidación de aportaciones efectuadas al Ayuntamiento de Medina del Campo, derivadas de la prestación de los servicios de recogida de Residuos Sólidos Urbanos, transporte de los mismos al Centro Provincial de Tratamiento de Residuos y canon del vertido de R.S.U., en dichas instalaciones provinciales, correspondientes a los ejercicios 2011, 2012 y 2013 :”...*Los Estatutos de la Mancomunidad, en su artículo 16 y siguientes, regulan las aportaciones de los Municipios Mancomunados, su carácter, aprobación y criterios de cuantificación por los servicios prestados, estableciendo que dichas aportaciones se determinarán teniendo en cuenta como criterio general la población de cada municipio y la efectiva utilización de los servicios que se traten de financiar...*”. Se adjunta copia del informe y de los Estatutos (**Doc. 2**).

Por otra parte, en 2014 se consiguió regularizar el pago de las transferencias a la Mancomunidad Tierras de Medina mediante la utilización del Remanente Líquido de Tesorería y ello ha supuesto un reconocimiento extrajudicial de créditos mínimo en el ejercicio 2015. Se adjunta copia del certificado del acuerdo de la modificación presupuestaria (**Doc.3**) y del acuerdo de aprobación del reconocimiento extrajudicial de créditos 01/2015 (**Doc. 4**).

Cuarto.- Se hace referencia en el informe al hecho de que el Ayuntamiento no haya valorado, en ningún caso, la procedencia de realizar una Revisión de oficio y en su caso declaración de nulidad de los actos, en los términos del art. 102 de la LRJPAC, a efectos de comprobar, con carácter previo a la invocación del enriquecimiento injusto, que no ha existido voluntad maliciosa o iniciativa propia, en detrimento de una actuación bajo un principio de buena fe y confianza legítima (Apartado III.2 y Conclusión 10 del informe).

Al respecto señalar que considerando el hecho de que las facturas carecieran de consignación presupuestaria, supone tener en cuenta el principio de anualidad presupuestaria, recogido con carácter general en el artículo 176.1 del TRLRHL, que admite la excepción prevista en el apartado 2.b) de dicho artículo, y teniendo en cuenta que se trata de gastos sin consignación presupuestaria, debe analizarse el sentido de la expresión “debidamente adquiridos” contemplado en el mismo y la incidencia que sobre la misma hace el artículo 176.1 en relación con el 173.5 del TRLRHL y 25.2 del RPL, pues de acuerdo con estos preceptos, las obligaciones contraídas sin crédito, con exclusión de aquéllas nacidas de la Ley, están afectadas por un vicio de nulidad absoluta.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 173.5 del TRLRHL "no podrán adquirirse compromisos de gasto 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".

Así, de acuerdo con este precepto, las obligaciones contraídas sin crédito presupuestario, con exclusión de aquéllas nacidas de la Ley, están afectadas por un vicio de nulidad absoluta.

Ahora bien, los compromisos adquiridos en virtud de un acto voluntario de la Administración con contravención del artículo 173.5, si bien no hacen nacer la obligación, tienen ciertos efectos jurídicos. En efecto, el particular que se ha relacionado con ella de buena fe no puede quedar en indefensión por esta causa, entrando en juego los principios de responsabilidad de la Administración.

En este sentido, **puede afirmarse que, afectada una obligación por lo dispuesto en el artículo 173.5 y declarada la nulidad de tal compromiso de gasto procede reponer las actuaciones al momento anterior a la producción de tal vicio.**

De todo lo anterior puede desprenderse, que si bien la obligación voluntaria adquirida con contravención del artículo 173.5 del TRLRHL no puede entenderse debidamente adquirida, la obligación ex lege en que se transforma a instancias del acreedor sí puede considerarse debidamente adquirida y, en consecuencia, las nacidas en ejercicios anteriores pueden imputarse al corriente.

Las consideraciones y argumentos anteriores, basados en la necesidad de que el particular que se relaciona con la Administración no se vea perjudicado por una actuación que es únicamente a ella imputable, resultan ociosos en el supuesto de que ésta haya cumplido la prestación a su cargo efectuando el pago correspondiente.

En estos supuestos, razones de economía procesal aconsejan la consideración de las obligaciones adquiridas sin cobertura presupuestaria, como obligaciones válidamente adquiridas, por lo que podrían imputarse al ejercicio corriente. (Audiencia de Cuentas de Canarias -Informe de fiscalización del Expediente de reconocimiento Extrajudicial de crédito N° 1/2009, del ayuntamiento de Mogán (Gran Canaria)-).

Por otra parte, se destacan las reflexiones realizadas por el Consejo Consultivo de Baleares en su Resolución 57/2014, de 21 de mayo, sobre la necesidad de la tramitación de un expediente de revisión de oficio como requisito previo para evitar un enriquecimiento injusto de la administración.

