Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

La problemática de los reconocimientos extrajudiciales de créditos, por Rubén Gomar Morant

Publicado el 2 de junio de 2020

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/reconocimiento-extrajudiciales-de-credito/

La problemática de los reconocimientos extrajudiciales de créditos, por Rubén Gomar Morant

Autor: Rubén Gomar Morant. Vicesecretario Ayuntamiento de Canals – Mayo 2020

La tramitación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito permiten imputar al presupuesto municipal del ejercicio en curso gastos contraídos durante ejercicios pasados correspondientes a prestaciones de servicios, suministros de bienes o realización de obras sin contar con el oportuno crédito presupuestario o que se han ejecutado sin haber seguido el procedimiento legalmente previsto para ello.

MODELO BAEZA, José Manuel, en la Guía de fiscalización en las entidades locales (Wolters Kluwer, 2018) apunta que el propio legislador, consciente de la existencia de actuaciones «irregulares» en la administración pública –y más concretamente en las entidades que integran la administración local– estableció el mecanismo del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito como un instrumento que posibilita la imputación en el ejercicio corriente de estos gastos, imputación vedada, en principio, por el principio de anualidad presupuestaria previsto en el artículo 163 del TRLHL [1] y 26 del Real Decreto 500/1990 [2], de 20 de abril. La tramitación de este expediente tiene como finalidad última evitar el perjuicio de aquellos terceros de buena fe contratantes con la administración pública y evitar que se produzca el correlativo empobrecimiento injusto (SSTS de 11 mayo 1989(ECLI:ES:TS:1989:2926), de 13 de julio de 1984 (ECLI:ES:TS:1984:1966 [3]) o de 19 de noviembre de 1992 [ECLI: ES:TS:1992:19246] [4]).

A tal efecto, el artículo 60.2 del RD 500/1990[5] prevé "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", para cuya aprobación bastará con alcanzar la mayoría simple de los corporativos.

No obstante lo anterior, la cuestión acerca de la tramitación de expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito no es jurídicamente pacífica, existiendo distintos posicionamientos procedentes tanto de la doctrina científica como de órganos consultivos, de control externo e, incluso, jurisprudenciales.

Así, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en su informe de fiscalización sobre las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, informes y reparos de la Intervención y acuerdos de las entidades locales contrarios al informe de Secretaria correspondientes al ejercicio 2016[6] recomendó a las entidades locales que "Los órganos de gobierno y de gestión no deben considerar como un proceder ordinario y normal el funcionamiento mediante acuerdos de reconocimiento extrajudicial de créditos y con la reiteración de reparos e informes desfavorables de la Intervención y de la Secretaría.

En muchos expedientes, los órganos de gobierno solventan las discrepancias levantando los reparos de la Intervención aplicando el principio de enriquecimiento injusto reconocido por la jurisprudencia, que **debe ser totalmente excepcional**. La entidad debe averiguar las causas y adoptar las medidas dirigidas a evitar que la incidencia se reproduzca, así como depurar, tal como exige la normativa, las posibles responsabilidades que se deriven"

La Audiencia de Cuentas de Canarias en su informe de fiscalización del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito nº 1/2009[7], del Ayuntamiento de Mogán (Gran Canaria) concluyó que "si bien, de la interpretación de los artículos. 26.2.c) y 60.2 del Real Decreto 500/1990 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 para realizar sistemáticamente gastos sin la suficiente consignación presupuestaria, debido que esta práctica vulnera el principio general presupuestario respecto al carácter limitativo de los créditos para gastos".

Por el Gobierno de les Illes Balears se dictó la Instrucción 2/2012, de 12 de marzo[8], sobre la tramitación a seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular, que establece la obligatoriedad de los entes gestores de la Administración de tramitar un procedimiento de revisión de oficio como requisito previo e imprescindible para que el contrato anulado entre en fase de liquidación y se pueda proceder al abono de las prestaciones efectuadas por el tercero fuera del marco legal de la contratación, para todos aquellos supuestos en que la contratación administrativa incurra en algún vicio de nulidad.

El Dictamen 93/2012, de 3 de octubre, del Consejo Consultivo de les Illes Balears determinó que la prórroga tácita o verbal de los servicios de la empresa H sin seguir el procedimiento legalmente establecido en la normativa de contratación —que exige nueva licitación, adjudicación y formalización del nuevo contrato— y sin dotación presupuestaria para poder abonar los mismos, es un acto inválido puesto que incurre en la causa de nulidad del art. 62.1.e) (acto dictado prescindiendo totalmente del procedimiento legalmente establecido) de la LRJPAC.

Por su parte, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias en su dictamen 102/2019 (Exp. 47/2019) [9] señala, con relación a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio en un supuesto en el que no se han cumplido los requisitos procedimentales del contrato menor, que debe recordarse que esta se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo.

Sin embargo el Consejo Consultivo del Principado de Asturias señala que "aun a sabiendas de que no se trata de una cuestión pacífica y que resulta cuestionable esta mala praxis administrativa que desatiende los requisitos procedimentales exigidos legalmente, por mínimos que sean como sucede con este tipo de **contratos menores** al amparo del TRLCSP, coincide con la postura mantenida por el Consejo de Estado (…). Y añade: «El Consejo de Estado ha señalado en su Dictamen 843/2017, de 20 de diciembre, con relación a la pretendida revisión de un contrato menor, y en línea con otros anteriores, que "**a nada conduce** – antes bien, sería una formulación artificiosa- **declarar la nulidad de una inexistente adjudicación contractual, pues aunque pudiera hacerse tal construcción, subsistiría la obligación de la Administración de satisfacer el precio del suministro**«.

También ÁLVAREZ GARCÍA, Sergio E. en su artículo sobre la invalidez de los contratos y reconocimiento extrajudicial de créditos (laleydigital, 06.02.2019 LA LEY 400/2019) apunta a una interpretación más flexible en los casos de contratos menores en los que existe crédito presupuestario, consistente en "considerar anulable este procedimiento, entendiendo que puede ser objeto de convalidación conforme al artículo 52 de la LPAC: «Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente». De esta forma, la compra efectuada por la Policía Local podría ser convalidada por el procedimiento del reconocimiento extrajudicial de créditos, que no requiere intervención del Consejo de Estado".

Por otro lado, el Dictamen 33/2016 (Exp. 23/2016) del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, [10] ante un supuesto de contratación verbal de un servicio, avala la tesis de la declaración de nulidad mediante el procedimiento de revisión de oficio como trámite previo al reconocimiento de las deudas fuera de la vía judicial, que posteriormente habrá de ser objeto de liquidación y de reconocimiento extrajudicial de las deudas mediante la tramitación del correspondiente expediente.

En una línea similar a la expuesta en el párrafo anterior el Consejo de Estado en su Dictamen de 21 de diciembre de 2011 (Exp. 1724/2011) [11] desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por una Fundación por la realización de una campaña científica, debiendo tramitarse el

correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato al haberse prescindido de todo procedimiento.

La Sentencia 148/2017, de 12 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo (ECLI:ES:JCA:2017:2780 [12]) viene a seguir el argumento del Consejo de Estado en su Dictamen de 21 de diciembre de 2011 y del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en su Dictamen núm. 33/2016. En efecto, la sentencia del juzgado analiza el recurso interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Avilés (Asturias) contra el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación por el que se aprueba un reconocimiento extrajudicial de créditos en relación con determinadas facturas, cuyos expedientes adolecían de vicios e irregularidades «sustanciales» e «invalidantes» con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 39.1 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre (TRLCSP cita la sentencia, vigente en el momento).

En síntesis, la cuestión que se plantea es cuál es el procedimiento que debe seguirse, si el previsto por la LPACAP para la revisión de oficio de los actos nulos o el relativo al reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990. Y en su FJ 7º determina que "no hay duda de que los gastos no pueden «ser imputados directamente al presupuesto municipal vigente por haberse realizado sin dotación presupuestaria o insuficiente, y/o prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

"…los vicios antes referidos no pueden calificarse de otro modo que sustanciales e invalidantes (…). En efecto…debe considerarse que se trata de actos nulos de pleno derecho."

"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.

Por tanto, debe estimarse el recurso y deben anularse los Acuerdos del Pleno impugnados por no seguir el procedimiento legalmente establecido de los actos nulos de pleno derecho."

En relación con la revisión de oficio de un acto administrativo, resulta ilustrativo el Dictamen 2016/0017 (Exp. 0663/2015) del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana que nos viene a recordar que tal potestad revisora de la Administración ha de ser interpretada restrictivamente, tal como ha venido determinando el Tribunal Supremo "El procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos nulos de pleno derecho que regula el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común…configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva" (STS de 20 de mayo de 2013)".

El Consell Jurídic señala que para el Consejo de Estado la revisión de oficio de los actos administrativos es una potestad exorbitante de la Administración que deriva de sus poderes de autotutela y que, por su propia naturaleza, queda reservada para los casos más graves de violación del ordenamiento jurídico, cuya interpretación debe además ser estricta (Dictámenes del Consejo de Estado nº 43.976, de 15 de julio de 1982 y 729/1991, entre muchos otros).

Por último, ambos órganos consultivos –autonómico y estatal– coinciden en que una interpretación amplia de los supuestos de nulidad de pleno derecho podría provocar una desnaturalización del propio régimen de la invalidez de los actos administrativos, abogando por una interpretación subjetiva que exige la carencia de un requisito esencial de carácter subjetivo cuya determinación debe hacerse de forma casuística. Para lo cual, resulta necesario tomar en consideración los límites a la revisión de oficio consagrados en el artículo 110 de la vigente LPACAP, entre los que se encuentran motivos de equidad y por razón del tiempo transcurrido (STS de 29 de septiembre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:5789 [13])).

En conclusión:

1.- Los gastos derivados de prestaciones de servicios, suministros de bienes o realización de obras que se hubieran efectuado sin contar con el oportuno crédito presupuestario deben ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio conforme a lo previsto en la LPACAP y en la LCSP, pues la carencia del cumplimiento de tal requisito que se considera esencial al amparo de lo dispuesto en el artículo 39.2.b) de la LCSP determina el vicio de nulidad del procedimiento.

2.- En aquellos gastos derivados de prestaciones de servicios, suministros de bienes o realización de obras que se hubieran efectuado sin haber seguido el procedimiento legalmente establecido, no basta con que se denuncie una vulneración objetiva de las normas legales o reglamentarias aplicables, sino que debe determinarse la carencia de requisitos «esenciales» en el procedimiento, cuya determinación debe hacerse de forma casuística conforme a la doctrina legal de los órganos consultivos.

3.- En aquellos supuestos en los que se aprecie vulneración de requisitos «esenciales» resultará necesario tramitar el procedimiento de revisión de oficio, cuyos trámites sustanciales se resumen en: acuerdo de inicio, audiencia a los interesados, propuesta de resolución, dictamen del órgano consultivo, y resolución por parte del órgano competente, con carácter previo al posible reconocimiento extrajudicial de crédito.

4.- El reconocimiento extrajudicial de crédito se configura como un procedimiento «excepcional» y que en ningún caso puede ser utilizado para tratar de convalidar actos que, en puridad, deben ser calificados como nulos.

5.- En el supuesto de los contratos menores en los que existe dotación presupuestaria y no se hayan vulnerado requisitos «esenciales» del procedimiento, pueden ser objeto de convalidación por el órgano competente por tratarse de actos anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48 LPACAP, a través del procedimiento del reconocimiento extrajudicial de créditos en aplicación del principio de economía.

Bueno como habéis visto tenemos un nuevo colaborador que se estrena por todo lo grande con una publicación muy bien fundada y que por derecho propio la pasamos a nuestro fondo de armario, saludos

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214&p=20191206&tn=1#a163

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-9664&p=19900427&tn=1#art26

[3] http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0f5484e05a660fb0/20190108

[4] http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/3e955115ee7248c0/19960105

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-9664&p=19900427&tn=1#art60

[6] https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2019/9/fileInformeReparosEELL2016castellano-signat.pdf

[7] http://www.acuentascanarias.org/MINTERNA/EXPEDIENTESFISC/PA2010/1610/Informe.pdf

[8] https://www.fiscalizacionlocal.es/reconocimiento-extrajudicial-de-creditos/

[9] http://www.ccasturias.es/documentos/2019/dictamen_0102-19.pdf

[10] http://www.ccasturias.es/documentos/2016/dictamen_0033-16.pdf

[11] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2011-1724

[12] http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2c07efe995683538/20190108

[13] http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/54517eacbb1c8417/20031030

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/reconocimiento-extrajudiciales-de-credito/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572