

Solicitante: Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (Gran Canaria)

Consulta 5/2014, acerca de la competencia para la aprobación de expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos por causa distinta a la inexistencia de crédito, así como si dicha competencia es delegable.

Acuerdo Plenario: 11 de diciembre de 2014

Texto:

De conformidad con el artículo 172.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), *“Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la Entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas”, y con arreglo al artículo 173.5, “No podrán adquirirse 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”.*

Por su parte, el artículo 176 del TRLRHL dispone, que:

“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”.

Añadiendo, a lo anteriormente expuesto, el artículo 26.2 c) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (en adelante, RPL), *“las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2”.*

De conformidad con este último artículo, *“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”.*

De igual forma, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla), Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección primera, en la Sentencia al Recurso número 1740/2003 concluyó que el art. 23.1.e) del Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril establece que, además de las señaladas en el artículo 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponden al Pleno el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones de crédito o concesión de quita y espera. Previéndose, de modo expreso, en el apartado 2 de artículo que *"el ejercicio de las atribuciones establecidas en el número anterior será delegable, salvo en los supuestos previstos en el artículo 47 de la Ley 7/1985 de 2 de abril"*. Por ello, la competencia está prevista legalmente como susceptible de delegación.

Las disposiciones anteriormente citadas son las únicas referencias que la legislación de las haciendas locales dedica al reconocimiento extrajudicial de créditos, por lo que no se establecen los presupuestos fácticos para su utilización y no se regula la tramitación del expediente a seguir, para tan solo establecerse la competencia del Pleno.

En cualquier caso, el reconocimiento extrajudicial de créditos, aún admitido legalmente, supone una quiebra del propio concepto de presupuesto y de los principios de anualidad y especialidad cualitativa y cuantitativa, pues supone imputar al presupuesto corriente gastos realizados en ejercicios anteriores sin contar con consignación presupuestaria.

El reconocimiento de la obligación, de conformidad con el artículo 58 y 59 del RPL, es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido, previamente al cual habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. Le corresponde al Presidente de la Corporación el reconocimiento y liquidación de las obligaciones derivadas de compromisos de gastos legalmente adquiridos, según dispone el artículo 185.2 del TRLRHL y 60.1 del RPL.

Se trata pues, de actos nulos de pleno derecho, actos respecto de los cuales, tal y como señala el artículo 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC), no cabe convalidación alguna. Así, algunos autores apuntan que debe procederse al reconocimiento extrajudicial de créditos previa conversión administrativa de las actuaciones, configurándose a modo de indemnización sustitutiva -en cuanto no cabe hablar de reconocimiento de las obligaciones stricto sensu-, solución normativa a una situación irregular derivada de la aplicación en vía administrativa del principio, procedente del ámbito privado, de enriquecimiento sin causa.

El reconocimiento extrajudicial de créditos vendría a adelantarse a la actuación del tercero contratante perjudicado, quién podría ejercitar una pretensión de responsabilidad al amparo de los artículos 106.2 de la Constitución Española y 139 de la LRJAP-PAC, obligación que, por su carácter ex lege puede ser reconocida en vía administrativa aún cuando se careciera de crédito, derivando, por consiguiente una indemnización sustitutiva. La existencia de crédito al que imputar los gastos realizados en su día sin contar con consignación podría verificarse, no en las partidas presupuestarias correspondientes a la naturaleza de los mismos, sino en la propia naturaleza de indemnización que se predica.

Con independencia de las consideraciones que puedan formularse acerca de la naturaleza del reconocimiento extrajudicial de créditos, éste precisa, en todo caso, de la tramitación del oportuno expediente, exigencia establecida con carácter general por el artículo 53 de la LRJAP-PAC al disponer que los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente.

Si bien de la interpretación de los artículos 26.2 c) y 60.2 RPL puede desprenderse que, previo reconocimiento por parte del Pleno, pueden aplicarse al presupuesto vigente gastos realizados en ejercicios anteriores, debe entenderse, que esta excepción se contempla para convalidar situaciones puntuales irregulares y no, como una posibilidad regulada, en la mayor parte de los supuestos, para realizar sistemáticamente gastos sin la suficiente consignación presupuestaria, debiéndose evitar en lo posible la utilización de esta figura.

Junto a la situación anterior, se suelen adoptar por las Entidades locales acuerdos de reconocimiento extrajudicial de crédito para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración en el ámbito contractual, como consecuencia de la contratación verbal, al no seguir los procedimientos exigidos por la normativa de contratación o seguir un procedimiento diferente al legalmente establecido.

Si se trata de un contrato adjudicado de forma verbal, contraviniendo la prohibición legalmente establecida en el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), o sin seguir el procedimiento legalmente establecido para proceder a la contratación, se incurre en causa de nulidad de pleno derecho, y si la Administración advierte la presencia de una causa de nulidad lo que procede es la tramitación del procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 102 de la LRJAP-PAC. (Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora General y de la Directora de la Abogacía sobre la tramitación a seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular).

La existencia de una causa de nulidad hace que la vía adecuada sea la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, con exclusión de otras que según las circunstancias podrían servir para fundamentar el pago de la cantidad reclamada por el contratista a fin de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

En el caso de los contratos menores no hay ningún procedimiento para su adjudicación. En consecuencia, no se puede entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido cuando se haya ejecutado el contrato menor sin la aprobación previa del gasto. Esta ausencia sólo comporta un vicio de anulabilidad que puede validar el órgano competente, de acuerdo con el artículo 67 de la LRJAP-PAC, en el momento de reflejar contablemente el reconocimiento de la obligación.

El procedimiento que se ha de seguir para regularizar la situación creada se determina en el artículo 34 del TRLCSP, que señala que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se tiene que llevar a cabo de conformidad con lo que establece el capítulo I del Título VII de la LRJAP-PAC.

El artículo 35 del TRLCSP determina que la declaración de nulidad de los actos preparatorios de la adjudicación del contrato, cuando sea firme, comporta como consecuencia la nulidad, y el contrato entra en fase de liquidación, por lo que se han de restituir las partes recíprocamente y, si no es posible, la parte que resulte culpable ha de indemnizar a la parte contraria por los daños y perjuicios sufridos.

La nulidad absoluta de la actuación administrativa tiene como consecuencia la imposibilidad de que se deriven obligaciones contractuales, lo que no exime de la obligación de abonar las prestaciones efectuadas.

En virtud del principio general del derecho según el cual nadie puede enriquecerse en detrimento de otro, nace una obligación ex lege, y la Administración ha de restituir el enriquecimiento. Por tanto, el expediente de enriquecimiento injusto se presenta como un instrumento de gasto para hacer efectiva la liquidación prevista en el apartado 1 del artículo 35 del TRLCSP, que trae causa de la resolución de un expediente de revisión de oficio y su finalidad es evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

Por último, la disposición adicional decimonovena del TRLCSP declara que la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando haya al menos negligencia grave, constituye una falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se ha de exigir de conformidad con la normativa específica en la materia.

CONCLUSIONES

De conformidad con el artículo 60.2 del RPL corresponde 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. Competencia ésta, delegable.

La contratación al margen del TRLCSP puede tener como consecuencia jurídica la nulidad absoluta de los contratos. Esta situación se produce sólo cuando los vicios del procedimiento no se pueden subsanar. En caso contrario, se ha de validar de acuerdo con el artículo 67 de la LRJAP-PAC.

Resulta imprescindible que la declaración de nulidad se produzca para poder reconocer la deuda fuera de la vía judicial. En consecuencia, en casos de contratación con vicios de nulidad plena, es necesario iniciar la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio y obtener el dictamen del Consejo Consultivo para declarar la nulidad de la contratación suscrita ilegalmente con una empresa determinada, cuyo importe no haya sido abonado.

La competencia para esta declaración se ha de atribuir al órgano de contratación, siempre que sus actos agoten la vía administrativa. El efecto de la nulidad es que el contrato entra en fase de liquidación.