"Seguidamente y en relación al presente procedimiento de revisión de oficio tramitado en cumplimiento de la Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora general y de la Directora de la Abogacía sobre la tramitación que se ha de seguir para los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular [...]/... Tal como nos hemos pronunciado en nuestros anteriores dictámenes 126/2013 y 93/2012, entre otros, referentes también a sendos procedimientos de revisión de oficio de contrataciones nulas del ente público, debemos significar que la Instrucción 2/2012 — que no vincula a este órgano de consulta— obliga a los entes gestores de la Administración a tramitar este procedimiento para evitar el enriquecimiento injusto de la administración cuando el Ordenamiento Jurídico contempla la revisión de oficio como un medio excepcional que debe interpretarse, por tanto, restrictivamente puesto que afecta a actos nulos de pleno derecho, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida en sus sentencias de 1 de abril de 2002 y de 26 de septiembre de 2005 («[...] No se trata, por tanto, de una inadecuada aplicación de la cosa juzgada, sino de los límites en que se debe ejercitar la «revisión de oficio», que es un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo y, como tal, subsidiario de los otros instrumentos ordinarios, de tal forma que si

éstos ya se han utilizado sin éxito, bien porque se han rechazado en la forma como en el fondo, lo que no puede es reabrirse la cuestión tantas veces como quieran los interesados[...]»).

Por consiguiente, el Consejo Consultivo considera que la Administración no puede continuar con el uso generalizado del procedimiento de revisión de oficio —como parece deducirse de algunas consultas ya formuladas a este órgano asesor en relación a expedientes de gasto acuñados genéricamente bajo la denominación ordinaria SSCC RD (reconocimiento de deuda) más la consiguiente enumeración— para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. Es decir, el órgano consultante ha convertido en ordinario y ha normalizado un supuesto que debiera ser excepcional, de manera que el Consejo Consultivo no puede admitir que se revisen actos nulos de pleno derecho con carácter general. **La utilización de la revisión de oficio para dar cobertura formal a la contratación nula constituye una vía claramente inidónea, toda vez que se utiliza un procedimiento extraordinario y restrictivo para una cuestión de legalidad ordinaria que puede hallar solución con el mero reconocimiento de deuda, a través del procedimiento del enriquecimiento injusto.** En este punto debemos remitirnos a la reflexión contenida en nuestro anterior dictamen 93/2012 donde se analizaban además otras vías legalmente adecuadas para resolver este tipo de supuestos".

Quinto. Dicho lo anterior, y estando reconocida la figura en el derecho positivo español, la exigencia de responsabilidad debe llevarse a cabo en el supuesto de que se probara la producción de un daño a la Hacienda local, bien por el encarecimiento de las obras o servicios prestados sin consignación presupuestaria y sin haber seguido los trámites de la contratación administrativa, bien por existir falsedad en el reconocimiento de los servicios o de las obras. De modo que en el supuesto de que se dedujesen hechos que pudieran dar lugar a responsabilidades, se deberá tramitar la instrucción de los expedientes correspondientes según el caso, de acuerdo con lo determinado en la LGP y el TRLRLH (Recomendación nº 5 del informe).

Sexto. El Ayuntamiento de Medina del Campo se ha adherido a FACE para que los proveedores de bienes y servicios puedan presentar sus facturas electrónicas dirigidas a esta Administración y de esta forma agilizar el registro de entrada, sobre todo al final del ejercicio económico. También se cuenta con la aplicación informática denominada "FIRMADOC", de modo que en nuestro sistema queda registrada la fecha y hora en la que tanto los funcionarios responsables como los concejales delegados conforman (mediante firma electrónica) las facturas y/o certificaciones que les corresponden.

Máxime porque también los intereses de este Ayuntamiento son públicos y el ordenamiento jurídico en el área específica de Régimen Local, también los protege y, en ese sentido, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, debe permitir que se defiendan utilizando los cauces establecidos y es lo que a través de estas alegaciones se pretende hacer.

Contestación a las alegaciones:

Con excepción de la alegación cuarta, el resto de alegaciones comprenden exposición de artículos, situaciones, pronunciamientos y manifestaciones que no contradicen sino, más allá, ratifican el contenido del informe.

La alegación cuarta, que recae sobre el contenido general del apartado III.2 y específicamente sobre la conclusión 10, tampoco contradice lo contenido en estos apartados, en cuanto al acto de convalidación de gastos que viene dado por el reconocimiento de obligaciones de forma extrajudicial, por el Pleno, y la legítima invocación al enriquecimiento injusto como fuente de obligaciones para la administración. Sí que parece cuestionar la oportunidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio de los actos y contratos, que es lo que, llegado el caso y dándose las debidas circunstancias, se propone en el informe. Como apoyo de este punto de vista se transcribe una Resolución del Consejo Consultivo de Baleares.

En el informe del Consejo aparece debidamente motivada su posición al respecto, tanto en base a normativa como, por ejemplo, a través de dictámenes de órganos consultivos nacionales.

En todo caso, sin perjuicio de las discusiones teóricas al respecto, el Consejo manifiesta, y no ha sido probado en contra, que no aparece motivado en los expedientes de los REC la procedencia o no de la utilización de ese procedimiento, cuestión capital en todo procedimiento de gasto.

Con todo ello, no se admiten las alegaciones formuladas, dado que, principalmente, no alegan el contenido del informe y, en el caso de la alegación cuarta, no desvirtúa el mismo.

Palencia, a 3 de septiembre de 2015

EL PRESIDENTE

(Art. 21.5 de la Ley 2/2002, de 9 de abril)

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry